

Guía

para la planificación
estratégica de una respuesta
nacional *al* VIH/SIDA



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

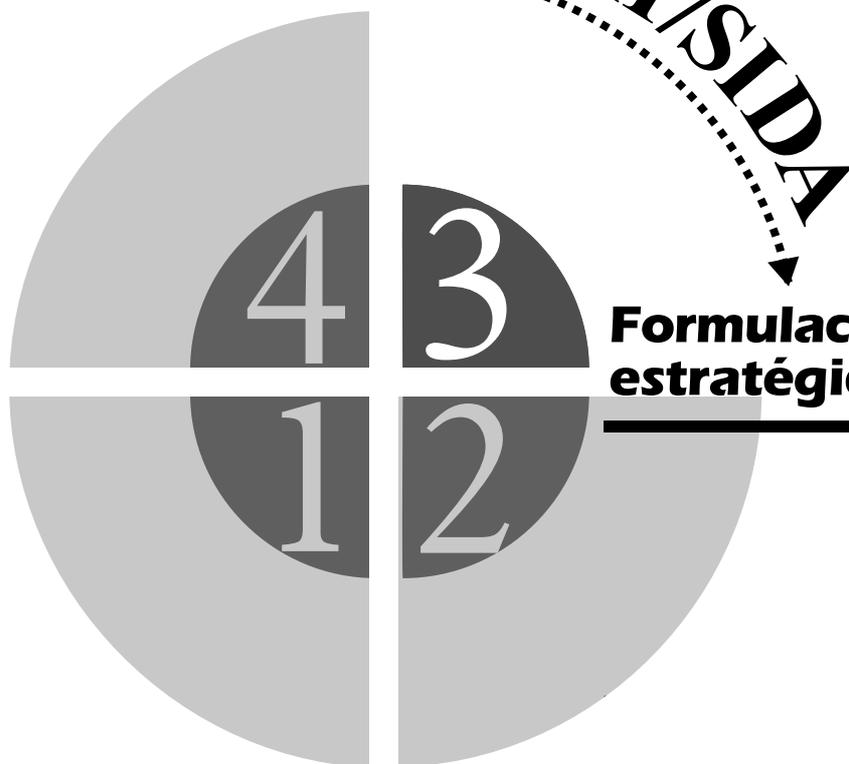
ONUSIDA

UNICEF • PNUD • FNUAP • PNUFID
UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

Colección ONUSIDA del Prácticas Óptimas
MATERIAL FUNDAMENTAL

Guía

para la planificación
estratégica de una respuesta
nacional *al* VIH/SIDA



**Formulación del plan
estratégico**



ONUSIDA
UNICEF • PNUD • FNUAP
UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

UNAIDS/98.21 – Traduction: OMS/TRA

© Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) – 1998.
Reservados todos los derechos. El presente documento puede reseñarse, citarse, reproducirse o traducirse libremente, en parte o íntegramente, siempre y cuando se nombre su procedencia. No se permite su venta o su uso en conexión con fines comerciales sin la aprobación previa por escrito del ONUSIDA (contacto: Centro de Información del ONUSIDA – 20, avenue Appia – 1211 Ginebra 27 – Suiza, o dirección electrónica <unaids@unaids.org>).

Índice

I. Introducción a la formulación del plan estratégico	
I.1 ¿Por qué formular un plan estratégico?.....	5
I.2 Diferentes opciones en materia de planes estratégicos.....	6
• <i>Ejemplo: Estrategia nacional Filipina para el VIH/SIDA</i>	6
I.3 Utilización del presente módulo	7
I.4 ¿Quién utiliza el plan estratégico terminado?	7
II. Responsabilidades	
II.1 Responsabilidad global	8
II.2 Equipo para la formulación del plan estratégico	8
• <i>Ejemplo: Miembros de un grupo de trabajo sobre la juventud</i>	9
II.3 Administración de la formulación del plan estratégico	9
• <i>Tres opciones</i>	9
II.4 Calendario de las etapas.....	11
III. Formulación de un plan estratégico	
¿Qué es una estrategia?	12
• <i>Ejemplo: Estrategia con iniciativas múltiples para aumentar la utilización de preservativos</i>	12
Las principales etapas en la formulación de un plan estratégico	13
III.1 Reexaminar los principios rectores nacionales.....	13
III.2 Confirmar los sectores prioritarios para una respuesta nacional.....	13
III.3 Establecer objetivos en los sectores prioritarios.....	14
III.4 Formular estrategias para alcanzar los objetivos en sectores prioritarios	14
• <i>Ejemplo: Convertir un obstáculo en una oportunidad</i>	15
III.5 Elaborar un marco estratégico para la respuesta nacional.....	15
III.6 Examinar los puntos fuertes y débiles de las estrategias propuestas....	16
III.7 Revisar objetivos y estrategias siempre que sea necesario	17
III.8 Planificar una gestión y un financiamiento flexibles que aseguren el apoyo a nuevas estrategias.....	17
• <i>Ejemplo: Formulación de estrategia para un sector prioritario: reducir la transmisión del VIH entre los jóvenes</i>	19
IV. Producción de un documento de plan estratégico	
IV.1 Ejemplo: Esquema de un plan estratégico	24
IV.2 Circulación del plan estratégico	25
IV.3 Utilización del plan estratégico terminado	25
V. Etapas siguientes: movilización de recursos, planes operacionales aplicación	26
VI. Bibliografía	27

I. Introducción a la formulación de un plan estratégico

El proceso de planificación estratégica abarca la respuesta a tres preguntas:

- ▶ ¿Cuál es la situación del VIH en el país?
- ▶ ¿Qué se ha hecho hasta ahora acerca de ello?
- ▶ ¿Qué se debe hacer en el futuro?

A las dos primeras preguntas se debió responder mediante el análisis de la situación y el de la respuesta descritos en los *Módulos 1 y 2* de esta guía. El tercer módulo, que se ocupa de la tercera pregunta, se apoya básicamente en el trabajo realizado en las dos primeras fases de planificación.

Muchas de las preguntas que surgen durante el proceso de formular estrategias son semejantes a las que se hicieron cuando se analizaron la situación y la respuesta. La diferencia estriba en que, al formular un plan estratégico, un país se propone cambiar situaciones concretas, por lo que aprovecha todas las oportunidades y tiene en cuenta todos los obstáculos potenciales para avanzar hacia una situación en la que el VIH se propague menos rápidamente y tenga menos consecuencias negativas para los infectados, sus familias y la sociedad. Así, por ejemplo, una de las oportunidades que no se deben perder es la de crear un plan nacional de desarrollo en el que las actividades relativas al VIH/SIDA estén lo más integradas que sea posible.

I.1 ¿Por qué formular un plan estratégico?

Si bien la base de una planificación tradicional de salud es la **norma** que se aplica a todos los beneficiarios (como tratamiento normalizado, plan de inmunización, etc.) y que logra sus efectos en la medida en que se reproduce con precisión, la planificación en materia de VIH está basada en **situaciones** que son diferentes según el grupo de población de que se trate, y que pueden cambiar rápidamente a lo largo del tiempo. La planificación en materia de VIH significa, por consiguiente, preparar estrategias pertinentes para situaciones concretas, suficientemente flexibles como para adaptarse cuando cambia la situación y que tengan en cuenta, de manera realista, los recursos disponibles. Una estrategia no es más que un medio para avanzar desde la situación presente hacia una meta estipulada, por medio de varias etapas sucesivas. Más adelante en este módulo se analizan las estrategias con mayor detalle.

En el pasado, los planificadores tendían a preparar primero un plan y después salían en busca del dinero o de los recursos para financiarlo, lo que no resulta un ejercicio cómodo en un mundo en el que son muchas las prioridades en materia de desarrollo que compiten por encontrar recursos. Un planificador que piensa estratégicamente, sin embargo, busca iniciativas con recursos incorporados, al formar, por ejemplo, asociaciones con empresas privadas o instituciones que pueden aportar habilidades y material a la respuesta nacional al VIH. La simple participación de esas personas en la formulación de un plan estratégico puede, por sí sola, suponer una aportación importante a una respuesta más eficaz.

La razón de ser de la planificación estratégica y sus características fundamentales se explicaron detalladamente en la introducción al *Módulo 1*.

I.2 Diferentes opciones en materia de planes estratégicos

Si bien todos los planes estratégicos tienen en común un conjunto de rasgos característicos, existen varias opciones a la hora de planificar estratégicamente, según el nivel de concreción y de operacionalización:

Puede concebirse un plan estratégico como marco general para aplicar la respuesta nacional. Un marco estratégico de esas características establece principios fundamentales, estrategias amplias y es la base para una ulterior formulación de más proyectos y programas con prioridad operacional.

En la segunda opción, el plan estratégico incluye, además del marco general, tal como se ha definido anteriormente, las estrategias más detalladas necesarias para cambiar la situación presente, así como las sucesivas etapas intermedias que se requieren para alcanzar los objetivos propuestos.

El «plan estratégico para la acción» –la tercera opción– da un paso más en cuanto a precisar los detalles: las acciones prioritarias incluyen, además de planes operacionales, alternativas detalladas para cada estrategia, con el fin de superar obstáculos potenciales.

Para ilustrar la primera opción, se enumeran, en el ejemplo que sigue a continuación, los principios rectores contenidos en la Estrategia Nacional Filipina para el VIH/SIDA, tal como se publicó después de muchos meses de consultas con los organismos participantes en la respuesta nacional.

Ejemplo: Estrategia nacional filipina para el VIH/SIDA

Principios rectores:

- ▶ *Es esencial la participación multisectorial para las respuestas nacional y local a la infección por el VIH.*
 - ▶ *Deben defenderse los derechos y las responsabilidades individuales de las personas afectadas por el VIH.*
 - ▶ *Debe capacitarse a la gente para evitar que prosiga la transmisión del VIH.*
 - ▶ *La atención y el apoyo a personas con el VIH deben integrarse en los servicios de salud y sociales existentes.*
 - ▶ *Se deben utilizar todas las precauciones y el máximo de seguridad para minimizar el riesgo de transmisión del VIH cuando se realizan intervenciones sanitarias.*
 - ▶ *Todas las pruebas para anticuerpos del VIH deben ser voluntarias, con confidencialidad garantizada y adecuado asesoramiento antes y después de la prueba.*
 - ▶ *La formulación de políticas y programas de desarrollo socioeconómico debe tener en cuenta la infección por el VIH y el impacto del SIDA.*
 - ▶ *Los recursos deben asignarse tomando en consideración las singulares vulnerabilidades de las diversas poblaciones que padecen la infección por el VIH y el impacto del SIDA.*
 - ▶ *Deben hacerse esfuerzos continuos para mejorar constantemente los programas relacionados con el VIH.*
-

Si bien esta primera opción proporciona un marco válido para la ulterior planificación de estrategias prioritarias, sigue siendo muy teórica, y puede ser menos conducente a la acción inmediata. La tercera opción requiere técnicas complejas y recursos humanos altamente especializados. La opción implícitamente adoptada en el presente módulo es la segunda, en la que se define un marco estratégico así como varias estrategias prioritarias.

I.3 Utilización del presente módulo

El presente módulo, al igual que otros de esta serie, describe un proceso que puede ser utilizado por todas las personas que participen en la planificación relativa al VIH/SIDA. Aunque se dirige sobre todo a planificadores nacionales, puede utilizarlo cualquiera, desde el gestor del programa nacional al director de una organización comunitaria. De hecho, el proceso en su totalidad puede emprenderse a nivel nacional, o pueden también utilizar el presente módulo planificadores a nivel de distrito o de comunidad para formular sus planes, basados en análisis realizados a un nivel descentralizado. Cada país ha de escoger la combinación de planificación nacional y descentralizada que mejor se ajuste a sus necesidades. Las ventajas e inconvenientes de la planificación central frente a la descentralizada se analizan con mayor detalle más adelante. El proceso de formulación de estrategias que se describe en la presente guía, sin embargo, es prácticamente el mismo cualquiera que sea el nivel a que se lleve a efecto la planificación.

I.4 ¿Quién utiliza el plan estratégico terminado?

El plan terminado sirve de guía, sobre todo, a los gestores de programas cuando ejecutan actividades que tratan de reducir la propagación del VIH y su impacto. Ha de ser una referencia indispensable para todos los que traten de contribuir a la respuesta nacional. Gobiernos, donantes nacionales y extranjeros, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas privadas, asociaciones profesionales, investigadores y otros deben utilizar el plan nacional como guía en sectores prioritarios y actividades para la respuesta nacional. Es probable que ese grupo de usuarios tenga intereses que difieran, pero cuanto más hayan aportado a la formulación del plan estratégico, más probable es que el plan refleje sus necesidades y asegure su participación en una respuesta coherente, dirigida por el gobierno.

II. Responsabilidades

II.1 Responsabilidad global

Son dos los grupos más importantes que pueden participar en la formulación de un plan estratégico nacional para el VIH. En la mayoría de los países, el proceso está coordinado por el director del Programa Nacional sobre el SIDA, bajo la dirección del Comité Nacional sobre el SIDA o cualquier otro órgano o persona con responsabilidad global en la política sobre el SIDA. Lo más probable es que el equipo del director del Programa Nacional sobre el SIDA se haya responsabilizado de las dos primeras etapas en el proceso de planificación estratégica: análisis de la situación y análisis de la respuesta.

En otros casos, sin embargo, los gobiernos quizá prefieran hacer también responsable en el caso del VIH al organismo nacional de planificación. Al igual que en otros sectores del desarrollo humano, el análisis de la situación quizá señale cuál sea el modelo más apropiado para el país.

En algunos países tal vez se requiera considerable tiempo y energía para crear apoyo para el concepto mismo de planificación estratégica, sobre todo entre grupos de otros sectores que quizá consideren que el VIH no es asunto suyo. Puede ser necesario un destacado liderazgo personal o institucional para encauzar el proceso. Crear apoyo para la planificación estratégica en materia de VIH exigirá establecer relaciones, iniciar diálogos y presionar para lograr compromisos políticos, actividades todas que son, por derecho propio, cruciales para una respuesta nacional eficaz a la epidemia.

II.2 El equipo para la formulación del plan estratégico

El equipo nombrado para formular el plan estratégico debe estar compuesto por un número limitado de grupos de trabajo, cada uno de ellos centrado en uno o más sectores concretos.

Las personas que intervienen en la formulación del plan estratégico son distintas según la opción que se elija: depende de si, además del marco estratégico, van a elaborarse estrategias prioritarias concretas, o del grado de descentralización que se adopte, etc. Unos cuantos principios, sin embargo, son válidos para todos los casos:

- ▶ Dado que el gobierno debe ser el conductor de todo el proceso, se ha de contar con una nutrida representación gubernamental de diferentes sectores. Ello facilitará además la integración de las actividades relativas al VIH/SIDA en los planes nacionales de desarrollo.
- ▶ Se reconoce que la participación activa en el proceso de planificación desemboca en un intenso sentimiento de propiedad. De aquí que integrar a todos los interesados más directos en la formulación del plan es un primer paso esencial para la movilización de recursos, tanto humanos como financieros. Entre esos interesados figuran importantes ONG nacionales e internacionales, el ONUSIDA y sus copatrocinadores (posiblemente por mediación del Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA), los principales donantes internacionales, el sector privado, las organizaciones comunitarias, personas afectadas por el VIH/SIDA, etc.
- ▶ El equipo en su conjunto debe poseer adecuados conocimientos técnicos en los diferentes sectores básicos que se han de considerar, así como en la planificación estratégica misma. Si se prepara con suficiente antelación, es posible en muchos casos cumplir este requisito mediante una cuidadosa selección de los posibles participantes entre los interesados enumerados anteriormente.

- ▶ El equipo (o los equipos) que realizaron el análisis de la situación y el de la respuesta deben estar en condiciones de hacer una valiosa aportación a la formulación del plan estratégico: las prioridades y estrategias elegidas dependerán en gran medida de los resultados de sus análisis.

Ejemplo: Miembros de un grupo de trabajo sobre la juventud

Representantes de:

- ▶ *el ministerio de educación;*
 - ▶ *el ministerio de los deportes y de la juventud;*
 - ▶ *una organización comunitaria que apoye a jóvenes que viven con el VIH;*
 - ▶ *adolescentes que participen en un programa de educación entre iguales;*
 - ▶ *el sindicato nacional de educadores;*
 - ▶ *una empresa internacional de televisión por satélite cuya programación esté destinada a los jóvenes;*
 - ▶ *jóvenes de un grupo religioso que organice actividades para el tiempo libre;*
 - ▶ *una ONG que trabaje con chicos de la calle;*
 - ▶ *un universitario que investigue sobre los niños en la fuerza de trabajo;*
 - ▶ *un donante bilateral que financie formación profesional para madres adolescentes;*
 - ▶ *la UNICEF, el FNUAP y la UNESCO;*
 - ▶ *una empresa privada que publique revistas de fútbol y de moda para jóvenes.*
-

II.3 Administración de la formulación del plan estratégico

Cada país ha de elegir las etapas administrativas para la formulación del plan estratégico de la manera que mejor se ajuste a sus necesidades y a sus recursos particulares. Tanto los enfoques centralizados como los descentralizados tienen sus ventajas e inconvenientes.

Si se planifica a nivel central, es necesario, ante todo, elaborar el marco estratégico nacional dentro del cual se aplica la respuesta nacional. Es probable que la integración de las estrategias para la prevención del VIH/SIDA en los diferentes planes sectoriales del gobierno tenga un impacto más amplio si se hace a nivel nacional. Igualmente, la planificación de estrategias nacionales a nivel central ayuda a reducir la duplicación y asegura la coherencia en toda la extensión del programa. La planificación central, sin embargo, requiere extensas consultas nacionales y puede consumir mucho tiempo y recursos.

Aparte de ser un proceso largo y en ocasiones difícil de organizar y de coordinar, la planificación descentralizada tiene sus ventajas. Al hacer posible que participen las instancias decisorias locales y las comunidades, el plan no sólo tiene unos vínculos más estrechos con las características sociales y culturales de los grupos de población destinatarios y se adapta mejor a los recursos disponibles, sino que proporciona un sentimiento más hondo de propiedad a los responsables de su aplicación.

Acto seguido se detallan tres posibilidades, pero hay tantas como países y estructuras administrativas.

1ª opción: Planificación a nivel nacional

- ▶ *Identificar con claridad la responsabilidad y la participación en la formulación del plan*
- ▶ *Establecer un plan de trabajo y un presupuesto*
 - *Distribuir las conclusiones del análisis de la situación y del de la respuesta*
 - *Primer taller nacional*
 - *Identificar sectores y objetivos prioritarios*
 - *Identificar a la presidencia para cada esfera prioritaria*
- ▶ *Formar grupos de trabajo para los sectores prioritarios y para la gestión*
 - *Formular estrategias con posibles programas e iniciativas en cada sector*
 - *Identificar mecanismos de gestión, coordinación y financiamiento*
- ▶ *Segundo taller nacional*
 - *Analizar y establecer prioridades entre las estrategias propuestas*
 - *Analizar los mecanismos de gestión*
 - *Acordar un plan estratégico nacional*
- ▶ *Redactar el plan estratégico nacional, hacerlo circular para obtener observaciones, concluirlo*
- ▶ *Presentarlo, para su aprobación, a la autoridad gubernamental responsable*
- ▶ *Distribuir el plan estratégico nacional*

2ª opción: Prioridades nacionales, estrategias locales

- ▶ *Identificar con claridad la responsabilidad y la participación en la formulación del plan*
- ▶ *Distribuir las conclusiones del análisis de la situación y del de la respuesta*
- ▶ *Taller nacional*
 - *Identificar sectores y objetivos prioritarios*
- ▶ *Redactar el anteproyecto nacional, sin olvidar los principios rectores y los sectores prioritarios, y presentarlo a la autoridad gubernamental responsable*
- ▶ *Primer taller provincial*
 - *Analizar la situación provincial y la respuesta en los sectores prioritarios*
 - *Identificar grupos de trabajo para cada sector prioritario*
 - *Los grupos de trabajo elaboran estrategias en su sector*
- ▶ *Segundo taller provincial*
 - *Analizar y establecer prioridades en cuanto a las estrategias propuestas para todos los sectores*
 - *Identificar los mecanismos de gestión*
- ▶ *Redactar el plan estratégico, hacerlo circular para obtener observaciones, concluirlo*
- ▶ *Distribuirlo provincialmente y presentarlo a la autoridad gubernamental responsable*

3ª opción: Las provincias establecen el orden del día

- ▶ *Identificar con claridad la responsabilidad y la participación en la formulación del plan estratégico a nivel provincial*
- ▶ *Las provincias se encargan del análisis de la situación y del de la respuesta*

- ▶ *Talleres provinciales*
 - *Identificar sectores y objetivos prioritarios*
 - *Identificar grupos de trabajo para cada sector prioritario*
 - *Los grupos de trabajo elaboran estrategias en su sector*
 - ▶ *Las provincias redactan planes estratégicos*
 - ▶ *Taller nacional*
 - *Análisis de los planes provinciales*
 - *Identificar sectores prioritarios comunes*
 - *Identificar mecanismos nacionales de gestión y coordinación*
 - ▶ *Redactar el plan estratégico nacional, hacerlo circular para obtener observaciones, concluirlo*
 - ▶ *Presentarlo a la autoridad gubernamental responsable*
-

De la forma en que se organice la administración nacional dependerá el proceso operacional de planificar así como el grado de centralización o descentralización de ese proceso.

En cada país es necesario que un plan de acción especifique las etapas del ejercicio, las personas responsables, el calendario y el presupuesto necesario.

El ejercicio puede resultar costoso. En algunos casos, los copatrocinadores y la secretaría del ONU-SIDA pueden estar en condiciones de ayudar a los países a movilizar los recursos humanos y financieros necesarios.

II.4 Calendario de las etapas

El tiempo necesario para formular un plan estratégico nacional varía extraordinariamente de un país a otro. Depende del tamaño y complejidad del país, de los sistemas administrativos y de planificación vigentes, y del nivel de descentralización al que hayan de realizarse los diferentes estadios de la formulación del plan.

Las conclusiones del análisis de la situación y del de la respuesta proporcionan una indicación aproximada de la complejidad de la tarea en un país concreto, y pueden guiar a los administradores para planificar el calendario más adecuado.

III. Formulación de un plan estratégico

Esta sección se propone como guía para los procesos mentales que utilizan los planificadores durante la formulación de un plan estratégico.

Si se dispone de un buen análisis de la situación y de la respuesta, la mayor parte del trabajo más duro de formulación del plan estratégico ya está hecha. Esos ejercicios, que se han sido descritos en los *Módulos 1 y 2*:

- ▶ han identificado sectores prioritarios para el cambio;
- ▶ han identificado qué partes de la actual respuesta se deben continuar y ampliar;
- ▶ han identificado los obstáculos que se han de evitar y las oportunidades que se han de aprovechar al diseñar nuevas estrategias.

Se han de establecer aún los objetivos para el cambio en los sectores prioritarios identificados, y se han de formular estrategias satisfactorias para avanzar hacia la consecución de esos objetivos.

¿Qué es una estrategia?

Una estrategia no es otra cosa que una serie de etapas diseñadas para avanzar desde una situación hacia otra. Cuando se planifican estrategias, esas etapas se definen en términos de los programas o iniciativas que llevan al país de la situación presente al objetivo especificado. En ocasiones esto se puede hacer de una sola vez, cuando basta una iniciativa para alcanzar el objetivo propuesto, pero lo más frecuente es que una estrategia conste de una serie de etapas, cada una de las cuales crea una nueva situación en el avance gradual hacia el objetivo. A continuación se ofrece un ejemplo de una estrategia que consta de varias etapas.

Ejemplo: Estrategia con iniciativas múltiples para aumentar la utilización de preservativos

▶ **Situación presente**

El uso de preservativos prácticamente no existe y abundan los casos de ETS. En un análisis reciente de la situación se han identificado diversos obstáculos que dificultan una mayor utilización de preservativos; entre ellos: la escasa disponibilidad, la mala calidad y la encarnizada oposición de líderes religiosos que influyen sobre el gobierno.

▶ **Objetivo previsto**

Utilización de preservativos en todas las relaciones sexuales no maritales.

Estrategia: *Mejorar la aceptabilidad, la disponibilidad y la calidad de los preservativos*

1ª etapa: *Diversas iniciativas para que líderes religiosos apoyen la utilización de preservativos*

1ª situación intermedia: Líderes religiosos acceden a no oponerse a que se promueva el uso de preservativos, y a comunicar privadamente esa decisión a funcionarios públicos de alto nivel

2ª etapa: *Levantar la prohibición de que se debata el uso de preservativos en los medios de comunicación, gracias a conversaciones con el ministerio de información, etc.*

2ª situación intermedia: Se promueve en la televisión el uso de preservativos, pero sin mencionar las relaciones sexuales extramaritales.

3ª etapa: *Se crea una cadena de distribución y un plan de comercialización de preservativos*

3ª situación intermedia: Amplia disponibilidad de preservativos y puntos de venta fácilmente accesibles

4ª etapa: *Importación, promoción y distribución de preservativos de calidad, mediante acuerdos con una empresa farmacéutica multinacional con intereses a largo plazo en el mercado regional de preservativos.*

La bondad de una estrategia está en función de las iniciativas que la componen. Con mucha frecuencia existe una iniciativa clave sin la cual el resto de la estrategia fracasa. Esas iniciativas clave –los franceses las llaman «proyectos dinamizadores»– pueden provocar el rápido despegue de una estrategia, facilitando toda una serie de pasos que, juntos, cambian la situación. Los planificadores han de reconocer la importancia de esas iniciativas clave, concentrando recursos para asegurar su éxito. Esas iniciativas clave son la piedra angular de la mayoría de las estrategias: si no se consigue que el financiamiento, los bienes y los servicios, las personas, el apoyo político y la acción coordinada se unan para apoyarlas, toda la estrategia se desmorona.

Las principales etapas en la formulación de un plan estratégico

1. Reexaminar los principios rectores nacionales.
2. Confirmar los sectores prioritarios para una respuesta nacional.
3. Establecer objetivos en los sectores prioritarios.
4. Formular estrategias para alcanzar los objetivos.
5. Elaborar un marco estratégico para la respuesta nacional.
6. Examinar los puntos fuertes y débiles de las estrategias propuestas.
7. Revisar objetivos y estrategias siempre que sea necesario, eligiendo los que tengan las mayores posibilidades de éxito y el mayor impacto posible sobre la epidemia, a un costo social, financiero y político aceptables.
8. Planificar una gestión y un financiamiento flexibles que aseguren el apoyo a nuevas estrategias.

III.1 Reexaminar los principios rectores nacionales

Todos los países trabajan de acuerdo con principios rectores explícitos o implícitos, con frecuencia recogidos en la constitución, o en los convenios internacionales de los que el país es signatario. Los principios rectores deben estar recogidos con claridad al comienzo del informe sobre el análisis de la situación (véase el *Módulo 1*). Dado que esos principios nacionales han de gobernar todas las estrategias en la respuesta al VIH, es conveniente volver a examinarlos y finalmente exponerlos con claridad antes de pasar a la formulación de estrategias.

Un ejemplo de Filipinas, señalando los principios rectores de su estrategia nacional relativa al VIH/SIDA, se ha presentado en la sección I.2.

III.2 Confirmar los sectores prioritarios para una respuesta nacional

El análisis de la situación ha identificado los factores determinantes de mayor importancia para la epidemia de VIH/SIDA en el país, y el análisis de la respuesta ha localizado con precisión los sectores más necesitados de atención en un nuevo plan estratégico. Para más información sobre el proceso de análisis, véase el *Módulo 1: Análisis de la situación*, y el *Módulo 2: Análisis de la respuesta*.

A partir del conjunto de conocimientos disponibles internacionalmente, y de la experiencia anterior con programas de muchos países, el ONUSIDA ha identificado un grupo de sectores principales para actuar en la respuesta mundial. Cada país, mediante el análisis de su propia situación, identifica las áreas prioritarias para la acción en su plan estratégico. Entre las principales áreas sugeridas por el ONUSIDA figuran:

- ▶ atención a las personas que viven con el VIH/SIDA;
- ▶ mitigar el impacto en las personas infectadas y afectadas por el VIH/SIDA;
- ▶ reducir la vulnerabilidad de los jóvenes y de otros grupos concretos de población;

- ▶ promover para los jóvenes, para otros grupos concretos de población y para el público en general un comportamiento sexual más seguro;
- ▶ promoción y distribución de preservativos;
- ▶ prevención y lucha contra las ETS;
- ▶ suministro de sangre no contaminada;
- ▶ promover un comportamiento más seguro en el uso de drogas inyectables;
- ▶ promover un entorno de apoyo en cuestiones éticas, legales y de derechos humanos.

Tal como se menciona en otros módulos, no se pretende que esta lista sea exhaustiva ni aplicable a todas las circunstancias. Un análisis más detallado de cada uno de los anteriores sectores básicos se puede encontrar en el *Módulo 2*, sección III.3.b).

III.3 Establecer objetivos en los sectores prioritarios

Puesto que un plan estratégico se centra en hallar caminos para alcanzar un objetivo, es importante concretar el objetivo. Aunque los planificadores pueden tener un objetivo global o último para la totalidad de la respuesta nacional, también deben tener, para cada sector prioritario, una clara idea de la situación concreta que quieren alcanzar al término del periodo abarcado por el plan. Esta situación nueva constituye el objetivo general en ese sector básico. Con frecuencia todavía mayor, ese objetivo sólo se puede alcanzar logrando con anterioridad otros objetivos concretos. Si un solo sector prioritario tiene muchos elementos diferentes que es necesario cambiar, los planificadores deben enumerarlos todos y establecer objetivos concretos para cada uno.

Los objetivos concretos son útiles porque actúan como motivadores. Alcanzar cada uno de ellos contribuye a que se avance hacia la consecución del objetivo general establecido para el sector básico. Eso permite a los gestores del plan vigilar el progreso global, apoyando iniciativas satisfactorias y modificando las que no hayan alcanzado sus objetivos.

III.4 Formular estrategias para alcanzar los objetivos en sectores prioritarios

El trabajo de base para formular estrategias se habrá tenido que hacer durante el análisis de la situación y el de la respuesta descritos en los módulos 1 y 2 de esta guía. Cuando se reúnen para formular estrategias, los diversos grupos participantes en la formulación del plan ya saben, gracias al análisis de la respuesta, qué iniciativas, entre las que constituyen la respuesta actual:

- ▶ están funcionando satisfactoriamente y se pueden continuar o ampliar;
- ▶ no están funcionando bien y necesitan un nuevo enfoque, más estratégico;
- ▶ no son pertinentes para las necesidades actuales y se deben abandonar, y;
- ▶ no se han puesto a prueba en absoluto.

Los programas y los proyectos que funcionan adecuadamente se deben incorporar a las nuevas estrategias, mientras que las iniciativas improcedentes se han de descartar.

Las iniciativas que no funcionan y necesitan un enfoque más estratégico, así como las cuestiones prioritarias que todavía no se han tratado, exigen mayor atención por parte de quienes formulan el plan. En el análisis de la respuesta se ha planteado ya la cuestión de por qué esas iniciativas no funcionan, y cuáles son las razones de que se descuiden sectores prioritarios. El análisis ha señalado las dificultades con las que se enfrentan los proyectos y los obstáculos que impiden plantear problemas importantes y formular posibles soluciones. Los estrategas pueden planear una serie de etapas –una estrategia– que se enfrente con esos obstáculos, o pueden buscar maneras de evitarlos por comple-

to. En ocasiones, un obstáculo se puede, incluso, convertir en una oportunidad, tal como queda ilustrado en el ejemplo que sigue.

El análisis de la situación y el de la respuesta pueden también haber identificado oportunidades perdidas que se podrían haber utilizado para mejorar la respuesta nacional contra el VIH. Los planificadores deben incorporar esas oportunidades a sus estrategias. Esto obliga a menudo a atraer a nuevos asociados para que participen en la respuesta: empresas privadas, instituciones estatales y comunidades que puedan aportar habilidades, financiamiento e ideas para encontrar nuevas maneras de reducir la infección por el VIH y su impacto. Una estrategia bien diseñada aprovecha los puntos fuertes que existen en diferentes sectores de la sociedad, alentando a cada uno de ellos a que aporten aquello que mejor hace. Los puntos fuertes de la comunidad internacional también varían. Cada copatrocinador del ONUSIDA tiene sus áreas propios de conocimientos teóricos y prácticos y lo mismo sucede con muchos destacados donantes internacionales del sector público y de las ONG. Si se tienen en cuenta esos puntos fuertes en el proceso de planificación, los países pueden hacer el uso más eficiente posible de los recursos disponibles.

Ejemplo: Convertir un obstáculo en una oportunidad

En 1992, se impidió que una joven brasileña asistiera a la escuela primaria por ser VIH positiva. El incidente, que ocurrió en San Paulo, donde se concentraba por entonces la gran mayoría de los casos brasileños de SIDA, puso de relieve la discriminación sufrida por todas las personas que viven con el VIH.

Los activistas en materia de SIDA de dentro y fuera del gobierno colaboraron con los medios de comunicación para llamar la atención de la opinión pública sobre el caso. Y utilizaron la oportunidad para aumentar la presión pública en pro de un entorno más favorable para personas que viven con el VIH y el SIDA. El sistema escolar de Sao Paulo respondió de manera especialmente positiva: en la actualidad ha formulado ya un programa integral de estudios para la educación en materia de salud sexual, y apoya la incorporación a la enseñanza de los niños afectados por el VIH.

La presión creada en torno al caso sigue teniendo efecto; aunque la niña ha fallecido ya, todos los años se entrega un premio que lleva su nombre a algún trabajo encaminado a reducir la transmisión y el impacto del VIH.

III.5 Elaborar un marco estratégico para la respuesta nacional

El equipo encargado de formular el plan ha alcanzado ya el punto crítico en el que dispone de todos los elementos para definir el marco estratégico dentro del que se debe aplicar la respuesta nacional al VIH/SIDA. Sus miembros han redefinido los principios rectores nacionales, han establecido los objetivos de los sectores prioritarios y han elaborado las estrategias amplias que van a permitir al país alcanzar esos objetivos. El análisis de la situación y el de la respuesta también deben de haberles informado sobre la capacidad institucional y las características del país, de manera que estén ya en condiciones de definir el marco institucional más adecuado para favorecer la aplicación de esas estrategias. En su totalidad, esos elementos constituyen el marco estratégico para la respuesta nacional al VIH/SIDA, que es parte esencial del plan estratégico, y que debe estar a disposición de cualquiera que se plantee la posibilidad de hacer una aportación a esa respuesta.

Las estrategias mismas, para ser eficaces, tienen todavía que afinarse mucho, después de que se hayan examinado sus puntos fuertes y débiles, y de que se haya hecho una doble comprobación de los objetivos en cuanto a su viabilidad en el contexto dado.

III.6 Examinar los puntos fuertes y débiles de las estrategias propuestas

Mientras preparan las estrategias (y las iniciativas que las componen), los planificadores han tenido en cuenta las oportunidades y los obstáculos identificados en el análisis de la situación y en el de la respuesta. Sin embargo, una vez que se ha elaborado el plan, las estrategias que lo componen deben someterse a una última comprobación práctica para evitar que obstáculos anteriormente no previstos puedan ponerlas en peligro, y para asegurarse de que, por otra parte, no se ha descuidado ninguna oportunidad que pueda contribuir a su éxito.

En esta comprobación práctica, los planificadores deben examinar las estrategias, de acuerdo, sobre todo, con tres criterios:

- a) aceptabilidad;
- b) solidez técnica; y
- c) viabilidad y asequibilidad.

III.6.a) Aceptabilidad: ¿apoyo u oposición?

El lugar donde se sitúa una estrategia, dentro de una escala que va del pleno apoyo activo en un extremo a la feroz oposición en el otro, determina cuáles son sus posibilidades de éxito o de fracaso. En esa escala pueden ubicarse individuos influyentes, grupos, y también situaciones o circunstancias. Entre todos esos factores figuran:

- ▶ líderes culturales y religiosos;
- ▶ políticos o grupos políticos influyentes;
- ▶ organismos gubernamentales u ONG;
- ▶ la propia comunidad vulnerable;
- ▶ importantes instituciones financieras;
- ▶ la administración; y
- ▶ poderosos intereses empresariales.

Si se define a alguno de esos grupos como serio oponente potencial a la iniciativa, habrá que renunciar a la estrategia o, preferiblemente, volver a formularla de manera que incluya un proyecto clave que convierta la oposición potencial en apoyo.

III.6.b) ¿Son técnicamente sólidas las iniciativas de la estrategia?

Una estrategia cuenta con una ventaja clara cuando contiene iniciativas que ya se han ensayado y han demostrado tener éxito en situaciones similares en el extranjero. Si la estrategia ha tenido en cuenta la necesidad de adaptar las tecnologías existentes a la situación nacional, sus posibilidades de éxito son excelentes. Pero eso no quiere decir que para que las estrategias salgan adelante sea imprescindible que exista ya un ejemplo en la comunidad o en otro lugar. Las estrategias caminan con los tiempos, y nuevas situaciones requieren con frecuencia nuevas iniciativas, incluso aunque no se hayan puesto antes a prueba. En esos casos los planificadores han de prestar cuidadosa atención a la solidez técnica de las iniciativas planeadas. Pueden encontrar ayuda para ello en el conjunto de experiencias anteriores, dentro de una amplia diversidad de sectores, reunidas y publicadas por el ONUSIDA en la colección de *Prácticas Óptimas*.

Los planificadores deben además reflexionar repetidamente sobre las consecuencias imprevistas y quizá no deseadas de las iniciativas que sugieren. Cuanto mayor sea el número de personas con experiencia y puntos de vista diferentes que se incorporen al equipo planificador, más probable será que se prevean y se eviten esas consecuencias no deseadas de las estrategias.

III.6.c) ¿Son viables y asequibles las iniciativas incluidas en la estrategia?

Toda iniciativa necesita recursos. Los planificadores han identificado la fuente de recursos clave mientras formulaban la estrategia. Deben asegurarse de que existen, efectivamente, los medios para apoyar las iniciativas en los siguientes campos:

- ▶ capacidad institucional;
- ▶ conocimientos y aptitudes;
- ▶ bienes y servicios;
- ▶ personas; y
- ▶ financiamiento.

El *Módulo 4*, titulado *Movilización de recursos*, contiene más información sobre necesidad de recursos y su disponibilidad.

III.7 Revisar objetivos y estrategias siempre que sea necesario

En esas revisiones se han de elegir las estrategias que tengan las mayores posibilidades de éxito, y el mayor impacto posible sobre la epidemia, a un costo social, financiero y político aceptables.

Al examinar las ventajas e inconvenientes de las estrategias planeadas, los planificadores pueden haber identificado puntos débiles, sobre los que se debe trabajar más. Quizá tengan también una idea más realista de la que tenían al comienzo del ejercicio de planificación sobre qué es exactamente lo que se puede lograr. Incluso aunque se hayan centrado sólo en los sectores prioritarios, descubrirán, probablemente, que han propuesto muchas más iniciativas y estrategias de las que se pueden abordar de manera realista en una respuesta inmediata. En ese momento, si es necesario, deben revisarse tanto los objetivos como las estrategias sugeridas.

Para preparar un plan que pueda cumplirse de manera realista, los planificadores han de abandonar algunas de las estrategias sugeridas. Deben abandonar primero aquéllas que tengan menos posibilidades de éxito. Si los estrategias no encuentran un modo de evitar los obstáculos clave o no están seguros del apoyo para un proyecto clave del que depende el resto de la estrategia, deben incluir otras estrategias en el plan. Si todas las estrategias tienen las mismas posibilidades de éxito, las que vayan a tener mayor impacto sobre la epidemia deben encabezar la lista.

Los documentos que figuran en la bibliografía contienen información más amplia sobre cómo dar prioridad a las estrategias para una respuesta eficaz.

Se han de considerar, finalmente, dos aspectos cruciales para el éxito de las estrategias: los proyectos clave que las sustentan y las asociaciones que las apoyan y aplican. Los proyectos clave han de contar con apoyo incondicional, en términos políticos y materiales, para asegurar su ejecución y, de ese modo, garantizar el éxito de la estrategia en su totalidad. Establecer los adecuados lazos de colaboración puede crear la motivación necesaria y aportar recursos inapreciables para una aplicación satisfactoria.

III.8 Planificar una gestión y un financiamiento flexibles que aseguren el apoyo a nuevas estrategias

Una de las ventajas decisivas de la planificación estratégica es que tiene en cuenta los cambios de situación. Las estrategias fallidas se pueden revisar o abandonar, mientras que iniciativas no previstas en el plan original pero que parecen funcionar se pueden apoyar y ampliar. Esto, sin embargo, no pasa del terreno de las buenas intenciones sin:

- a) una vigilancia constante de la respuesta en marcha;
- b) la incorporación de una gestión flexible; y
- c) el establecimiento de mecanismos apropiados que permitan el financiamiento de iniciativas recientemente aparecidas, no planificadas y que estén teniendo éxito.

III.8.a) Vigilancia de las estrategias en una situación cambiante

Un plan estratégico cambia con el paso del tiempo, de manera que es importante la vigilancia constante. Los planificadores necesitan aprender del éxito y del fracaso y adaptar, en consecuencia, sus planes futuros. También necesitan saber cómo está cambiando la situación, tanto a causa de su intervención misma como a pesar de ella.

Los *Módulos 1 y 2* de esta guía sugieren que se establezca una asociación a largo plazo con una institución como, por ejemplo, una dependencia gubernamental ajena al programa del SIDA o una universidad local. Esa colaboración puede tomar cuerpo con la creación de un comité de vigilancia que utilice el análisis de la situación original como punto de partida para luego vigilar periódicamente las estrategias y ver cómo progresan hacia las metas fijadas durante la fase de formulación del plan estratégico. Objetivos, indicadores y destinatarios concretos, claramente establecidos e incorporados a los planes, son en ese caso instrumentos muy útiles para medir los progresos.

El comité de vigilancia ha de permanecer en estrecho contacto con quienes participen en la respuesta. Los gestores de los proyectos clave de cada estrategia son fuentes de información especialmente importantes. El comité de vigilancia identifica, además, nuevas situaciones que requieren respuesta, y señala nuevas iniciativas que no se han planificado pero que atienden a una necesidad y a las que cabe apoyar e incluir en futuros planes estratégicos. De manera sistemática, por tanto, todos ellos necesitan proporcionar información de retorno a los gestores del plan.

III.8.b) Planificar una gestión flexible

Los mecanismos de coordinación establecen quién es responsable de qué, y especifican cómo interactúan niveles diferentes de la administración nacional en la respuesta al VIH: qué es lo que se decide a nivel de distrito, qué es lo que debe quedar a cargo de la administración provincial, etc. La vigilancia y la sistemática información de retorno no sirven de nada si la respuesta en curso está esculpida en piedra. La autoridad para la toma de decisiones, en consecuencia, se debe atribuir o delegar a personas o instituciones suficientemente accesibles y disponibles para enfrentarse con situaciones imprevistas y responder a nuevas necesidades. El Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA puede ayudar a establecer mecanismos para coordinar la respuesta nacional, y asesorar al gobierno sobre la utilidad de adaptaciones y reorientaciones.

III.8.c) Financiamiento

Cuando los planificadores identifican estrategias, también identifican las asociaciones que proporcionan los recursos humanos y materiales que permiten el éxito de esas estrategias.

Sin embargo, siempre existe una proporción de la respuesta nacional que debe garantizarse mediante dinero del erario público o mediante préstamos o donativos del extranjero. Los mecanismos para generar y distribuir fondos se deben establecer en el plan nacional. El plan puede especificar la proporción de fondos que proceda del erario público, los mecanismos de aceptación y la gestión de fondos de donantes extranjeros. Los planificadores nacionales quizá quieran también establecer algún mecanismo para determinar la responsabilidad de las distintas instituciones –gubernamentales, privadas y con base en la comunidad– a las que financian fuentes públicas o extranjeras para llevar a cabo actividades relacionadas con el VIH.

En apoyo de una gestión flexible, y a fin de poder reaccionar con la máxima eficacia ante situaciones cambiantes y nuevas respuestas, debe existir una estrecha relación de trabajo entre el órgano responsable de la vigilancia y quienes tienen poder para decidir cómo se invierte el dinero. Algunos países han incorporado la flexibilidad a su plan nacional asignando fondos especiales para apoyar nuevas estrategias, y permitiendo que quienes vigilan la respuesta los gasten de la manera que esté más en consonancia con los cambios en la situación.

Ejemplo: Formulación de estrategia para un sector prioritario: reducir la transmisión del VIH entre los jóvenes.

El presente ejemplo de formulación de estrategia para un único sector prioritario está basado en los marcos hipotéticos descritos en los Módulos 1 y 2, que describen la situación de los jóvenes en un país ficticio y la respuesta existente.

1. Reexaminar los principios rectores

La constitución garantiza la igualdad de trato para hombres y mujeres y los Siete Principios de Estado reconocen como objetivos nacionales el acceso universal a la educación y a la atención básica de salud. El respeto a los mayores es una premisa cultural básica. La mayoría de edad legal son los 21 años y hasta entonces los jóvenes no tienen derechos independientes.

2. Confirmar los sectores prioritarios para una respuesta nacional

El análisis de la situación ha demostrado claramente que algunos de sus comportamientos exponen a los jóvenes a contraer la infección por el VIH. El análisis de la respuesta ha señalado varias lagunas en la respuesta a esta situación.

Las necesidades son las siguientes:

- ▶ *un mejor conocimiento, por parte de las instancias normativas de cómo, cuándo y por qué los jóvenes tienen relaciones sexuales;*
- ▶ *un mejor conocimiento entre los jóvenes de los riesgos que entrañan las relaciones sexuales y de cómo evitarlos;*
- ▶ *preservativos que los jóvenes quieran usar y sean económicamente asequibles; y*
- ▶ *servicios que ayuden a los jóvenes a minimizar, para ellos y sus parejas, el riesgo de infección por el VIH.*

En todos esos sectores, las estrategias han de tener en cuenta la potencial oposición de los padres y el hecho de que a través del sistema escolar no se llega a muchos de los jóvenes, especialmente del sexo femenino.

3. Establecer objetivos en sectores prioritarios

Objetivo general:

Reducir a cero la infección por el VIH entre los jóvenes de ambos sexos. Unos y otras saben cómo evitar la infección por el VIH y tienen la posibilidad, los medios y el deseo de actuar de acuerdo con ese conocimiento.

Objetivos concretos para todos los elementos clave que debe abarcar una estrategia en sectores prioritarios (las metas concretas para el final del periodo de planificación, entre paréntesis)

- ▶ *Los planificadores saben qué jóvenes de ambos sexos son vulnerables al VIH y por qué (estudios nacionales y regionales describen su comportamiento sexual y actitudes).*
- ▶ *Los jóvenes se protegen activamente, y protegen también a sus iguales, de la infección por el VIH, al mismo tiempo que hacen frente a su impacto (todos los jóvenes han tenido al menos un contacto educacional no institucionalizado con alguien de su edad sobre comportamiento responsable).*

- ▶ Los jóvenes tienen acceso a preservativos que quieren usar y son económicamente asequibles (los varones jóvenes los utilizan en todas las relaciones sexuales comerciales, y las mujeres jóvenes en todas las relaciones sexuales con parejas de más edad).
- ▶ En lo relativo a las ETS, y a las pruebas y al asesoramiento en materia de VIH, los jóvenes tienen acceso a servicios apropiados para ellos (funcionan servicios de asesoramiento para jóvenes en cinco grandes ciudades).

4. Identificar estrategias para lograr los objetivos

- ▶ ¿Qué se puede utilizar o adaptar de la respuesta actual?
- ▶ ¿Qué oportunidades se pueden utilizar?
- ▶ ¿Qué obstáculos se deben evitar?

Objetivo: Los planificadores saben qué jóvenes de ambos sexos son vulnerables al VIH y por qué

Se debe continuar la encuesta familiar planeada, aunque complementándola con estudios más detallados sobre actitudes y comportamiento de los adolescentes. La competencia en investigación social sobre temas delicados es limitada. La asociación entre el Instituto de Investigación Social del Sur Global y la Universidad Nacional puede mejorar la competencia local al mismo tiempo que se prosigue la investigación de acuerdo con normas internacionales. Entrevistas centradas en determinadas cuestiones pueden realizarse con un grupo reducido de adolescentes de la edad adecuada, con sesiones separadas para jóvenes de uno y otro sexo, estudiantes, jóvenes trabajadores y aquéllos que ni trabajan ni estudian. En el caso de algunos grupos centrados en determinadas cuestiones será necesario explorar diferencias en el comportamiento sexual y las actitudes entre jóvenes de uno y otro sexo en las ciudades y en las zonas rurales. Aunque los jóvenes se hallan entre las personas más activas sexualmente, es muy poco lo que se sabe sobre la epidemiología de la infección en este grupo.

Estrategia sugerida para el 1er elemento clave:

- ▶ *Elaborar un cuadro del cambio de tendencias en el comportamiento documentado:*
 - *Apoyar planes para repetir encuestas familiares.*
 - *Suplementarlas con series de entrevistas a grupos sobre cuestiones determinadas, cuidadosamente diseñadas para obtener información que explique qué jóvenes son vulnerables y por qué.*
- ▶ *Elaborar un cuadro del cambio de tendencias en la infección:*
 - *Aumentar el tamaño de las muestras de mujeres más jóvenes durante la sistemática vigilancia serológica en las clínicas prenatales, y analizar los datos en franjas de edad de uno o dos años.*
 - *Examinar muestras de sangre de reclutas para detectar el VIH así como las ETS mediante pruebas anónimas no vinculadas.*

Objetivo: los jóvenes se protegen activamente, y protegen también a sus iguales, de la infección por el VIH, al mismo tiempo que hacen frente a su impacto

Debido a la distancia, culturalmente dictada, entre generaciones, no es posible depender de los padres para que se comuniquen con sus hijos sobre cuestiones íntimas como es el caso del comportamiento sexual. Más aún, muchos adultos están de acuerdo con los líderes religiosos que se niegan a aceptar la existencia de actividad sexual en el caso de jóvenes solteras. Pese a reconocer que los varones jóvenes son sexualmente activos, no pueden admitirlo abiertamente. Algunos niños reciben información en los centros docentes: la dirección del sindicato de educadores apoya una mejor educación sobre el VIH en las escuelas, pero los padres siguen oponiéndose, sobre todo si hay muchachas en la clase. Muchos adolescentes no van a la escuela y para la mayoría la fuente de información sobre el SIDA son mensajes publicitarios gubernamentales pobremente diseñadas y tebeos (historietas, revistas de dibujos animados) bien diseñados pero cuyo alcance es muy limita-

do. El terreno común más obvio para los varones jóvenes es el club de fútbol. Las jóvenes carecen de una actividad universal de ocio, pero habitualmente van al mercado una vez al día y hacen la compra para sus mayores.

Estrategia sugerida para el 2º elemento clave:

- ▶ Para debilitar la oposición paterna:
 - Trabajar con una conferencia religiosa regional a fin de crear apoyo entre líderes religiosos que facilite una mayor comunicación con los jóvenes sobre comportamiento responsable.
- ▶ Para aprovechar al máximo el potencial en materia de educación sexual dentro de las escuelas:
 - Con la ayuda del sindicato de educadores, elaborar un plan de estudios sobre educación para una vida sana, con inclusión del comportamiento sexual responsable.
- ▶ Para llegar tanto a los jóvenes escolarizados como a los no escolarizados:
 - En asociación con una agencia de publicidad y con medios de comunicación privados, elaborar, sobre modos de vida sanos, mensajes dirigidos a los jóvenes que se emitan durante las horas de mayor audiencia como, por ejemplo, durante la retransmisión de los partidos de fútbol.
 - Invitar a estrellas del fútbol y de la canción popular (de ambos sexos) a participar en la respuesta nacional haciendo visitas a clubes juveniles, grabando vídeos, concediendo entrevistas, etc., y concentrando sus mensajes en el comportamiento sexual responsable.
 - Ampliar la iniciativa de los tebeos, elaborando distintos ejemplares para chicas y chicos y distribuyendo los primeros en los mercados y los segundos en clubes de fútbol y clubes juveniles. Cubrir el costo vendiéndolos a un precio mínimo.

Esas iniciativas deben ayudar a formar una masa crítica de jóvenes que saben lo que es el VIH y tienen interés en ayudar a que se reduzca su propagación.

- ▶ Para aprovechar las aptitudes de comunicación y el conocimiento de situaciones concretas de los jóvenes:
 - Lograr que una cadena de televisión realice una serie de vídeos sobre historias auténticas. Los jóvenes pueden participar en un concurso para contar historias relacionadas con el VIH. Quienes tengan las mejores ideas asistirán a un taller de producción de vídeos de tres días de duración con un director de cine de prestigio nacional. Se les prestará una cámara de vídeo durante una semana para que hagan sus minidocumentales, que se pasarán en la televisión nacional. Dirigirse a Regent Enterprises (distribuidores locales de cámaras Sony y película Fuji) para que donen cámaras y material cinematográfico. Entrar en contacto con «Screen Cares», una institución benéfica de la industria cinematográfica con sede en Nueva York para un donativo en metálico.
 - Pedir a adolescentes de grupos religiosos que elaboren obras teatrales con temas relacionados con el VIH, y que las representen en fiestas al aire libre, en escuelas, en mercados y en centros de distribución de alimentos.
 - Adiestrar a un grupo de mujeres jóvenes para que actúen como «hermanas del mercado», dispuestas a informar a las jóvenes que visitan el mercado sobre sexo responsable, oportunidades de empleo y servicios, apropiados para jóvenes, de asesoramiento sobre VIH y anticoncepción.

Objetivo: Los jóvenes tienen acceso a preservativos que quieren usar y son económicamente accesibles (véase ejemplo Estrategia con iniciativas múltiples para aumentar la utilización de preservativos, III)

Objetivo: *En lo relativo a las ETS y a las pruebas y al asesoramiento sobre el VIH, los jóvenes tienen acceso a servicios apropiados para ellos*

La Cruz Roja dirige un servicio de pruebas y asesoramiento, pero son muy pocos los jóvenes que lo utilizan. El personal considera que no tiene ni el tiempo ni la preparación para ocuparse de los jóvenes, quienes, además de estar preocupados por el costo, piensan que se los reprenderá y que serán tratados con condescendencia.

Las clínicas de ETS están estigmatizadas y la confidencialidad no existe prácticamente. Si bien una proporción muy elevada de varones que padecen ETS buscan tratamiento, prefieren recurrir a remedios promocionados por vendedores callejeros. Para los jóvenes, y en especial para las mujeres solteras, es imposible acudir a una clínica de ETS.

Estrategia sugerida para el 4º elemento clave:

► *Para aprovechar los servicios que ya se ofrecen, haciéndolos más accesibles:*

- *Ampliar la formación de los asesores y lograr que participen en debates públicos con jóvenes para mejorar su percepción de las necesidades de los adolescentes y su capacidad para atenderlas.*
- *Cerrar los centros de asesoramiento un día a la semana para que los asesores visiten clubes juveniles, grupos religiosos y centros docentes y den charlas de carácter general sobre VIH y comportamiento responsable, así como sobre los servicios que se ofrecen en las clínicas, su costo y confidencialidad. Proporcionar material especialmente diseñado en el que se indiquen puntos de contacto donde informarse mejor.*
- *Establecer mensualmente el «día de la salud adolescente» en los centros de atención primaria. Ofrecer un conjunto de servicios que pueda atraer a los jóvenes y neutralizar la oposición de los padres, quizá suministrando vitaminas gratis y aconsejando sobre diversas cuestiones relacionadas con la salud y el modo de vida, así como servicios para el tratamiento de las ETS y envío a otros servicios para pruebas y asesoramiento en materia de VIH.*
- *Adiestrar a los dispensadores de medicina callejera para que envíen a centros de salud a sus clientes con ETS.*

5. Examinar los puntos fuertes y débiles de las estrategias propuestas

► *¿Existen grupos de interés que se oponen a las iniciativas de la estrategia?*

► *¿Existe ya la tecnología para las iniciativas de la estrategia?*

► *¿Cuenta el país con los medios para aplicar las iniciativas de la estrategia?*

► *¿Responden las iniciativas de la estrategia propuesta a los principios rectores de la nación?*

1er elemento clave: *Si se siguen las reglas básicas en materia de investigación y se informa cuidadosamente a las poblaciones participantes de la razón para el estudio que se va a realizar y de la importancia de su aportación, es poco probable que la mayoría de las iniciativas de investigación encuentren una fuerte oposición. Los investigadores deben asegurarse, sin embargo, de que tanto los padres como los adolescentes han sido plenamente informados y aceptan participar. Quizá sea también éticamente difícil hacer entrevistas sobre cuestiones determinadas con un grupo reducido de jóvenes procedentes de la encuesta familiar, dado que se puede poner en peligro el anonimato garantizado por la encuesta. Los investigadores deben encontrar un marco de muestras diferente para sus entrevistas sobre cuestiones determinadas.*

Existen métodos fiables, y en constante mejora, para seguir tanto el comportamiento como la situación serológica: el país ya ha llevado a cabo con éxito una encuesta familiar en este delicado terreno. No existe conflicto con los principios rectores de la nación. Dedicar atención preferente a jóvenes embarazadas bajo vigilancia serológica puede ser difícil en zonas con baja densidad de

población, dado que quizá se alargue demasiado la espera para conseguir una muestra del tamaño necesario para proporcionar resultados estables por cada año de edad. Un mayor número de pruebas también supone mayor costo. La estrategia debe concentrar los recursos para esta actividad en un puñado de emplazamientos con alta densidad de población.

2° elemento clave: Aunque quizá el sindicato de educadores dé su apoyo, profesores concretos pueden no estar de acuerdo con que aumente su volumen de trabajo ni con la dificultad que presenta un plan de estudios sobre modos de vida sanos. Si se dispone de recursos, cabe ofrecer una prima a los profesores en compensación por el esfuerzo para capacitarse y el trabajo requerido. ¿Sería posible entrar en contacto con una empresa importante de cuidado personal que corra con el costo?

Quizá sea difícil convencer a cadenas privadas de televisión para que renuncien a sus ingresos publicitarios durante las horas de mayor audiencia. Si el ministerio de información ampliara la licencia para emitir hasta las 23:30 (en lugar de las actuales 23:00) se podría compensar con creces la pérdida de ingresos.

La iniciativa de las «hermanas del mercado» requiere un considerable esfuerzo de adiestramiento en las fases iniciales, dado que la información impartida ha de ser exacta e íntegra y muchas de las posibles «hermanas» no saben leer. Para tener éxito, la iniciativa debe ir precedida por otra para crear capacidad de adiestramiento. Sugerencia: estudiantes universitarias pueden actuar como «hermanas mayores» transmitiendo técnicas e información para que «hermanas pequeñas» adolescentes las utilicen con sus iguales. La formación inicial quedaría en ese caso reducida al adiestramiento de las universitarias, una tarea que requiere menor utilización de recursos.

3° elemento clave: Muchos de los asesores, con exceso de trabajo y mal pagados, están profesionalmente desmoralizados. Anteriores intentos para mejorar la financiación de este sector han fracasado. Incluso aunque los asesores puedan encontrar el tiempo para capacitarse en el trato con los jóvenes, no está claro que quieran hacerlo. Los clientes actuales probablemente protestarán con energía si los servicios existentes se cierran un día a la semana. No es necesario que asesores diplomados realicen el trabajo periférico: puede llevarlo a cabo un equipo de motivadores adiestrado por una organización de familias que viven con el VIH.

A los vendedores callejeros de medicamentos no les entusiasmará la idea de enviar a sus clientes a centros de salud, ya que eso acarrea pérdida de ingresos. Negociaciones con la Asociación de Curanderos Tradicionales puede desembocar en un servicio de envíos cruzados gracias al cual los clientes acuden a las clínicas para diagnóstico y asesoramiento pero se les cobra una prima por medicamentos. En ese caso los clientes tendrán aún un incentivo para comprar sus medicinas en la calle, al mismo tiempo que será más probable que el diagnóstico sea correcto y que tengan información adecuada sobre comportamiento sexual seguro.

6. Revisar objetivos y estrategias siempre que sea necesario, eligiendo los que tengan mayores posibilidades de éxito, y el mayor impacto posible sobre la epidemia, a un costo social, financiero y político aceptables

Las estrategias que se revisen, con el fin de incorporar las preocupaciones suscitadas en el análisis de puntos fuertes y débiles, tendrán, en su mayor parte, grandes probabilidades de aplicarse con éxito. El asesoramiento sigue siendo problemático: incluso el modesto objetivo de prestar servicios en cinco grandes ciudades puede no alcanzarse. En cualquier caso, las iniciativas diseñadas para conseguir la participación de los jóvenes en la respuesta, mejorar la percepción del comportamiento de riesgo y cómo evitarlo, y lograr que las personas elijan utilizar preservativos que sean económicamente asequibles son en esta etapa las que probablemente tienen mayor impacto sobre la epidemia. En este momento se considera que es más importante dispensar los servicios básicos

de salud y los relacionados con las ETS que las pruebas y el asesoramiento en materia de VIH. Si se tienen en cuenta otros sectores prioritarios, tendrán que reducirse los programas para jóvenes. Los servicios especializados de pruebas y asesoramiento para adolescentes deben colocarse en el escalón más bajo entre las prioridades importantes para esta población en este país.

IV. Producción de un documento de plan estratégico

El proceso de formulación del plan estratégico, en su conjunto, provoca apoyo político y crea asociaciones de trabajo antes incluso de que se disponga del plan definitivo. Este último, sin embargo, no se puede utilizar al máximo hasta que se redacta y se le hace circular para obtener observaciones, introducir enmiendas si es necesario y conseguir la aprobación de las estructuras gubernamentales pertinentes. La configuración del plan estratégico dependerá en gran parte del nivel al que se haya realizado la planificación, y del nivel de detalle del plan. Lo que sigue es una sugerencia que enlaza los principios y sectores prioritarios que pueden haberse decidido al más alto nivel con las estrategias que pueden haberse formulado más localmente.

IV.1 Ejemplo: Esquema de un plan estratégico

Proceso de planificación

Descripción del proceso de planificación, que incluye la organización, las consultas y los grupos participantes en los análisis de la situación y de la respuesta así como en la formulación del plan.

Introducción

Resumen sucinto de la historia del VIH, de la situación actual y de la respuesta, con inclusión de los asociados más importantes.

Marco estratégico

- ▶ Principios rectores
- ▶ Estrategias amplias
- ▶ Marco institucional

Sectores prioritarios y estrategias

- ▶ Breve descripción de los sectores prioritarios de acción, incluidas las razones para considerarlos prioritarios, objetivo general para el sector y estrategia amplia
- ▶ Para cada sector prioritario: elementos clave que necesitan respuesta
- ▶ Para cada elemento clave:
 - objetivos concretos
 - estrategia, con sus diversas etapas,
 - iniciativas clave
 - asociaciones identificadas
 - recursos, incluido su origen

Mecanismos de gestión

Una descripción de las responsabilidades y mecanismos de gestión, incluidos los de vigilancia y evaluación, apoyo para nuevas estrategias, rendición de cuentas, etc.

IV.2 Circulación del plan estratégico

Antes de terminarlo, el plan estratégico se debe circular lo más ampliamente posible entre todos los grupos participantes en la respuesta. Deben solicitarse las opiniones de todos los grupos importantes consultados durante el análisis de la situación y el de la respuesta; si es necesario se debe revisar el plan para tener en cuenta sus preocupaciones antes de hacer circular el borrador final. A este proceso de consulta se puede dedicar atención preferente en un taller final que reúna a todos los grupos de interés más importantes, o puede tener lugar durante varios meses de circulación y revisión de borradores. El plan debe ser legitimado por la más alta autoridad política: los planes nacionales quizá necesiten ser aprobados por la oficina del presidente o el parlamento; los planes sectoriales por el ministro y los regionales por la asamblea regional o el gobernador.

IV.3 Utilización del plan estratégico terminado

Una vez que ha sido terminado y aprobado, el plan se debe distribuir entre todos los que han participado en el proceso estratégico de planificación, así como entre todos los interesados en la respuesta y aquéllos cuya asociación se busca. Entre éstos figuran:

- ▶ ministerios y departamentos de todos los sectores sociales, económicos y de desarrollo;
- ▶ instituciones académicas interesadas;
- ▶ grupos que ya están trabajando en la respuesta;
- ▶ comunidades afectadas por el VIH;
- ▶ organizaciones locales e internacionales de desarrollo;
- ▶ empresas y organizaciones del sector privado.

Estos grupos deben utilizar el plan nacional para orientar su aportación a la respuesta: debe ayudarles a identificar las estrategias y los sectores prioritarios a los que más pueden aportar, darles ideas sobre posibles asociaciones y ayudarles a situar los recursos a la altura de las necesidades.

Un plan estratégico que deja espacio tanto para la iniciativa pública como para la privada, dirigiendo a ambas hacia una meta clara, es el que contribuye al máximo a cambiar las situaciones que hacen a las personas vulnerables al VIH/SIDA y a su impacto. El ONUSIDA y sus copatrocinadores se han comprometido a ayudar a los países a medida que desarrollen planes dinámicos y completos para responder a las situaciones concretas y siempre cambiantes que propagan el VIH y dificultan el desarrollo.

V. Etapas siguientes: movilización de recursos, planes operacionales, aplicación

Como ha subrayado el presente módulo, así como los *módulos 1 y 2*, la manera en que se lleve a cabo el proceso de planificación estratégica habrá contribuido mucho a movilizar los recursos humanos y financieros necesarios para aplicar las estrategias planeadas. Eso se habrá hecho, en parte, mediante una planificación realista pero, lo que es aún más importante, gracias a la participación en el proceso de planificación de los interesados más directos. Puede suceder que, si bien los recursos necesarios no estaban aún disponibles, no haya sido posible excluir del plan intervenciones esenciales en sectores prioritarios. El *Módulo 4 «Movilización de recursos»* se ocupará de manera más concreta de esas cuestiones.

Aunque el plan estratégico tiene algún efecto sobre las actividades en curso como, por ejemplo, las iniciativas que han dejado de ser pertinentes o están necesitadas de adaptarse a situaciones cambiantes, gran parte de su impacto recae sobre nuevas iniciativas que llenan vacíos o amplían actividades en curso, reemplazan a otras o aprovechan oportunidades inexploradas. Los responsables de ejecutar las diversas actividades necesitan ahora elaborar planes de trabajo detallados, calendarios concretos, así como presupuestos, indicadores y metas, para hacer realidad las estrategias.

Por último, pero no menos importante, ningún ejercicio de planificación, vigilancia o evaluación, debe ser nunca un obstáculo para la ejecución misma de las actividades. Mediante la participación de los responsables de la ejecución de las actividades planificadas y mediante una actitud pragmática y realista a la hora de establecer objetivos o, dicho más brevemente, mediante una planificación estratégica, se habrá dado un paso importante para permitir que la traducción de los planes en acciones concretas comience de inmediato.

VI. Bibliografía

Formulación de políticas de salud

OPS/PAHO Santiago, Chile, 1975

Logical Framework Approach: A flexible tool for participatory development

DANIDA – Copenhagen, 1996

HIV/AIDS and development assistance

L Fransen and A Whiteside (Eds) – European Commission, Brussels, 1996

National Plan for Prevention and Alleviation of HIV/AIDS

National AIDS Committee, Bangkok

Planejamento et programmacao em saude: um enfoque estrategico

F Uribe, M Testa and C Mattos – Abraso, Rio de Janeiro, 1992

Philippine National HIV/AIDS Strategy

Philippine National AIDS Council, Manila

Tanzania: AIDS assessment and planning study

The World Bank – Washington DC, 1992

Colección ONUSIDA de Prácticas Óptimas

Como parte de esta colección, el ONUSIDA está creando una colección de documentos conocida por Actualizaciones Técnicas sobre un gran número de temas importantes relacionados con el VIH y el desarrollo. En ellos se plantean los problemas encontrados sobre el terreno y se dan ejemplos específicos de las respuestas que hasta la fecha han tenido buenos resultados. Pueden ser útiles para orientar un análisis de situación señalando los orígenes sociales y económicos de diversos comportamientos y situaciones relacionados con el VIH.

Las Actualizaciones Técnicas versan sobre los temas siguientes: antirretrovirales, seguridad hematológica, movilización de la comunidad, asesoramiento, métodos para las pruebas diagnósticas, derechos humanos, entorno militar, transmisión de la madre al niño, relaciones sexuales entre hombres, planificación estratégica nacional, personas que viven con el VIH/SIDA, refugiados, escuelas, ETS, cárceles, condón femenino, tuberculosis, y vulnerabilidad de la mujer. La colección se ampliará constantemente. Los documentos publicados hasta la fecha pueden obtenerse en las oficinas del ONUSIDA y pueden encargarse a través de Internet visitando nuestra página: <http://www.unaids.org>

Serie ONUSIDA de Hojas de Datos Epidemiológicos

El ONUSIDA está colaborando con los programas nacionales sobre el SIDA y con la OMS para recopilar una serie de hojas informativas con los datos epidemiológicos clave de los países. Esas hojas informativas incluyen cifras o estimaciones para la prevalencia del VIH, el SIDA y las ETS, así como notificaciones de casos de SIDA. Ofrecen asimismo indicadores socioeconómicos y de atención de salud que pueden contribuir a explicar la vulnerabilidad al VIH. Por último, aportan datos sobre los conocimientos y sobre el comportamiento de riesgo. Esos datos, fundamentales para cualquier análisis de situación, se preparan para muchos países, y se pueden obtener de los programas nacionales sobre el SIDA. Las oficinas nacionales y regionales del ONUSIDA, así como la sede en Ginebra, pueden facilitar copias de las hojas informativas de otros países de interés.

Serie ONUSIDA de Perfiles de País

La serie de Perfiles de País ofrece información país por país sobre los antecedentes del VIH y las intervenciones en curso para reducir su propagación e impacto. Un perfil de país contiene abundante información útil para el análisis de situación. Describe los principales factores de riesgo. Por ejemplo, plantea las cuestiones de mayor importancia para la epidemia en el país. Los perfiles de país se pueden solicitar a las oficinas nacionales y regionales del ONUSIDA, así como a la sede en Ginebra.

Guía del proceso de planificación estratégica para una respuesta nacional al VIH/SIDA

La presente guía, que comprende cuatro módulos y una introducción, está concebida para ser utilizada por los programas de los países, a nivel nacional o descentralizado, y por otros organismos y organizaciones, como las organizaciones no gubernamentales internacionales y los organismos donantes.

Introducción

La planificación estratégica, tal como se desarrolla en la presente guía, no solamente define el marco estratégico de la respuesta nacional, es decir, sus principios fundamentales, sus amplias estrategias y su marco institucional, sino también las etapas intermedias que se deben ejecutar para cambiar la situación actual hacia el objetivo planteado.

Módulo 1. Análisis de la situación

El análisis de la situación considera concretamente las situaciones que pueden ser pertinentes respecto al VIH, los factores que favorecen u obstaculizan su difusión, y los factores que favorecen u obstaculizan el logro de la mejor calidad posible de vida para los que viven con el VIH y para sus familias.

Módulo 2. Análisis de la respuesta

Al analizar la respuesta, los países consideran todas las iniciativas pertinentes en un sector prioritario y no sólo aquellas que forman parte del programa nacional oficial. Las actividades organizadas por la comunidad y las establecidas por empresas privadas, organizaciones universitarias y organizaciones no gubernamentales contribuyen todas a la respuesta nacional.

Módulo 3. Formulación del plan estratégico

La formulación de un proceso de planificación estratégica se enfrenta con la cuestión de qué debe hacerse en el futuro con respecto a la situación del VIH en el país. El plan incluye no solamente un marco estratégico, sino también las estrategias más detalladas necesarias para cambiar la situación actual y las sucesivas etapas intermedias que se requieren para alcanzar los objetivos propuestos.

Módulo 4. Movilización de recursos

El módulo sobre movilización de recursos es una guía útil para averiguar cómo pueden obtenerse los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades contra el VIH/SIDA. Se centra en las etapas necesarias para evaluar cuáles son los recursos que están actualmente disponibles (y cómo se están utilizando) y cómo pueden identificarse recursos suplementarios y accederse a ellos.