

NOTA INFORMATIVA SOBRE LA APROPIACIÓN NACIONAL Y EL FONDO MUNDIAL

Introducción

El Informe del Panel de Alto Nivel (Informe PAN) indica que lo que diferencia al Fondo Mundial de otras organizaciones internacionales es el énfasis en la participación de todos los actores interesados como socios igualitarios en la toma de decisiones al considerar que ese tipo de control promoverá un rendimiento de cuentas o responsabilidad local de los resultados. Sin embargo, el Informe indica que la manera como el Fondo Mundial aplica su filosofía de ‘apropiación nacional’ [*country ownership* en inglés] muchas veces produce un enfoque pasivo en el manejo de las subvenciones lo que hace vulnerable al portafolio y lo expone a riesgos. El Informe PAN recomienda que el Fondo Mundial vuelva a definir su principio de ‘apropiación nacional’.

La Junta Directiva del Fondo Mundial y la Secretaría han iniciado un proceso colaborativo para redefinir el principio de apropiación nacional en el que se basa el trabajo del Fondo Mundial. Ese proceso comenzó con una sesión interactiva con los delegados de la Junta Directiva en Accra, Ghana, el 20 de noviembre del 2011.

Este documento destaca las definiciones prevalentes de apropiación nacional tal como están consagradas en declaraciones y documentos de consenso. El informe posteriormente revisa la interpretación actual de apropiación nacional del Fondo Mundial en sus modalidades de financiamiento, gobernanza y operaciones.

Definiciones y perspectivas predominantes sobre apropiación nacional

En la última década, la apropiación nacional ha sido un aspecto central en el cambio de paradigmas para el suministro de ayuda internacional. Las referencias a la apropiación nacional en la literatura sobre asistencia para el desarrollo están ubicadas predominantemente en el movimiento de efectividad de la ayuda y cita conceptos de liderazgo nacional, responsabilidad y participación. Ese movimiento tomó fuerza en el 2002 en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey, México, en donde se estableció el **Consenso de Monterrey**. Este Consenso marcó la génesis de una nueva alianza para el desarrollo basada en un marco de responsabilidad mutua entre los países en desarrollo y desarrollados para lograr mejoras reales y medibles en el crecimiento y reducción de la pobreza.

En el 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico convocó a un Foro de Alto Nivel sobre Armonización. En la **Declaración de Roma sobre la Armonización**, las agencias donantes se comprometieron a trabajar con los países en desarrollo para coordinar y planificar, de una mejor manera, sus actividades a nivel de país con base al principio de apropiación nacional y liderazgo gubernamental. Ese enfoque encapsuló el fortalecimiento de la capacidad, diversas modalidades de ayuda y una mayor participación de la sociedad civil incluyendo el sector privado.

Países de todas partes del mundo suscribieron la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda** en el 2005. La Declaración de París establece que la apropiación nacional será lograda cuando ‘los países socios se comprometan a ejercer su liderazgo elaborando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos’ y si ‘los donantes se comprometen a respetar el liderazgo de los países socios y

ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo¹. La Declaración enfatiza el compromiso de los donantes de usar, tanto como sea posible, los sistemas y procedimientos nacionales. Cuando el uso de los sistemas nacionales no sea posible, los donantes se comprometen a establecer protecciones y medidas adicionales de manera que fortalezcan y no menoscaben la apropiación nacional.

El **Programa de Acción de Accra, 2008**, reconoce de manera sólida la noción de apropiación nacional como parte central para la aceleración de los avances en la eficacia de la ayuda y en la ampliación de los diálogos de políticas sobre el desarrollo a nivel nacional al incluir el parlamento, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y el sector privado. Mediante el Programa para la Acción de Accra, los países en desarrollo y socios acordaron trabajar conjuntamente para mejorar la capacidad de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con el fin de asegurar una participación informada en los diálogos de políticas y fortalecer la capacidad para el suministro de los servicios necesarios.² En el Programa de Accra, los donantes confirmaron su compromiso de usar los sistemas nacionales como la primera opción de los programas de ayuda.

La apropiación nacional es uno de los temas principales del **Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF4)** a realizarse en Busan, Corea del Sur del 29 de noviembre al primero de diciembre del 2011. Como parte de los preparativos para esas discusiones, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desarrollaron el Consenso de Siem Reap sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de OSC³. Este Marco hace un llamado a los actores en el área de desarrollo para que se enfoquen en la potenciación de las personas, en la apropiación democrática y participación. En el cuarto borrador del documento producto del HLF4, se propusieron los siguientes principios compartidos para el desarrollo: Identificación de las prioridades de desarrollo por los países en desarrollo y sus ciudadanos; unas alianzas incluyentes; enfoque en los resultados y rendimiento de cuentas a nuestros ciudadanos y entre ellos⁴.

El Fondo Mundial y la Identificación Nacional

La apropiación nacional ha sido uno de los principios básicos del Fondo Mundial desde su creación. El mismo fue presentado por el Grupo de Trabajo de Transición (TWG por su siglas in inglés) que diseñó el modelo del Fondo Mundial.⁵ El principio fue luego incluido como parte del Documento Marco del Fondo Mundial aprobado en la primera reunión de Junta Directiva en enero del 2002: “El Fondo basará su trabajo en programas que reflejen la apropiación nacional y respeten los liderazgos de las alianzas nacionales en los procesos de formulación e implementación”.⁶

El Documento Marco también establece la importancia de una apropiación nacional y rendimiento de cuentas o responsabilidad por parte de diversos actores interesados a nivel nacional tal como está descrito en el concepto del mecanismo de coordinación de país. “El

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda al Desarrollo, 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

² 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, “Programa de Acción de Accra”, Accra, Ghana, 2008

³ http://www.ccong.org.co/files/89_at_Spanish_FRAMEWORK_FOR_CSO_DEV%20EFF.pdf

⁴ OCDE, Cuarto Borrador del Documento Resultado del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF4), Busan, Corea, 29 de noviembre – 1 de diciembre 2011. DCD/DAC/EFF (2011)13 – publicado el 11 de noviembre del 2011 [sólo en inglés]

⁵ Disponible [en inglés] en <http://www.theglobalfund.org/en/board/twg/>

⁶ www.theglobalfund.org/Documents/core/framework/Core_GlobalFund_Framework_en [sólo en inglés]

Fondo trabajará con un mecanismo de coordinación y de alianzas de país que deberá incluir una amplia representación de los gobiernos, la sociedad civil, las agencias multilaterales y bilaterales y el sector privado.” Mientras el funcionamiento y trabajo de los **Mecanismos de Coordinación de País** (MCP) es complejo y a veces criticado, el Informe PAN concluye que el más destacado “logro de la idea del MCP ha sido dar una plataforma a varios actores para que trabajen conjuntamente...y llevar al gobierno, los grupos sin fines de lucro, el sector privado, los donantes, las agencias de las Naciones Unidas y las poblaciones afectadas a la misma mesa para que trabajen por una causa común y eso ha cambiado la naturaleza del discurso público en muchos países.”⁷

Comenzando con los MCP, el concepto de apropiación nacional ha sido integrado por el Fondo Mundial en varios niveles – desde las modalidades de financiamiento, pasando por los enfoques de las operaciones hasta los mecanismos de gobernanza. El aspecto más importante de la apropiación nacional en la práctica es la manera como los MCP elaboran las propuestas y como el Panel de Revisión Técnica (PRT) hace sus recomendaciones para el financiamiento. La **elaboración de la propuesta** y el proceso de revisión independiente no tienen restricciones ni influencia de institución alguna, permitiendo así que los actores nacionales definan sus necesidades de acuerdo con sus propias prioridades.

Otro aspecto importante de la apropiación nacional en la práctica es el rol, en igualdad de condiciones, dado a los actores no gubernamentales para el avance de las respuestas nacionales a las enfermedades. A través de su política de **financiamiento de doble vía**, el Fondo Mundial promueve la inclusión rutinaria de los gobiernos nacionales y entes no gubernamentales en la ejecución. Se ha reconocido que las contribuciones del Fondo Mundial hacia el fortalecimiento de la capacidad fuera del sector estatal ha mejorado la participación comunitaria en la gobernanza de la salud pública.⁸

La Junta Directiva del Fondo Mundial ha debatido en muchas ocasiones el uso de los sistemas nacionales versus la calidad de los servicios y rentabilidad. Por ejemplo, en el 2002, la Junta Directiva acordó que los sistemas de adquisiciones nacionales deben ser la primera opción en el apoyo de la ejecución de la subvención. En el 2007 cuando se crearon el mecanismo de Adquisiciones Conjuntas Voluntarias (VPP, por sus siglas en inglés) y los Servicios de Desarrollo de Capacidades / Asistencia a la Gestión de la Cadena de Suministros (CBS/SCMA, por sus siglas en inglés)⁹, la Junta Directiva reconoció la importancia de mantener una adquisición voluntaria conjunta y fortalecer la capacidad cuando se necesiten sistemas sostenibles a nivel nacional.

En el 2008, la Junta Directiva del Fondo Mundial reafirmó su compromiso hacia los principios de alineamiento y armonización – particularmente para alinear aún más al Fondo Mundial con las estrategias, sistemas y estructuras nacionales y consolidar la armonización con los

⁷ Informe Final del Panel de Revisión Independiente de Alto Nivel sobre controles fiduciarios y mecanismos de supervisión del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, Volteando la Página de la Emergencia hacia la Sostenibilidad, septiembre del 2011

⁸ Organización Mundial de la Salud, Grupo de Colaboración para Maximizar las Sinergias Positivas. Una evaluación de la interacción entre los Sistemas de Salud y las Iniciativas Sanitarias Mundiales, Lancet, 2009.

⁹ El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, GF/B15/DP15, Décimo quinta Reunión de Junta Directiva, Abril del 2007. La VPP es una iniciativa estratégica a corto plazo ideada por el Fondo Mundial que tiene como finalidad asegurar un proceso de adquisición de bienes de salud rentable y eficaz. La CBS/SCMA es una estrategia a largo plazo para fortalecer los sistemas de adquisición y gestión de suministros a los Receptores Principales.

procedimientos de los aliados internacionales como una manera para logra un mayor impacto¹⁰. El enfoque de las **Solicitudes Basadas en la Estrategia Nacional** (NSA por sus siglas en inglés)¹¹ fue diseñado para facilitar aún más el alineamiento del financiamiento del Fondo Mundial con las prioridades nacionales en el marco de las estrategias nacionales del país – como la estrategia nacional para el VIH/SIDA, tuberculosis o malaria.

En el 2009, la Junta Directiva del Fondo Mundial aprobó **una nueva arquitectura de subvenciones** que resalta el apoyo a un enfoque de programa nacional, permitiendo un mejor alineamiento con los ciclos y sistemas nacionales¹². La transición al Flujo Único de Financiamiento (SSF por sus siglas en inglés)¹³ propicia una modificación de la forma actual fragmentada de financiamiento y manejo del desempeño a un enfoque más holístico con base en los programas para el manejo de las enfermedades. El componente de revisión periódica del enfoque de SSF aprovecha los comentarios valiosos de las revisiones y evaluaciones de impacto de los programas nacionales para así asegurar los aportes de múltiples actores interesados a nivel nacional en las decisiones de financiamiento del Fondo Mundial fundamentado en el desempeño.

La política del Fondo Mundial de **financiamiento de contrapartida** es otra avenida para lograr la apropiación nacional en las subvenciones del Fondo Mundial. En su Vigésima Tercera reunión en mayo del 2011, la Junta Directiva adoptó una nueva política de Elegibilidad, Financiamiento de Contrapartida y Priorización para todos los canales de financiamiento a partir del 2011.¹⁴ Esta política reconoce que el financiamiento de la atención de la salud es una responsabilidad compartida y busca apoyar, de una mejor manera, los objetivos de adicionalidad, sostenibilidad financiera e apropiación nacional. La política define, con base al nivel de ingresos, el mínimo que debe alcanzar la contribución del gobierno al programa nacional de la enfermedad, como una parte del financiamiento total de los gobiernos y el Fondo Mundial. La política también requiere que los gobiernos aumenten progresivamente su contribución cada año.¹⁵

Conclusión

El Fondo Mundial está diseñado para permitir que los países definan sus propias prioridades. Su modelo busca el financiamiento de intervenciones tal como han sido identificadas por los países receptores en vez de por las prioridades del donante. Luego de diez años desde su creación, el Fondo Mundial ha tenido un impacto incuestionable en los sistemas de salud nacionales mucho más allá de la lucha en contra de las tres enfermedades.¹⁶ La década inaugural del Fondo

¹⁰ Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria Décimo Quinto Informe de la Junta (GF/B16/2), Ginebra, 2007

¹¹ El enfoque NSA ha sido implementado por fases; en el 2009 se puso en marcha el ‘Primer Ciclo de Aprendizaje’. Y el Segundo Ciclo se inició en Enero 2011.

¹² Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria Vigésimo Informe de la Junta (GF/B20/31), Etiopía, 2009

¹³ Al presente momento, la Secretaría del Fondo Mundial está implementando una transición de los países hacia el SSF, de manera opcional, a través de la firma de subvenciones o durante la Fase 2. Comenzando con la Ronda 11, se le requerirá a los solicitantes que envíen una propuesta consolidada, que servirá de base para adelantar la creación y mantenimiento de SSF

¹⁴ Punto de Decisión GF/B23/DP23 disponible [en inglés] en http://www.theglobalfund.org/documents/board/23/BM23_DecisionPoints_Report_en/

¹⁵ Nota Informativa del Fondo Mundial: Elegibilidad, Financiamiento de Contrapartida y Priorización (Julio del 2011)

¹⁶ Informe Final del Panel de Revisión Independiente de Alto Nivel sobre controles fiduciarios y mecanismos de supervisión del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, Volteando la Página de la Emergencia hacia la Sostenibilidad, septiembre del 2011

Mundial estuvo definida por una respuesta internacional de emergencia al incremento de las epidemias del VIH, TB y malaria en el mundo en desarrollo.

Sin embargo, el Fondo Mundial está evolucionando en un entorno externo con recursos limitados, acompañado por una preocupación a fondo sobre la rentabilidad y valor del dinero. Eso es reconocido en el borrador de la Estrategia 2012-2016¹⁷ en donde el Fondo Mundial busca mantener sus éxitos y lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este nuevo contexto hace un llamado al logro de un entendimiento común de lo que significa apropiación nacional para el Fondo Mundial a nivel de políticas y operaciones y en línea con los acuerdos internacionales.

DRAFT

¹⁷ Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, La Estrategia del Fondo Mundial 2012-2016: Invertir en conseguir resultados; GF/PSC16/03, Ginebra 2011