

Directrices sobre la planificación de los acuerdos de ejecución

Próxima actualización

Este documento se actualizará en 2019 para el ciclo de financiamiento 2020-2022.

Marzo de 2017

1 Introducción: planificación de los acuerdos de ejecución en el marco del modelo de financiamiento basado en asignaciones del Fondo Mundial

El modelo de financiamiento basado en asignaciones exige que todas las solicitudes de nuevos fondos deben planificar los acuerdos de ejecución de las subvenciones propuestas. La planificación de dichos acuerdos tiene por objeto incrementar la transparencia sobre las **partes implicadas**, las **actividades** y la **proporción** de los fondos de subvención empleada para facilitar mejoras y la introducción de medidas para la reducción de riesgos en el acuerdo de ejecución durante la negociación de la subvención, así como fortalecer la supervisión de toda la subvención durante su ejecución.

Es necesario realizar la planificación de los acuerdos de ejecución para cada subvención¹. En el caso de que una subvención sea la continuación de una subvención vigente, se debe actualizar esta planificación para reflejar cualquier cambio pertinente.

En virtud del modelo de financiamiento basado en asignaciones, la planificación de los acuerdos de ejecución se llevará a cabo de la manera siguiente:

Durante la preparación de la solicitud de financiamiento y la elaboración de la subvención:

- *Preparación de la solicitud de financiamiento:* el acuerdo de ejecución podrá empezar a planificarse en cuanto cobre importancia. En algunos casos, por ejemplo, si se opta por que el sistema nacional de salud sea el vehículo de ejecución principal o si se propone que anteriores entidades ejecutoras de la subvención sigan desempeñando sus funciones actuales en la nueva subvención, dichas entidades podrán describirse al iniciarse la fase de preparación de la solicitud de financiamiento. En otros casos en que, por ejemplo, vaya a seleccionarse a otras entidades ejecutoras o realizarse cambios considerables en el acuerdo de ejecución vigente, es recomendable planificar el acuerdo de ejecución durante la preparación de la solicitud de financiamiento y la elaboración de la subvención.
- *Elaboración de la subvención:* la planificación de los acuerdos de ejecución debe continuar durante la elaboración de la subvención a medida que se conozcan los detalles de ejecución de la subvención y se disponga de más información. El Mecanismo de Coordinación de País (MCP) y el Receptor Principal (RP) son responsables de elaborar y presentar la planificación de los acuerdos de ejecución a la Secretaría del Fondo Mundial. Sin embargo, habida cuenta de que el propio proceso de planificación contribuye eficazmente a que los procesos y riesgos implicados en las negociaciones de la subvención se comuniquen de forma precisa, el Equipo de País y el ALF pueden colaborar en la labor de planificación junto con el RP/MCP, en particular para decidir si una misma planificación debe incluir varias subvenciones para demostrar las interdependencias entre estas últimas.

¹ Véase *infra* información más detallada sobre cómo hacer la planificación para subvenciones individuales o varias subvenciones dentro de un componente.

- *Al término de la elaboración de la subvención:* tras la evaluación de la capacidad y antes de presentar la subvención a la Junta Directiva para su aprobación, la planificación de los acuerdos de ejecución deberá haberse actualizado para reflejar cualquier modificación o información complementaria relacionada con dichos acuerdos. Todas las entidades desconocidas pendientes también deben constar claramente en la planificación. Esta última será uno de los documentos de subvención fundamentales para que se pueda ejecutar la subvención.

Durante la ejecución de la subvención:

- La planificación debería ser siempre fidedigna al acuerdo de ejecución real. Por tanto, el RP debería actualizar y volver a presentar la planificación del acuerdo de ejecución oportunamente para dejar constancia de cualquier cambio o información complementaria sobre los acuerdos de ejecución a medida que se vayan produciendo.

2 Descripción general: ¿En qué consiste la planificación del acuerdo de ejecución?

La planificación del acuerdo de ejecución es un tipo de “diagrama de procesos”, una metodología de mejores prácticas que utilizan los gerentes² de sistemas complejos en instituciones públicas³ y privadas de todo el mundo. La planificación de procesos se recomienda como un medio intuitivo, rápido y eficaz de: (i) conocer de manera precisa los procesos existentes; (ii) detectar áreas susceptibles de mejora, como por ejemplo obstáculos, duplicaciones y vínculos débiles; e (iii) incorporar cambios integrales y versátiles.

En el contexto de las subvenciones del Fondo Mundial, la planificación del acuerdo de ejecución es una representación visual y precisa de una subvención (o un acuerdo de ejecución completo de una subvención o un programa financiado mediante varias subvenciones) con información detallada sobre el diseño y el proceso del programa desde la recepción de fondos hasta las actividades realizadas en el ámbito de los beneficiarios. La planificación incluye: (i) todas las entidades que reciben fondos de subvención y/o desempeñan una función en la ejecución de programas (las oficinas regionales/de distrito y locales del Ministerio de Salud se consideran entidades independientes); (ii) la función de cada entidad en la ejecución del programa; (iii) el flujo de fondos, productos y datos; (iv) los beneficiarios de las actividades de los programas; y (v) cualquier entidad desconocida. En última instancia, la planificación del acuerdo de

² <http://www.flowmap.com/documents/booklets/dfc.pdf>

³ Por lo que respecta a los servicios de salud, consulte:

http://www.institute.nhs.uk/quality_and_service_improvement_tools/quality_and_service_improvement_tools/process_mapping_-_an_overview.html; para obtener información sobre la cadena de suministro médico, consulte: <http://wpcarey.asu.edu/hsrc-asu/upload/Supply-Metrics.pdf>; y sobre la cadena de suministro del sector privado, consulte:

<http://www.supplychainquarterly.com/topics/Procurement/scq201102map/>

ejecución debería mostrar de forma precisa y detallada las **partes implicadas**, las **actividades** y la **proporción** de los fondos de subvención empleada.

3 Metodología: ¿Cómo se realiza la planificación del acuerdo de ejecución?

3.1 Diferencia entre planificar una subvención y un programa

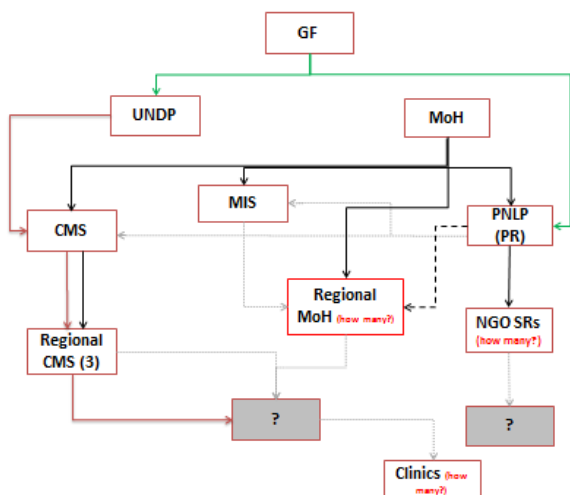
En la mayoría de casos, la descripción del acuerdo de ejecución en el marco de una sola subvención bastará para mostrar de forma precisa el modo en que un programa realizará sus actividades y, por tanto, logrará sus objetivos. Con todo, puede haber casos en los que una sola subvención, considerada de forma aislada, no describa de forma precisa cómo se van a alcanzar los objetivos de programa (p. ej., financiamiento de doble vía). En tales circunstancias, puede resultar pertinente incluir entidades y procesos financiados fuera de la subvención en cuestión para no perder de vista la realidad.

A la hora de determinar el alcance óptimo de la planificación, puede resultar útil analizar la subvención desde una perspectiva orientada a las actividades, desde la base y centrada en los beneficiarios, habida cuenta de que la planificación debería, en última instancia, explicar cómo se van a lograr los objetivos de programa.

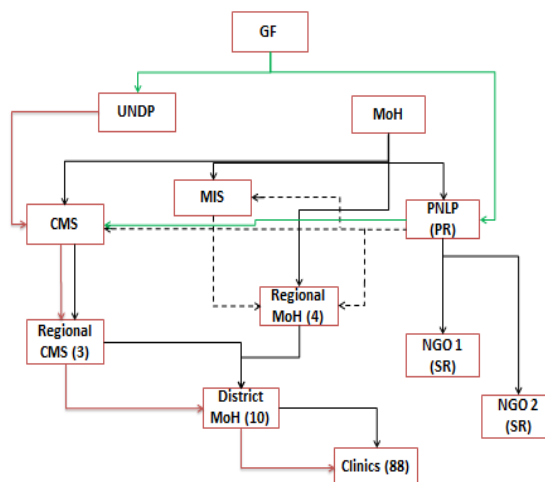
3.1.1 No ignore entidades, puede incluir entidades desconocidas en caso necesario

Se debe trazar un organigrama que represente a cada una de las entidades (organización, no persona) que desempeñan una función o que reciben fondos de subvención desde la recepción de fondos hasta la ejecución de actividades a nivel de beneficiario. Es muy importante que la planificación del acuerdo de ejecución no omita entidades (p. ej., oficinas regionales y de distrito), agrupe entidades en grupos genéricos (p. ej., centros de salud), ignore ciertos tipos de entidades (p. ej., proveedores clave duplicados) y no se centre solo en algunos niveles de beneficiarios (p. ej., sólo los niveles de RP y SR). **En cambio, si no cuenta con información suficiente para representar la totalidad del acuerdo de ejecución en la planificación, registre también la que desconoce.** El registro de entidades desconocidas es fundamental para realizar un seguimiento de la información complementaria que debe reunirse para comprender de forma precisa el acuerdo de ejecución real.

Planificación con registro de “entidades desconocidas” mediante signos de interrogación sobre un fondo gris



Planificación sin “entidades desconocidas”



Tenga en cuenta que en los casos en que un mismo proceso se repita en varios distritos, puede recurrirse a la agrupación siempre y cuando se trate siempre del mismo proceso. En este caso, se puede indicar el número de entidades en las que se repite el proceso y se deberá proporcionar una lista de estas últimas, incluida su ubicación (dirección), en un anexo.

3.1.2 Realice primero la planificación manualmente, luego transfiera la información a Excel o PowerPoint

Para planificar fácilmente el acuerdo de ejecución, sea flexible al dibujar el organigrama y hágalo de la forma más simple e intuitiva posible. Normalmente, el procedimiento más fácil consiste en dibujar primero el diagrama del acuerdo en un papel o en una pizarra blanca utilizando rotuladores o bolígrafos de distintos colores. Puede resultar más eficiente organizar una sesión conjunta para elaborar la planificación con entidades ejecutoras clave que cuenten con mayor información sobre el conjunto de procesos, hasta el nivel de beneficiario. Se pueden preparar varias versiones a medida que se vayan aclarando los detalles y las ambigüedades. La conversión a formato electrónico final puede llevarse a cabo a posteriori, para resumir los resultados del proceso de planificación.

Tenga en cuenta los pasos prácticos siguientes:


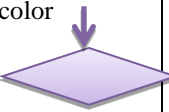


1. Prepare el material necesario: rotuladores (véase la propuesta de leyenda más abajo); tarjetas postales o cuartillas (DIN A-6); cinta o masilla adhesiva; una pizarra blanca o un papel grande, una cámara.









2. Escriba el título de la(s) subvención(es) y la fecha del ejercicio en el extremo superior de la página/pizarra.
3. En cada una de las tarjetas postales, escriba el nombre de cada entidad (en el caso de varias entidades similares, como las oficinas de distrito, puede poner el título de la oficina y el número de veces que se repite).
4. Coloque las entidades en la página/pizarra pegándolas según estén relacionadas. Siempre puede ajustar su orden más adelante.
5. Trace, con los rotuladores, flechas para marcar las relaciones entre las entidades. Registre, del mismo modo, las funciones y responsabilidades y el flujo de fondos/activos.
6. Señale las entidades desconocidas con un signo de interrogación.
7. Añada una leyenda que refleje de forma precisa los símbolos utilizados en la página.
8. Haga una fotografía del diagrama.

Traslade la información a Excel. La información incluida en la versión electrónica de la planificación debería seguir un orden vertical (fondos recibidos en la parte superior y resultados en la inferior). La planificación debería incluir los títulos y la dimensión de la subvención, la fecha en que se ha elaborado el diagrama y una leyenda con una explicación de los símbolos empleados. En todo caso, la versión electrónica debería ser de fácil lectura para cualquier persona.

Símbolos estandarizados que se emplean en la planificación

Para facilitar la legibilidad, la versión electrónica del acuerdo de ejecución debería utilizar los símbolos siguientes:

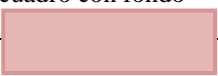
| Elemento a representar | Dibujo | Comentarios |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entidad | Recuadro  | Incluya el nombre de la entidad, la denominación (RP, SR) y, en caso de múltiples entidades con el mismo nombre (p. ej., oficinas regionales), indique su número. Se puede cambiar el color de los recuadros para reflejar diferentes entidades o subvenciones (p. ej., negro para entidades ejecutoras de una subvención, púrpura para entidades ejecutoras de otra y marrón para entidades no ejecutoras que influyen en el programa). |
| Grupo de beneficiarios | Diamante de color púrpura  | En la parte inferior del diagrama, incluya los beneficiarios/audiencia meta. Escriba, en un diamante de color púrpura, el nombre del grupo de beneficiarios y el tamaño de la población. |
| Líneas de jerarquía | Flecha negra  | Autoridad formal entre entidades (no necesariamente las líneas de autoridad del acuerdo de ejecución de la subvención). Por ejemplo, unidades del Ministerio de Salud que presentan informes a dicha institución. |
| Líneas de coordinación | Flecha discontinua  | Utilícela en aquellos casos en los que una entidad sea responsable de la coordinación/supervisión del desempeño de otra a efectos de la subvención, aunque no cuente con una autoridad formal sobre ésta. Un ejemplo de ello puede ser cuando un RP se coordina con el MCP o cuando el PNUD, en calidad de RP, supervisa una unidad de gobierno como SR. |



| | | |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Transferencia de fondos | Flecha verde  | Representa el flujo de dinero (es decir, del Fondo Mundial al RP o agente de adquisiciones). Esta flecha debería siempre conducir a un círculo de color verde (véase más abajo). |
| Transferencia de activos (productos sanitarios) | Flecha naranja  | Representa la transferencia de activos o productos. Se debería utilizar principalmente para indicar la transferencia de productos farmacéuticos o sanitarios, si bien el apoyo nutricional también se puede representar de esta manera. Esta flecha debería siempre conducir a un círculo de color naranja (véase más abajo). |
| Flujo de datos | Flecha azul  | Representa el flujo de datos de SyE. |
| Entidades desconocidas | Recuadro gris  Línea de puntos gris  | El gris sirve para indicar entidades desconocidas. Las entidades y relaciones pueden ser desconocidas, etc. En lugar de ignorarlas, este conjunto de símbolos permite a las partes registrar los elementos desconocidos de forma concreta para que no se pasen por alto. |
| Funciones y responsabilidades | Texto libre en forma de comentario en el archivo Excel | Registre las funciones y responsabilidades de cada entidad en el contexto de la ejecución del programa. |
| Flujo de fondos | Círculo verde  | Registre el porcentaje o el monto real del presupuesto planificado. NOTA: a medida que se lleve a cabo la ejecución, la planificación del acuerdo deberá actualizarse anualmente para incorporar también las proporciones de fondos reales desembolsadas para cada entidad: (50%/20%). |
| Flujo de activos | Círculo naranja  | Registre el porcentaje o el valor real de los activos planificados. NOTA: las proporciones reales de fondos desembolsados deberían incluir también las referidas a activos: (50%/43%). |
| Entidades desconocidas | Círculo gris  | Si no conoce una entidad, regístrela de esta forma. |




Al decidir dónde colocar a las entidades en la planificación, tenga en cuenta la posición que ocupa cada entidad en la jerarquía del programa nacional de enfermedad. Deje espacio suficiente entre entidades para especificar los porcentajes del dinero que posee cada entidad, además de sus funciones y responsabilidades.

Menú de símbolos complementarios

Los usuarios consideran que para representar los acuerdos de ejecución también resultan de utilidad los símbolos siguientes:

| Elemento a representar | Dibujo | Comentarios |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministerio de Salud | Recuadro con fondo  | Es posible que varias organizaciones abarquen diversas unidades del Ministerio de Salud. Todas estas entidades pueden |

| | | |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | representarse sobre o dentro de un recuadro con fondo (rosa) para indicar que pertenecen al Ministerio de Salud. |
| Ámbito nacional | Franja con fondo marrón claro en todo el diagrama con la palabra “Nacional” en el lado izquierdo:  | Los acuerdos de ejecución son aplicables en los ámbitos nacional, regional, local y de distrito. Las entidades pueden representarse en franjas que cubran toda la información y que delimiten los niveles para simplificar la comprensión del sistema. |
| Ámbito regional | Igual que el anterior, pero más oscuro.  | Los acuerdos de ejecución son aplicables en los ámbitos nacional, regional, local y de distrito. Las entidades pueden representarse en franjas que cubran toda la información y que delimiten los niveles para simplificar la comprensión del sistema. |

| | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ámbito de distrito | Igual que el anterior, pero más claro.  | Los acuerdos de ejecución son aplicables en los ámbitos nacional, regional, local y de distrito. Las entidades pueden representarse en franjas que cubran toda la información y que delimiten los niveles para simplificar la comprensión del sistema. |
| Ámbito local | Igual que el anterior, pero más oscuro.  | Los acuerdos de ejecución son aplicables en los ámbitos nacional, regional, local y de distrito. Las entidades pueden representarse en franjas que cubran toda la información y que delimiten los niveles para simplificar la comprensión del sistema. |
| Entidad no vinculada a la subvención | Rectángulo con esquinas dobladas  | Otras entidades, como el MCP, la oficina del Primer Ministro, otros donantes, etc. también ejercen influencia sobre la subvención. Se anima a los usuarios a indicar también estas entidades y asignarles contornos de distintos colores en función de su tipología. |

3.2 Registro de funciones y responsabilidades

La planificación debe contemplar también las funciones y responsabilidades de cada entidad en el contexto de la ejecución del programa. La identificación de funciones puede realizarse durante o después de la realización del diagrama en sí.

La clave para llevar a cabo este paso con éxito consiste en evitar la jerga técnica para asegurar que todas las partes interesadas comprenden de forma práctica las funciones del mismo modo, además de evitar ambigüedades. Por tanto, las funciones deberían registrarse en un lenguaje llano

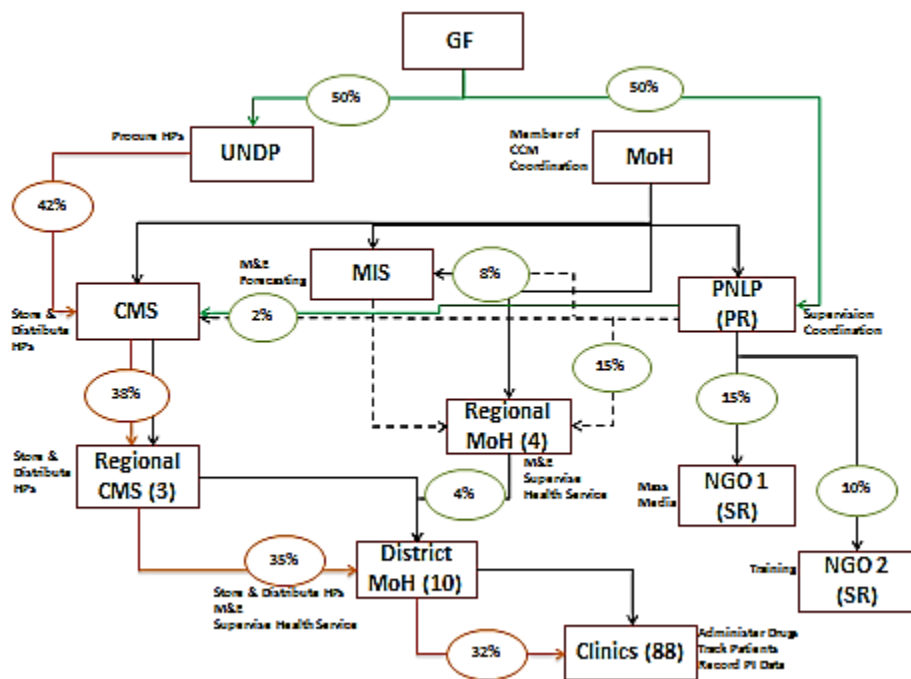
y sencillo con una descripción exacta de la función de cada entidad en el contexto del proceso del programa. Por ejemplo, en lugar de especificar “presentación de informes SyE”, la función debería describirse como “recopila datos e informes sobre varios pacientes tratados”.

Con frecuencia, una entidad realizará varias funciones. En tal caso, la planificación puede quedar sobrecargada de texto si se utilizan términos llanos. Por tanto, la información de las funciones debería registrarse en una tabla y utilizar frases más cortas en la planificación visual. En versión visual final, coloque las funciones lo suficientemente cerca de la entidad de modo que se distinga claramente a las distintas partes y las actividades que realizan. De nuevo, si las funciones son desconocidas o ambiguas, ello debería reflejarse en la planificación.

3.3 Registro de flujo de fondos y productos/activos

El último paso dentro de la planificación consiste en superponer la información relativa a fondos planificados y flujos de productos/activos en el organigrama. Es probable que cada paso del proceso implique la transferencia de fondos y/o activos, y dichos montos deben quedar registrados en la planificación. Para no ocupar demasiado espacio en el diagrama, el presupuesto de la subvención total puede indicarse de forma porcentual, en lugar de con los montos exactos, los cuales deberían incluirse en un anexo.

Registre el flujo de fondos y activos en la planificación superponiendo un círculo (verde para los fondos y naranja para los activos) sobre la línea que conecta las dos entidades. Consulte el ejemplo de diagrama siguiente:



3.4 Fiabilidad de la planificación

Es fundamental que la planificación no sea un reflejo de las opiniones de los responsables de programa acerca de lo que constituye o debería constituir el proceso de planificación. En lugar de ello, debería tratar de reflejar lo que realmente ocurrirá sobre el terreno una vez que se inicie la ejecución. Durante la negociación de la subvención, ello puede lograrse mediante la interacción entre el ejercicio de planificación y las evaluaciones sistemáticas. Dado que el Fondo Mundial utilizará una versión inicial de la planificación para fundamentar sus decisiones sobre las entidades que deberán someterse a una evaluación independiente desde la perspectiva de sistema, las conclusiones de dicho análisis sistémico servirán para dar mayor validez a la información presentada de forma precisa en la planificación.

4. Uso de los acuerdos de ejecución en la Secretaría del Fondo Mundial

La Secretaría emplea la planificación de los acuerdos de ejecución para: i) determinar las entidades clave; y ii) clasificar el riesgo en todos los acuerdos de ejecución. Para obtener una “subvención lista para el desembolso”, según se establece en la Nota de Política Operativa sobre elaboración y aprobación de subvenciones (párrafo 1), el Equipo de País debe presentar al CAS una planificación de los acuerdos de ejecución actualizada y con una clasificación de los riesgos. Esta planificación es únicamente para uso interno de la Secretaría del Fondo Mundial y no debe compartirse con los MCP o las entidades ejecutoras de programas.

4.1 Determinar las entidades clave

El Fondo Mundial reconoce que el RP por sí solo no puede garantizar el éxito de la subvención y por tanto va más allá del RP para buscar otras entidades ejecutoras que son fundamentales para el buen funcionamiento de una subvención. Dependiendo de la necesidad, la Secretaría puede centrarse en estas entidades clave para evaluar su capacidad y proponerles los enfoques de supervisión y mitigación de riesgos (véase la NPO sobre Acceso a Financiamiento y Elaboración de Subvenciones, párrafo 49). La planificación de los acuerdos de ejecución ayuda a los equipos de país a identificar a las entidades clave (aparte del RP).

En la Guía de Usuario de la Herramienta de Evaluación de la Capacidad se explica qué se entiende por “entidad clave”. Esta denominación no es estática ya que, si aparece nueva información y las prioridades cambian, es posible que las entidades ejecutoras pierdan la calificación de “clave” y sean sustituidas por otras a fin de reflejar los riesgos cambiantes y la priorización a lo largo del tiempo.

Las entidades ejecutoras pueden considerarse “clave” si:

- *gestionan partes considerables de los fondos de subvención que plantean riesgos fiduciarios significativos (p. ej., subreceptores que administran más del 50% de los fondos de subvención); y/o*

- *son críticas desde un punto de vista programático y plantean riesgos programáticos sustanciales (p. ej., subreceptores que ejecutan actividades que comportan riesgo como cursos de capacitación, abarcar un área geográfica muy extensa, etc.); y/o*
- *presentan un historial de ejecución débil o poco fiable; y/o*
- *el Equipo de País dispone de información insuficiente sobre la capacidad y el historial de una entidad ejecutora que se considera crítica para el éxito de la subvención y conseguir repercusión.*

El objetivo es que los equipos de país determinen lo antes posible en el proceso (idealmente durante la preparación de la solicitud de financiamiento) qué entidades serán responsables de una parte significativa de la ejecución, tanto desde un punto de vista programático como fiduciario. La decisión de qué entidades clave se van a evaluar (además del RP) dependerá del criterio del Equipo de País y la disponibilidad de información fiable y suficientemente detallada relativa a los acuerdos de ejecución propuestos durante el tiempo de la preparación de la solicitud de financiamiento y/o la primera fase de la elaboración de la subvención.

Para que la planificación de los acuerdos de ejecución sea completa antes de presentar los documentos de subvención al CAS, los equipos de país deben indicar en la planificación qué entidades ejecutoras de programas han señalado como “clave”. Esto debe hacerse colocando una estrella roja en la entidad ejecutora clave dentro de la planificación de los acuerdos de ejecución.

