ACCESO, EFICACIA E INNOVACIÓN EN LA PROVISIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA A LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LA SUBVENCIÓN DEL FONDO MUNDIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Plataforma Regional
América Latina y el Caribe
Apoyo, Coordinación y Comunicación

vialibre

REGIONAL Alliance asistencia técnica

Equipo de estudio:

Alfredo Mejía D.
Coordinador de Estudios
Plataforma LAC

Helen Spraos
Consultora (República Dominicana)

RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción

Este estudio del acceso, eficacia e innovaciones en las entregas de asistencia técnica, vinculadas a la implementación de las subvenciones del Fondo Mundial contra el Sida, Tuberculosis y Malaria, dirigidas a organizaciones de sociedad civil y comunidades en la República Dominicana durante el periodo 2014-2016, fue encargado por la Plataforma Regional de Apoyo, Coordinación y Comunicación Sociedad Civil y Comunidades para América Latina y el Caribe (la Plataforma LAC). Ejecutado con el financiamiento de la Iniciativa Comunidades, Derechos y Género del Fondo Mundial, el estudio surgió de la necesidad de prepararse para la fase de transición del Fondo, elaborada en su Política de Sostenibilidad, Transiciones y Cofinanciamiento. A fin de ayudar a la sociedad civil a enfrentar este desafío y lograr mayor sostenibilidad, la Plataforma quiso aprender de las experiencias de Asistencia Técnica en la región durante los últimos años para poder mejorar las prácticas y así contribuir con mayor eficacia al fortalecimiento de los actores no gubernamentales, y las poblaciones clave y comunidades afectadas en particular.

Se trata de un estudio de tipo descriptivo, que proporciona una visión general de las intervenciones en asistencia técnica que han tenido lugar en el contexto nacional, y también tiene un enfoque exploratorio y retrospectivo. La metodología adoptada para colectar la información fue en gran parte cualitativo. Estudios semejantes fueron realizados en Bolivia y El Salvador para poder llevar a cabo un análisis comparativo.

De su inicio hasta 2016, el Fondo Mundial ha invertido más de US$160 millones en la República Dominicana. Aunque el país ya no recibe fondos para la malaria, el VIH y la tuberculosis siguen preocupaciones mayores. Con una prevalencia de VIH de 0,8% , se considera que la epidemia está estabilizada, pero concentrada en poblaciones clave (hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras sexuales, mujeres trans, usuarios de drogas, mujeres vulnerables, mujeres víctimas de violencia, residentes en comunidades rurales denominadas 'bateyes' y migrantes haitianos). Por otro lado, la incidencia de la tuberculosis es de 60 X 100,000 habitantes, y afecta principalmente a los habitantes de zonas urbano-marginales, las personas privadas de su libertad y los migrantes haitianos. Para ayudar al país a enfrentar las dos enfermedades, entre 2016-2018, recibirá dos subvenciones del Fondo Mundial: una para el VIH, de un valor de USD $ 17.6 millones, y la otra por la tuberculosis, de USD $ 8,4 millones.

El desarrollo del estudio en la República Dominicana, contó con la colaboración de la Coalición ONGSIDA, un espacio de coordinación de organizaciones trabajando en el área del VIH y Sida en el país, que desarrolla acciones de movilización e incidencia política desde 1997 y que cuenta con unas 50 organizaciones miembros.

2. Metodología

Al inicio, se diseñó un marco de referencia para definir y operacionalizar los conceptos de acceso, eficacia e innovación, que se utilizaron para desarrollar los instrumentos y analizar los datos. En particular, cabe destacar la definición de asistencia técnica adoptada en el marco del estudio: actividades de apoyo a organizaciones de la sociedad civil y comunidades afectadas por las enfermedades, para incrementar sus conocimientos, habilidades y capacidades que permitan garantizar un mayor impacto en su participación efectiva en las respuestas.

Luego de una revisión documental de fuentes secundarias, se desarrolló un mapeo de los actores para definir el universo del estudio. Utilizando instrumentos creados a este fin, se realizó, por un lado, entrevistas semi-estructuradas, y por otro lado, grupos focales, con una muestra de las organizaciones identificadas según los criterios de conveniencia, referenciación, representatividad para el objetivo del estudio, de accesibilidad y de disponibilidad. Aunque al inicio se planteó el uso de un cuestionario dirigido a los beneficiarios de la asistencia técnica, se dejó este último instrumento por falta de respuestas. Se observaron principios éticos necesarios en investigaciones sociales.

La colección de datos se hizo entre el 10 de noviembre y el 16 de diciembre de 2016, durante este periodo, se realizaron 17 entrevistas y 2 grupos focales con diversos actores en las respuestas nacionales al VIH y la tuberculosis. La información fue grabada, transcrita en textos y codificada. A partir de las categorías principales de análisis, se construyó una matriz, que permitió la reorganización de la información, la categorización y la identificación de experiencias de asistencia técnica accesibles, eficaces e innovadoras. Además, se hizo una triangulación de los datos obtenidos de las fuentes primarias y las fuentes secundarias consultadas para mejorar la validez de los resultados.

Dentro de las dificultades encontradas cabe destacar la participación en los métodos de recolección de datos inferior a lo esperado. Entre otros, no se logró coordinar reuniones con representantes del Mecanismo Coordinación País (MCP) y de USAID. Por otra parte, fue difícil delimitar acciones de asistencia técnica dentro de proyectos más amplios y continuos. Además, el acceso a varias fuentes secundarias fue limitado, particularmente relativo a los costos de las acciones.

	Institución entregando la AT	Instituciones beneficiando de la AT	Nombre de la experiencia Resumen de la Experiencia de AT	Áreas de AT recibidas	Poblaciones Beneficiarias	Fuente de Financiamiento	Periodo
1.	GMS	MCP	Fortalecimiento y elegibilidad MCP	Gobernanza	Comunidades afectadas	PEPFAR/ USAID	Nov. 2013 – enero 2014
2.	GMS	MCP; los RP	Tableros de mando	Monitoreo estratégico	RP, SR, MCP	PEPFAR	Agosto 2015
3.	GMS	CONAVIH SIDA/IDCP	Evaluación de capacidades para la selección de SR	Uso de la herramienta de diagnóstico institucional	IDCP	USAID	2014
	IDCP/ CONAVIH SIDA	Sub Receptores	Apoyo generalizado del RP a los SR	Diversos	Diversos	Fondo Mundial	Puntual (continuo)[3] 2014-2016
	CONAVIH SIDA	SR	Plan de capacitación	Fortalecimiento de la gestión adaptado a cada institución	Sub-Receptores en general	Fondo Mundial (RCC)	Hasta finales de 2014
4.	APC	Diversos	Diversos	Diversos	Diversos	PEPFAR/ USAID	Puntual (Continuo) Oct. 2014 -set. 2016
5.	Socios en Salud	PNCT, ASODENAT	Estrategias de movilización de la Sociedad civil	Diagnóstico institucional y plan de fortalecimiento de ASODENAT	Personas afectadas por TB	No disponible	2015
	ADOPLAFAM y otros	ASODENAT	Fortalecimiento de ASODENAT	Diversos	Personas afectadas por TB	Fondo Mundial	Continuo Junio 2016-dic. 2018
6.	COIN	OBC	Observatorio de los Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables	Documentación de los derechos humanos; incidencia	GTH, trabajadoras sexuales, PVVIH	Fondo Mundial; PNUD	2013-2016[4]
7.	RedTraSex	MODEMU	Curso virtual dirigida a las trabajadoras sexuales multiplicadoras	Diversos	Trabajadoras sexuales	Fondo Mundial	2 veces por semana durante 2 años

Tabla No. 1: *Resumen de las experiencias destacadas y analizadas de asistencia técnica en la República Dominicana*

3. Resultados

Teniendo en cuenta experiencias que beneficiaron directamente a organizaciones de la sociedad civil (OSC) o a comunidades afectadas, se identificaron 7 casos de asistencia técnica a la sociedad civil en la República Dominicana durante los 3 años del estudio (ver la Tabla 1, arriba). De acuerdo con las categorías de análisis se obtuvieron los siguientes resultados:

3.1 Acceso

Los recursos para el financiamiento de la Asistencia Técnica dirigida a las organizaciones de la sociedad civil activas en las respuestas nacionales al VIH y la tuberculosis durante los tres años del estudio llegaron del Fondo Mundial, el Gobierno de los Estados Unidos y, a muy pequeña escala, algunas ONG extranjeras. Al parecer, la disponibilidad de nuevos recursos para la Asistencia Técnica está disminuyendo. La mayoría de las acciones de asistencia técnica se hicieron en 2014-15; solo el acompañamiento de los RP, y de la Asociación Dominicana de Planificación Familiar (ADOPLAFAM), quien está apoyando a ASODENAT, seguían siendo implementadas a finales de 2016.

Los proveedores de Asistencia Técnica fueron internacionales, regionales y también nacionales. Grant Management Solutions (GMS), un proyecto que entrega asistencia técnica a países recibiendo subvenciones del Fondo Mundial, jugó un papel primordial, encargándose de 3 de las intervenciones. La Red Latinoamericana de Mujeres Trabajadoras Sexuales, RedTraSex, es una iniciativa regional que se encargó de reforzar las organizaciones socias, como fue el caso del Movimiento de Mujeres Unidas (MODEMU), la organización socia dominicana. Los demás ejemplos se hicieron mayormente a través de recursos nacionales, con aportes puntuales a través de Socios en Salud de Perú y colaboradores del proyecto Avanzando con Socios y Comunidades (conocido por su sigla en inglés, APC, Advancing Partners and Communities).

De los 7 casos identificados, las inversiones mayores se hicieron al beneficio del MCP y los Receptores Principales. APC trajo aportes para el fortalecimiento de organizaciones de base comunitarias la sociedad civil (OBC) pero se cerró antes de lo previsto. Los RP brindan una asistencia técnica constante a los Sub-Receptores de las subvenciones del FM, pero de una forma poco formalizada. Los demás apoyos técnicos recibidos fueron de escala menor.

En el caso del proyecto de tuberculosis, la situación es distinta. Por primera vez, con la subvención actual del FM, hay un proceso explícito y sostenido de fortalecimiento de la Asociación Dominicana de Enfermos y Afectados por la Tuberculosis (ASODENAT). Desde 2016, se invierte recursos en un programa intensivo de asistencia técnica con el objetivo de lograr su estructuración y sostenibilidad. Sin embargo, tres años no parecen suficientes para lograr resultados sostenibles y la asociación trabaja de manera aislada. En la mayoría de los casos, se incluyó una perspectiva de género, con una atención particular a las consideraciones relativas a orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Hasta cierto punto, se tomó en cuenta aspectos socio-culturales, adaptando, por ejemplo, materiales para migrantes. Sin embargo, varios participantes tienen una percepción que el apoyo técnico no se desarrolla teniendo en cuenta la situación específica de cada organización. Se habla de productos 'encajonados' o 'empacados' que no están adaptados a sus necesidades. Aunque se realizaron evaluaciones de capacidades, estas últimas sirven más bien para diagnosticar y no para apoyar un proceso de fortalecimiento institucional. En algunos casos, las organizaciones han pasado por varios procesos de evaluación de capacidades realizados por proyectos distintos, sin que se aporten recursos para cubrir las brechas identificadas, generando expectativas que quedan sin seguimiento.

3.2 Eficacia

La eficacia de las intervenciones en asistencia técnica en la República Dominicana parece mixta. Algunos casos alcanzaron sus objetivos, mientras que otros enfrentaron dificultades. Entre varios otros ejemplos, se logró fortalecer sistemas de monitoreo y evaluación, y la gestión de procesos de calidad para las OSC. La introducción de los tableros de mando y el apoyo técnico a los RP en la selección de los Sub Receptores fueron exitosos, contribuyendo al buen manejo de las subvenciones asignadas a la sociedad civil por parte del Fondo Mundial y el desempeño del proyecto. El apoyo al MCP para su restructuración también cumplió con sus objetivos, aunque el MCP queda inactivo por motivos internos, limitando la participación de la sociedad civil como se había previsto.

En general, con la excepción de las iniciativas que ofrecían un acompañamiento sistematizado (RedTraSex, por ejemplo, y las actividades cotidianas de los RP), había una deficiencia de seguimiento a las asistencias brindadas lo que amenaza su sostenibilidad; es el caso, por ejemplo, de las acciones iniciadas por APC que se cerró sin avisar a las organizaciones participando. De igual manera, no se identificaron

evaluaciones que permitieran juzgar la eficacia de la mayoría de las intervenciones. En el caso de GMS se realizó una evaluación de su programa al nivel mundial, pero esta no refleja resultados al nivel nacional, mientras que las evaluaciones de los proyectos encabezados por CVC/COIN y RedTraSex todavía no están disponibles.

3.3 Innovación

En términos de innovación, hay una falta de experiencias novedosas. Sin embargo, el curso virtual organizado por RedTraSex, en el cual participaron las lideresas de MODEMU, se destaca por demostrar varias características novedosas; alcance una población meta de mujeres trabajadoras sexuales que recibe poco apoyo de otras fuentes, empoderándolas y habilitándolas para jugar el rol de multiplicadoras. Por medio de materiales audiovisuales y con el apoyo de tutores asignados, estudiaron un abanico de módulos que incluyeron tanto capacidades individuales (prevención del VIH, derechos humanos), como el desarrollo organizacional (gobernanza, comunicación, monitoreo, incidencia). De esta manera, demostró que, con un apoyo adecuado, personas de bajo nivel educativo pueden aprovechar de cursos utilizando nuevas tecnologías de comunicación, las cuales ofrecen la potencialidad de aumentar el alcance y bajar los costos de la intervención.

Se identificaron otras dos experiencias de innovación, la primera fue la introducción de los tableros de mando para el monitoreo estratégico de los proyectos. Gracias a la asistencia técnica de GMS, la República Dominicana fue el primer país en implementar en su totalidad una herramienta informatizada para la evaluación del desempeño de los proyectos manejados por los Receptores Principales. Su diseño amigable facilitó la toma de decisiones oportunas, desde entonces, se ha divulgado su uso a varios otros países y se evidencia un grado importante de apropiación de la herramienta al nivel de los RP, que hace creer que seguirán utilizándola en el futuro, especialmente debido a que se plantea adaptarla para usos más allá de las subvenciones del Fondo Mundial.

La segunda, tiene que ver con la formación en la documentación de casos de violaciones de derechos humanos, la cual fue llevada a cabo por el Observatorio de los Derechos Humanos para Grupos Vulnerabilizados (ODHGV). Varias organizaciones de personas viviendo con el VIH, mujeres trans, trabajadoras sexuales y jóvenes marginalizados participaron en entrenamientos, habilitándoles a documentar casos y subirlos a la plataforma creada para este fin. Los datos sirven para visibilizar estas problemáticas, llevar algunos de los casos frente a la justicia o para campañas de

incidencia. De esta forma, se desarrollaron nuevos conocimientos de un tema que es de alta relevancia para los grupos que integran el Observatorio, aparentemente a bajo costo.

Por estos motivos, el estudio concluye que las políticas actuales de financiamiento están dejando atrás algunos actores de la sociedad civil, y las asociaciones de poblaciones clave y comunidades afectadas en particular. Una estrategia para su fortalecimiento debería volverse una prioridad de los actores internacionales y nacionales a fin de asegurar que siguen participando en las respuestas nacionales al final del periodo de transición iniciada por el Fondo Mundial.

4. Conclusiones

Frente al proceso inminente de su transición en la República Dominicana y la región de Latinoamérica, el Fondo Mundial recomienda una evaluación de la disponibilidad del país para esta transición, que le permitirá desarrollar una estrategia y un plan de trabajo para enfrentar esta meta. El Fondo está dispuesto acompañar los países en estos procesos de transición. Para seguir contribuyendo a las respuestas nacionales, todos los componentes de la sociedad civil deberían prepararse para los cambios en el modelo de financiamiento. La sostenibilidad implica no solamente una autonomía financiera, sino también el desarrollo de capacidades institucionales para enfrentar el nuevo entorno y la asistencia técnica es uno de los enfoques que les permitirá desarrollarse a este fin.

Este estudio demuestra que el panorama de asistencia técnica en la República Dominicana es complejo, con algunos ejemplos de cooperación técnica a gran escala, pero también de aportes mucho más modestos. El conjunto de los participantes de la sociedad civil reconoce que globalmente se han beneficiado de las experiencias de asistencia técnica que han recibido durante los tres años analizados, pero quedan varias limitaciones importantes. En el caso del VIH particularmente, la Asistencia Técnica ha sido restringida a necesidades técnicas inmediatas asociadas con la implementación del proyecto y el alcance de los indicadores programáticos, dejando de lado una perspectiva de sostenibilidad y de mantenimiento de la respuesta por parte de las organizaciones, más allá de la implementación del Fondo Mundial.

En general, la cooperación técnica no toca a aspectos más estratégicos, a pesar de que estos elementos son imprescindibles por la sostenibilidad de las organizaciones. Además, en su gran parte, la asistencia fue dirigida a las instancias de gestión y no al

nivel operacional o comunitario, dejando de un lado varias asociaciones de poblaciones clave y de las comunidades afectadas; la necesidad de asegurar una buena utilización de los recursos en el programa VIH en el país no debería ocultar la necesidad de fortalecer estas organizaciones.

Existen en el país ONGs muy profesionales y experimentadas, capaces de organizarse para asegurar su sostenibilidad. Un grupo de proveedores de servicios está tomando medidas a fines de lograr esta meta, una iniciativa que merece todo el apoyo necesario para que sea exitosa. No obstante, la opción de vender servicios no es factible por las OBC, que tienen una orientación hacía la incidencia política y la defensa de sus derechos. Juegan un papel indispensable por su capacidad de representación de las poblaciones clave y las personas afectadas en espacios de toma de decisión. De esta forma, contribuyen a mejorar la eficacia de las intervenciones, un papel que está reconocido tanto por el Fondo Mundial como las autoridades nacionales. Sin embargo, necesitan apoyos institucionales a los cuales tienen poco acceso. Una estrategia para su fortalecimiento debería volverse una prioridad de los actores internacionales y nacionales.

De los ejemplos analizados en el marco de este estudio, se puede identificar elementos de buenas prácticas que se puede utilizar para construir un programa de Asistencia Técnica que corresponde a este imperativo. Entre otros factores, se debe fomentar la participación activa de los beneficiarios de las intervenciones en la formulación e implementación de los procesos de fortalecimiento para asegurar que corresponden a sus necesidades. Por otra parte, es imprescindible tener en cuenta un acompañamiento u otra forma de seguimiento para asegurar el logro de los objetivos de una cooperación técnica. Finalmente, las nuevas tecnologías de comunicación ofrecen un gran potencial para modelos de asistencia técnica capaces de alcanzar poblaciones clave y comunidades afectadas en mayor número y a menos costo.

5. Recomendaciones

1. Recomendaciones dirigidas al MCP:

a) Priorizar una evaluación de la disponibilidad del país para la transición que incluye un diagnóstico de las capacidades y necesidades de las ONG y OBC activas en las respuestas nacionales, involucrando a todas las poblaciones clave y comunidades afectadas. Aprovechar las herramientas y los recursos proporcionados por el Fundo Mundial u otros donantes para una asistencia técnica en la medida que sea necesaria.

b) Fomentar la participación de ASODENAT en capacitaciones y espacios organizados en relación al VIH/SIDA, esto podría fortalecer el abordaje de la co-infección TB-VIH, siendo la primera una de las principales causas de mortalidad en personas con VIH.

2. Recomendaciones dirigidas a los donantes:

a) Asignar recursos para asistencia técnica dedicada al fortalecimiento institucional de las asociaciones de poblaciones clave, que incluya la elaboración de estrategias para la diversificación de recursos y planes de sostenibilidad, integrando varias opciones para lograr este objetivo.
b) Optimizar el uso de nuevas tecnologías de comunicación en la planificación de capacitaciones e intercambios de experiencia regionales, promoviendo el acceso a cursos en línea, foros virtuales en tiempo real y demás.
c) Seguir apoyando, con Asistencia Técnica si fuese necesario, al proceso de estructuración y capacitación de la red de ONGs sub-contratadas por el estado y el sector privado para provisión de servicios a las poblaciones clave, incluyendo servicios de prevención.
d) En la planificación de la Asistencia Técnica, priorizar enfoques individualizados, permitiendo a las ONGs beneficiando de la intervención, participar en la selección de los/las consultores/as y los temas abordados y asegurando un seguimiento a toda intervención.

3. Recomendaciones dirigidas a la sociedad civil dominicana:

a) Incidir con los donantes para que proporcionen fondos destinados al fortalecimiento de las OSC, y las asociaciones de grupos clave y poblaciones afectadas en particular, frente al desafío de la transición
b) Prepararse para la fase de transición, participando en una evaluación de la disponibilidad del país para la transición y la preparación de un plan de acción basado en este análisis.

[1]Ministerio de Salud Pública (2013), Encuesta Demográfica y de Salud 2013
[2]CONAVIHSIDA (2014), Resumen Ejecutivo Plan Estratégico Nacional (PEN) para la Prevención y el Control de las ITS, VIH y SIDA 2015-2018
[3]Dos donaciones sucesivas
[4]Idem