

CÓMO HACER TRABAJAR EL DINERO

a través de un mayor apoyo de las Naciones Unidas para las respuestas al **SIDA**

El Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas
para el SIDA 2006-2007



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

ACNUR • UNICEF • PMA • PNUD • UNFPA
ONUDD • OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

ONUSIDA/05.07S (versión española, Abril de 2006)

Versión original inglesa, UNAIDS/05.22E, September 2005 :

Making the Money Work through greater UN support for AIDS responses The 2006-2007 Consolidated UN Technical Support Plan for AIDS

Traducción – ONUSIDA

© Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ SIDA (ONUSIDA) 2006.

Reservados todos los derechos. Las publicaciones producidas por el ONUSIDA pueden obtenerse solicitándolas al Centro de Información del ONUSIDA. Las solicitudes de permiso para reproducir o traducir publicaciones del ONUSIDA –sea con fines comerciales o no– también deben dirigirse al Centro de Información por correo a la dirección indicada más abajo, por fax (+41 22 791 4187) o por correo electrónico (publicationpermissions@unaids.org).

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).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte del ONUSIDA, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que el ONUSIDA los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las marcas registradas de artículos o productos de esta naturaleza se distinguen por una letra inicial mayúscula.

El ONUSIDA no garantiza que la información contenida en la presente publicación sea completa y correcta, y no se responsabiliza de los posibles daños y perjuicios que pudieran producirse como resultado de su utilización.

Catalogación por la Biblioteca de la OMS:

ONUSIDA.

Cómo hacer trabajar el dinero a través de un mayor apoyo de las Naciones Unidas para las respuestas al SIDA : el plan de apoyo técnico unificado de las Naciones Unidas para el SIDA 2006-2007 / ONUSIDA.

“ONUSIDA/06.07S”.

1.Síndrome de inmunodeficiencia adquirida - prevención y control. 2.Infecciones por VIH - prevención y control. 3.Presupuestos. 4.Naciones Unidas. I.Organización Mundial de la Salud. II.Título. III.Título: Plan de apoyo técnico unificado de las Naciones Unidas para el SIDA 2006-2007.

ISBN 92 9173470 5

(Clasificación NLM: WC 503.6)

ONUSIDA – 20 avenue Appia – 1211 Ginebra 27 – Suiza
Teléfono: (+41) 22 791 36 66 – Fax: (+41) 22 791 41 87
Dirección electrónica: unaids@unaids.org – Internet: <http://www.unaids.org>

**Cómo hacer trabajar el dinero
a través de un mayor apoyo de las Naciones Unidas
para las respuestas al SIDA**

El Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas
para el SIDA 2006-2007

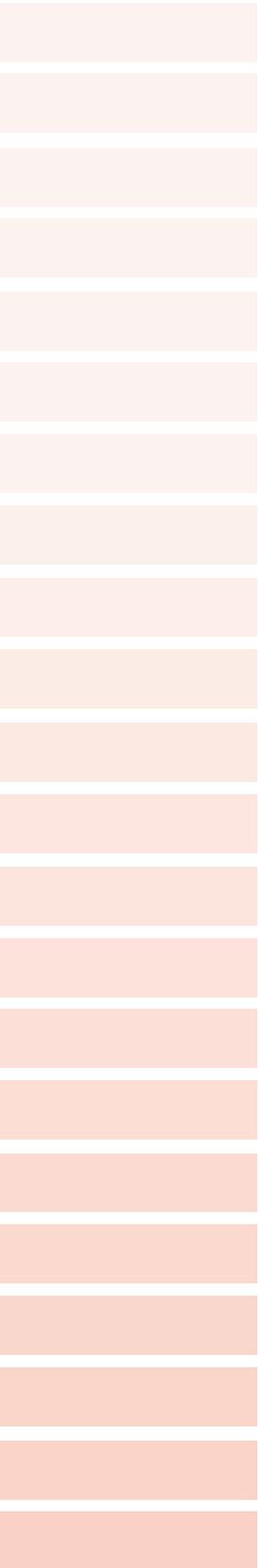
Agosto de 2005

Acrónimos

MSDS	Medicamentos y Servicios Diagnósticos para el SIDA
MCP	Mecanismo Coordinador de País
COC	Comité de Organizaciones Copatrocinadoras
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
Fondo Mundial	Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria
GIST	Equipo Mundial Conjunto de Apoyo a la Ejecución y a la Resolución de Problemas
CDI	Consumidor de drogas intravenosas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
MAP	Programa Multinacional del VIH/SIDA
V+E	Vigilancia y evaluación
ANS	Autoridad nacional de lucha contra el SIDA
NHV	Niños huérfanos y vulnerables
FAP	Fondos para la Aceleración de Programas del ONUSIDA
PEPFAR	Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el Alivio del SIDA
JCP	Junta Coordinadora del Programa de ONUSIDA
PTMI	Prevención de la transmisión maternoinfantil
DELP	Documento de Estrategias de Lucha contra la Pobreza
EAR	Equipo de Apoyo Regional del ONUSIDA
SAT	Servicio de Apoyo Técnico del ONUSIDA
COP	Coordinador del ONUSIDA en el País
Naciones Unidas	Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito
PMA	Programa Mundial de Alimentos
OMS	Organización Mundial de la Salud

Índice

Acrónimos	2
Índice	3
Resumen	5
1. Introducción	10
2. ¿Por qué se requiere un Plan de Apoyo Técnico de las Naciones Unidas?	13
2.1 La necesidad de apoyo técnico ampliado: la crisis de la ejecución	14
2.2 La demanda de apoyo técnico de las Naciones Unidas y los beneficios de la coordinación	15
2.3 Problemas con el actual sistema de apoyo técnico	16
3. El Plan de Apoyo Técnico de las Naciones Unidas detallado	18
3.1 Planificación estratégica, gobierno y gestión financiera	18
3.2 Ampliación de intervenciones	20
Prevenición	20
Tratamiento, atención y apoyo	22
Abordaje del VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad	25
3.3 Vigilancia y evaluación, intercambio de conocimientos y rendición de cuentas.	26
3.4 Servicios de apoyo a la ejecución.	29
4. Gestión, supervisión y rendición de cuentas del apoyo técnico	30
4.1 Disposiciones para la ejecución y la supervisión	30
4.2 Mecanismos de financiación	31
4.3 Rendición de cuentas e informes	32
Anexo 1 Modelo de División del Trabajo en el Apoyo Técnico de las Naciones Unidas	34
Anexo 2 Países prioritarios para recibir apoyo técnico	35



Resumen

Los recursos financieros considerablemente mayores que en la actualidad se encuentran disponibles para la respuesta mundial al SIDA ofrecen una oportunidad única para acelerar las respuestas nacionales a esta epidemia. Sin embargo, la epidemia del SIDA es una crisis mundial de extraordinaria magnitud, que agota la capacidad más rápidamente de lo que puede reponerse. Así las cosas, muchos países enfrentan enormes dificultades para aprovechar al máximo la mayor financiación disponible para la ampliación de programas de VIH. Los déficits de capacidad en muchas áreas programáticas se han identificado como los principales obstáculos para la ejecución y el logro de los objetivos de los programas.

La facilitación y el suministro de apoyo técnico resultan fundamentales para que los esfuerzos nacionales puedan resolver estos déficits en la capacidad y los obstáculos que afronta la ejecución en la ampliación de las intervenciones de prevención, tratamiento y atención. No obstante, la comunidad internacional de financiación no ha dedicado una cantidad suficiente de recursos a esta labor de apoyo técnico. Por ejemplo, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria fue creado como un instrumento meramente financiero, en la presunción de que el sistema de las Naciones Unidas aportaría apoyo técnico a los países en la instrumentación de subvenciones. Sin embargo, las Naciones Unidas no ha proporcionado los medios financieros necesarios para respaldar el nuevo programa de subvenciones.

Los datos sugieren que una cantidad significativa de países tienen dificultades para alcanzar las metas de desempeño del Fondo Mundial y están en riesgo de perder (parte de) las subvenciones de segunda fase del Fondo Mundial. En los países donde las Naciones Unidas han podido brindar apoyo técnico para la preparación de las propuestas de subvención del Fondo Mundial y su instrumentación, estas subvenciones han funcionado mejor que en otros países que no recibieron apoyo. Incluso, aquellos países que han recibido apoyo técnico de las Naciones Unidas coordinado adecuadamente han registrado un desempeño aún mejor.

La comunidad mundial afronta un desafío. El sistema vigente para canalizar y utilizar los recursos disponibles a escala nacional e internacional para el apoyo técnico no funciona eficientemente en la actualidad. En especial, entre las deficiencias que padece el sistema se encuentran una evaluación insuficiente de las necesidades; escaso liderazgo nacional que afecta la definición de prioridades entre las necesidades de apoyo técnico; asignación deficiente de fondos; escasa coordinación entre los organismos técnicos y entre proveedores y financiadores; utilización deficiente de la capacidad de apoyo técnico local y regional.

El Equipo Especial Mundial sobre Mejoramiento de la Coordinación del SIDA entre Instituciones Multilaterales y Donantes Internacionales reconoció este desafío. Destacó que resulta imperioso que los organismos y donantes coordinen, armonicen y ajusten el apoyo en torno a los sistemas nacionales, incluido el apoyo técnico. Por ende, el Equipo Especial Mundial ha instado a realizar cambios importantes en la manera en que los organismos interactúan entre ellos y con los países en el suministro de apoyo técnico. Entre otras cosas, demandó que el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) esclareciera y calculara los costos de una división del trabajo del sistema de las Naciones Unidas y que brindara una mejor asistencia a los países para destrabar los fondos disponibles.

La solución propuesta: un Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas para el SIDA

Se ha desarrollado un Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas para el SIDA para acelerar y mejorar la ejecución de las iniciativas mundiales de financiamiento y lograr así un uso eficaz del dinero. Aborda muchos de los puntos débiles del sistema imperante de apoyo técnico. Partiendo de las ventajas comparativas de los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA, el Plan anticipa el apoyo técnico requerido por los 45 países¹ de alta prioridad durante 2006-2007 y ofrece un “menú” de intervenciones proporcionadas o facilitadas por las Naciones Unidas que los países tienen a su disposición

¹ Se incluyeron aquellos países que cumplían al menos uno, pero en general más, de los siguientes criterios: (1) destinatarios del apoyo del Fondo Mundial; (2) destinatario del apoyo del MAP; (3) destinatario del apoyo de PEPFAR; (4) designados como de “alta prioridad” por la Iniciativa “Tres millones para 2005” de la OMS; (5) posiblemente pondrá en práctica los DELP; (6) identificado como “estado frágil” por DFID/Fondo Mundial; y (7) prioridad del ONUSIDA.

para ampliar sus respuestas nacionales al SIDA. Las necesidades se basan en la información obtenida de los países, de iniciativas mundiales de financiamiento y de la valoración de expertos de los obstáculos que actualmente estorban la ejecución de programas y que podrían eliminarse con apoyo técnico que, al presente, no está presupuestado ni financiado a través de las promesas existentes de contribución del ONUSIDA. Como paso siguiente, los grupos interesados nacionales identificarán en forma conjunta las necesidades específicas de apoyo técnico en el ámbito nacional para asegurar la identificación² nacional y un enfoque basado en la demanda.

El Plan se fundamenta en la División del Trabajo de las Naciones Unidas para el Apoyo Técnico relacionado con el VIH, incluido el concepto de una Organización Líder de las Naciones Unidas responsable de la coordinación del suministro y/o la facilitación del apoyo técnico para cada una de las 17 áreas de apoyo técnico que abarca el ONUSIDA³. Este concepto apunta a perfeccionar la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas; tal así, promueve el programa de reforma de las Naciones Unidas.

El plan se presentará en la conferencia de reposición de fondos del Fondo Mundial el 5 y 6 de septiembre de 2005, para vincular las necesidades no satisfechas de provisión de apoyo técnico destinado a eliminar los obstáculos en la ejecución con la necesidad más amplia no satisfecha de financiación de la respuesta mundial al SIDA.

¿Cuánto costará? ¿Qué es lo que no se incluye?

Las estimaciones más recientes del ONUSIDA de los requerimientos de recursos a escala mundial destinados a prevención, tratamiento y atención del SIDA para niños huérfanos y vulnerables así como de los costos de programas y recursos humanos ascienden a 15.000 millones de dólares estadounidenses en 2006, 18.000 millones en 2007 y 22.000 millones en 2008. Las proyecciones actuales del ONUSIDA calculan que para 2006 y 2007 estarán disponibles 18.900 millones de dólares en financiación para la lucha contra el SIDA⁴.

Utilizando estimaciones de costo promedio para la prestación de intervenciones de apoyo técnico establecidas, el Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas para 2006-2007 realiza una estimación del costo que implica satisfacer los requerimientos adicionales previstos de apoyo técnico dentro de las áreas de las ventajas comparativas del ONUSIDA para los 45 países prioritarios⁵. Se calcula que el costo total del plan es de USD 166,4 millones (valor expresado en dólares de 2005). Esta cifra representa el 0,5% de los recursos totales que se calcula que se necesitarán para la respuesta al SIDA durante el periodo 2006-2007, y el 0,9% de los fondos disponibles estimados durante estos dos años. De los USD 166,4 millones, USD 46,9 millones se han asignado a la planificación estratégica, gobierno y planificación financiera; USD 84 millones a la ampliación de las intervenciones; USD 20,3 millones a la vigilancia, evaluación y rendición de cuentas; y USD 15,1 millones al fortalecimiento de mecanismos de apoyo, incluido el apoyo conjunto para la resolución de problemas y la ejecución a escala nacional y mundial.

La convocatoria planificada incluye fondos adicionales a aquellos ya reflejados en el Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado del ONUSIDA para 2006-2007. Además, el Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas no contempla toda la financiación que se necesita para que los organismos de las Naciones Unidas cumplan con sus mandatos técnicos, y por lo tanto, no debería inhibir los esfuerzos de movilización de recursos adicionales.

² En la definición de identificación nacional se incluye al gobierno, la sociedad civil y otros grupos interesados nacionales, que son proveedores y/o beneficiarios de la respuesta al SIDA.

³ ONUSIDA, División del Trabajo en el Apoyo Técnico del ONUSIDA, Resumen y fundamentos, Ginebra, julio de 2005.

⁴ ONUSIDA, Resource Needs for an Expanded Response to AIDS in Low- and Middle-Income Countries, ONUSIDA, Ginebra, agosto de 2005

⁵ Los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA acordaron seleccionar un número acotado de países prioritarios para mejorar la utilización óptima de los fondos destinados a apoyo técnico. Sin embargo, se admitió que algunas intervenciones, como aquellas dirigidas a los consumidores de drogas intravenosas (CDI) y a los jóvenes en instituciones educativas, requerirán de la inclusión de otros países pertinentes, de acuerdo con su perfil epidemiológico. Los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA por tanto decidieron centrar su atención en los países prioritarios mencionados, pero no limitarse a ellos exclusivamente.

El Plan sólo incluye costos directamente relacionados con el suministro de apoyo técnico en cualquier país determinado. Los gastos no contemplados en el Plan son costos correspondientes a personal clave de las organizaciones del ONUSIDA involucradas, compra de artículos básicos y equipamiento, desarrollo de infraestructura, costos correspondientes a la instrumentación de los programas (incluidos los recursos humanos nacionales necesarios para ejecutar los programas) y costos operativos de los servicios regionales e internacionales que brindan apoyo técnico. También se excluyeron las actividades financiadas a través del Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado y la financiación central de cada organismo individual.

Innovación y beneficios

El Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas marca un despegue significativo de los abordajes anteriores en nueve aspectos importantes.

1. Por primera vez, el plan ofrece un plan de apoyo técnico integrado y unificado proveniente de las Naciones Unidas para resolver los obstáculos a la ejecución (a diferencia de la presentación de convocatorias y planes fragmentados, paralelos y, en algunos casos, competitivos del pasado).
2. El plan se basa en una división explícita y racional del trabajo sustentada por un análisis de las ventajas comparativas de cada uno de los Copatrocinadores con respecto al abordaje de los obstáculos específicos a la ejecución.
3. El planteamiento de una Organización Líder ofrece a los grupos interesados nacionales claridad respecto a qué organización de las Naciones Unidas se debe contactar para cada requerimiento específico de apoyo técnico; también representa un medio para que una organización se haga cargo de suministrar el apoyo técnico de calidad de las Naciones Unidas.
4. Para financiar el apoyo técnico adicional⁶ se recurrirá a un mecanismo presupuestario unificado, basado en los Fondos para la Aceleración de Programas del ONUSIDA (FAP).
5. El apoyo técnico contemplado en el Plan será proporcionado por los Copatrocinadores del ONUSIDA en forma directa y —cuando sea necesario— adquirido de organizaciones locales, regionales e internacionales, tanto públicas como privadas. La ejecución del Plan contribuirá de este modo al desarrollo de la capacidad de apoyo técnico regional y la cooperación sur-sur. En otras palabras, la ejecución del Plan estará a cargo de proveedores de apoyo técnico tanto de las Naciones Unidas como ajenos a ésta, incluidos, fundamentalmente, organizaciones de la sociedad civil.
6. El mecanismo desarrollado para identificar, suministrar, gestionar y evaluar el apoyo técnico instituye nuevos procedimientos de aseguramiento de la calidad. En particular, la adquisición de todo el apoyo técnico estará sujeta a diversas salvaguardias, que incluirán una revisión externa de los productos y servicios para mejorar la calidad del apoyo técnico suministrado, y además para controlar los conflictos de interés reales y aparentes.
7. El Plan establece un equilibrio explícito entre el apoyo técnico que aborda la prevención y las intervenciones de tratamiento y atención.
8. Los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA acordaron centrar su atención en un número acotado de países prioritarios para mejorar la utilización óptima de los fondos destinados a apoyo técnico.
9. Se ha creado un Equipo Mundial de Apoyo a la Ejecución y a la Resolución de Problemas (GIST) para respaldar las evaluaciones inclusivas de las necesidades técnicas a nivel país y fortalecer los vínculos con los grupos interesados a nivel regional y mundial para atender dichas necesidades.

⁶ Se ha creado un grupo de trabajo dependiente de los FAP que actualmente está elaborando una propuesta para que el mecanismo canalice los fondos para el apoyo técnico adicional. Se prevé que las recomendaciones estarán disponibles para fines de agosto.

¿El Plan contempla el uso óptimo de los fondos?

El Plan contempla un excelente aprovechamiento del gasto público como resultado de los múltiples beneficios que brinda y los costos que reduce para distintos grupos interesados. Las inversiones en apoyo técnico hacen posible rendimientos más elevados y más sostenibles provenientes de las inversiones en intervenciones relacionadas con el SIDA mediante:

- La eliminación de los obstáculos, reduciendo la cantidad de fondos comprometidos pero ociosos. Dichas inversiones también producen externalidades positivas más allá del sector de SIDA por medio del fortalecimiento de los sistemas de planificación, gestión y prestación de servicios.
- El apoyo técnico coordinado proveniente de las Naciones Unidas ha demostrado ser decisivo para el éxito de las intervenciones relacionadas con el SIDA. Por ejemplo, un análisis reciente de las propuestas del Fondo Mundial llevado a cabo por la OMS y la Secretaría del ONUSIDA reveló que la tasa de éxito correspondiente a aquellos componentes que recibían apoyo técnico de la OMS o de la Secretaría luego de un fracaso anterior era un 60% mayor que la de aquellos que no recibían tal ayuda. Por otra parte, tres de cada cuatro propuestas en las que dos organismos coordinaron su asistencia técnica tuvieron éxito, es decir, un 50% más que en los casos en que alguno de los organismos actuó en forma independiente. Casi indiscutiblemente, la inversión en mecanismos de las Naciones Unidas para coordinar el apoyo técnico generará rendimientos aún más elevados.
- El planteamiento de una Organización Líder para el apoyo técnico proveniente de las Naciones Unidas reduce los costos de transacción para los clientes al minimizar la duplicación de los esfuerzos y, a la vez, reducir el tiempo que insume la prestación del apoyo técnico y garantizar la selección de un proveedor apropiado. La inversión en un sistema gestionado por las Naciones Unidas que obtenga apoyo técnico de calidad tanto de organizaciones del ONUSIDA como del conjunto más amplio de proveedores —como redes de apoyo técnico, sociedad civil y sector privado—, a través de un proceso inclusivo, incrementará la calidad del apoyo técnico y asegurará que esté presupuestado a precios competitivos.
- Las inversiones en un plan unificado de las Naciones Unidas reducen los costos por cuenta de los donantes que manejan múltiples, y a veces duplicados, proveedores de apoyo técnico del ONUSIDA. El Plan también reducirá los costos para las Naciones Unidas a través de la normalización de procedimientos, en especial para la canalización de fondos y los formatos de presentación de informes.

¿De qué manera apoya el Plan los principios de los “Tres unos”?

El enfoque estratégico del Plan para la ampliación de la prestación de apoyo técnico respaldará las acciones clave destinadas a poner en práctica los principios de los “Tres unos”. Según lo indicado anteriormente, el Plan motiva la identificación nacional a través de un enfoque basado en la demanda para la prestación de servicios. Los datos sugieren que muchos países necesitarán apoyo técnico para mejorar la estructura de gobierno en la que se concibe y ejecuta la respuesta nacional. En consecuencia, el Plan incluye explícitamente elementos para respaldar el desarrollo de identificación nacional inclusiva, la formulación de planes basados en datos para combatir el SIDA, apoyo para las autoridades nacionales coordinadoras de la lucha contra el SIDA y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de vigilancia y evaluación. De este modo, el apoyo técnico con un destino específico robustecerá a estas instituciones y procesos nacionales, los que a su vez aportarán asociados externos que tengan la confianza para apoyarlos plenamente.

El Equipo Especial Mundial instó a instituciones multilaterales y asociados internacionales a ajustar su apoyo a las estrategias, políticas, sistemas y ciclos nacionales y a los planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA, en apoyo de la puesta en práctica de los principios de los “Tres unos”. El Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas para el SIDA agilizará este ajuste.

El posicionamiento del Plan Unificado de las Naciones Unidas dentro del plan de puesta en marcha del Equipo Especial Mundial.

El Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas incorpora varias recomendaciones del Equipo Especial Mundial. Constituye así un componente fundamental de los esfuerzos más generales para aplicar las recomendaciones del Equipo Especial Mundial y se lo incluirá en un plan de puesta en marcha del Equipo Especial Mundial que también aborda cuestiones como el cambio de la financiación de proyectos por la financiación de programas y el ajuste de los trámites y procedimientos del Fondo Mundial y el Banco Mundial.

La ayuda financiera para la puesta en práctica de las recomendaciones del Equipo Especial Mundial ajena al plan de apoyo técnico se movilizará por separado, además del Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado avalado por la JCP.

Gestión, supervisión y rendición de cuentas del Plan

Una vez que se hayan movilizado los fondos necesarios para el plan, es importante asegurar que los países efectivamente reciban el apoyo técnico de calidad según lo programado. Para ello se requerirá la identificación participativa de las necesidades de apoyo técnico de cada país de una manera flexible, que puede incluir el desarrollo de un plan nacional de apoyo técnico. Reconociendo el considerable apoyo técnico proporcionado por otros asociados en el desarrollo, en especial de organismos bilaterales, y teniendo en cuenta los esfuerzos emprendidos para mejorar los recursos humanos disponibles para la salud, el ONUSIDA brindará apoyo técnico de acuerdo con sus funciones normativas y ventajas comparativas.

Las oficinas regionales de los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA desempeñarán un importante papel en la identificación de las necesidades de apoyo técnico y en la facilitación, comunicación y vigilancia del suministro de apoyo técnico externo. El GIST, de reciente creación, proporcionará así una plataforma para la consulta entre los diferentes grupos interesados en distintos niveles.

Se establecerá un mecanismo de financiación unificado, dependiente del mecanismo existente de los FAP, con el objeto de administrar los fondos para el apoyo técnico adicional. Se prevé que una diversidad de proveedores de apoyo técnico utilizará estos fondos, incluidos consultores, instituciones y organizaciones no gubernamentales, así como las redes de facilitación técnica. El mecanismo también facilitará la participación de otros grupos interesados, entre ellos, organizaciones de la sociedad civil, ya que el Grupo Temático de las Naciones Unidas administra los nuevos fondos. Se plantea la posibilidad de que el Grupo Temático de las Naciones Unidas remita propuestas a la Secretaría del ONUSIDA para su revisión por parte de un comité interorganismo, y que un Punto Focal de los FAP a nivel país facilite y vigile el uso de los fondos.

La gestión y la supervisión sólidas de la provisión de apoyo técnico se garantizará a través de los mecanismos existentes, con igual participación de todos los grupos pertinentes, en especial organizaciones de la sociedad civil y personas que viven con el VIH. Se encuentran en proceso de desarrollo los mecanismos de presentación de informes —desde el nivel nacional, pasando por el nivel nacional hasta la Secretaría del ONUSIDA—, con la utilización de foros disponibles, como el Grupo de Directores Regionales de las Naciones Unidas, el GIST y el Comité de Organizaciones Coordinadoras del ONUSIDA (COC).

1. Introducción

En marzo de 2005, durante una reunión mundial de revisión del VIH bajo el lema “Cómo hacer trabajar el dinero: los Tres unos en acción”, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, organismos de las Naciones Unidas y otros asociados multinacionales e internacionales reconocieron la necesidad urgente de hacer frente a las ineficiencias en la utilización de los fondos disponibles a nivel país y el suministro de apoyo técnico, así como la necesidad ajustar mejor el apoyo internacional para determinar prioridades en el ámbito nacional. Por consiguiente se decidió crear un Equipo Especial Mundial sobre Mejoramiento de la Coordinación del SIDA entre Instituciones Multilaterales y Donantes Internacionales. Se encomendó al Equipo Especial Mundial la tarea de desarrollar un conjunto de recomendaciones audaces y practicables para el mejoramiento de la arquitectura institucional de la respuesta al SIDA.

En reconocimiento de la necesidad de lograr un equilibrio entre la excepcionalidad y la urgencia de la respuesta al SIDA, así como la necesidad de incorporar las actividades de lucha contra el SIDA en la labor de desarrollo, el Equipo Especial Mundial identificó una serie de desafíos relacionados con la eficacia de la respuesta multilateral. Entre ellos, se encuentran desafíos que tienen que ver con el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas a nivel país, desafíos a la división del trabajo entre el ONUSIDA y el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y desafíos a la financiación del apoyo técnico. Se elaboraron recomendaciones para afrontar estos desafíos y eliminar los obstáculos que impiden el uso acelerado de los recursos disponibles⁷.

Las recomendaciones hicieron hincapié en cuatro áreas:

1. Desarrollo de liderazgo e identificación nacional inclusivos
2. Ajuste y armonización
3. Reforma para una respuesta multilateral más eficaz
4. Rendición de cuentas y supervisión.

Muchas recomendaciones se centraron en acciones que el ONUSIDA y el Fondo Mundial deberían emprender para resolver con mayor celeridad los problemas a nivel país. Las recomendaciones colocan el acento en la primacía de la identificación nacional y los planes operativos con análisis adecuados de costos como la base sobre la que los asociados internacionales y las instituciones multilaterales deberían ajustarse y armonizarse. El informe final del Equipo Especial Mundial fue presentado en junio a la Junta Coordinadora del Programa del ONUSIDA (JCP), que aprobó la totalidad de las recomendaciones e instó al ONUSIDA y sus asociados a que las aplicaran dentro de los plazos establecidos.

Se asignó a la Secretaría del ONUSIDA la tarea de liderar el proceso de desarrollo de una división del trabajo consolidada de las Naciones Unidas para el apoyo técnico. Esta iniciativa ayudaría a los países a lograr un uso más provechoso de los fondos a gran escala que actualmente tienen a su disposición —en especial el dinero proveniente de las subvenciones del Fondo Mundial y el Banco Mundial— mediante el suministro de apoyo técnico de calidad en forma oportuna y bien coordinada.

Para asegurar que la división del trabajo para el apoyo técnico estuviera acorde a las necesidades nacionales, la Secretaría consultó extensamente con los Copatrocinadores del ONUSIDA y las principales iniciativas de financiamiento. Se alcanzó un consenso respecto de una división del trabajo de las Naciones Unidas en 17 áreas de apoyo técnico. Posteriormente, se desarrolló el Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas para el SIDA 2006-2007, sobre la base de los planes preparados por organismos individuales, de acuerdo con el Modelo de División del Trabajo en el Apoyo Técnico de las Naciones Unidas (véase el Anexo 1)⁸.

⁷ Equipo Especial Mundial sobre Mejoramiento de la Coordinación del SIDA entre Instituciones Multilaterales y Donantes Internacionales, informe final, Secretaría del ONUSIDA, Ginebra, junio de 2005

⁸ ONUSIDA, División del Trabajo en el Apoyo Técnico del ONUSIDA, Resumen y fundamentos, Ginebra, julio de 2005.

Los objetivos específicos del Plan Unificado son:

- a. Informar a la próxima conferencia de reposición de fondos del Fondo Mundial en septiembre de 2005 sobre las necesidades no satisfechas de financiación para el suministro de apoyo técnico destinado a eliminar los obstáculos a la ejecución, especialmente aquellos relacionados con las respuestas nacionales al SIDA en 45 países prioritarios;
- b. Poner en práctica el concepto de la División del Trabajo en el Apoyo Técnico.
- c. Impulsar los esfuerzos emprendidos para ayudar a los países a ejecutar sus planes anuales prioritarios de acción contra el SIDA y a “hacer trabajar el dinero”.

El Plan sólo incluye intervenciones que abordan los escollos a corto y mediano plazo para permitir una utilización más eficaz de los fondos disponibles en cada país. En reconocimiento de la necesidad urgente de suministrar a los países apoyo técnico adicional (y la necesidad de continuidad en el apoyo técnico), se decidió también incluir asignaciones de personal dentro del sistema público que brinda apoyo técnico en áreas críticas.

Se excluyeron las actividades financiadas a través del Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado del ONUSIDA o a través del presupuesto central de cada organismo en particular. También se excluyó el apoyo a largo plazo para la ejecución de programas. Se excluyeron las actividades a nivel país, como talleres de capacitación, y los costos que no guardan relación directa con el suministro de apoyo técnico en un país determinado. Estas exclusiones abarcan los costos correspondientes al personal central de las organizaciones involucradas, la compra de artículos básicos y equipamiento, el desarrollo de infraestructura, los costos de ejecución (incluidos los recursos humanos nacionales necesarios para ejecutar los programas) y el funcionamiento de los servicios regionales o internacionales para brindar apoyo técnico.

Los costos totales del Plan ascienden a USD 166 357 070 (según la Tabla 1 a continuación). Este monto incluye el establecimiento de un Equipo Mundial de Apoyo a la Ejecución y a la Resolución de Problemas (GIST), el fortalecimiento de los sistemas administrativos, la creación de bases de datos de consultores, y vigilancia y presentación de informes⁹.

Tabla 1:
Costos totales del suministro de apoyo técnico por área de apoyo estratégico

Área de apoyo estratégico	Costos (en dólares estadounidenses)
1. Planificación estratégica, gobierno y gestión financiera	46 947 500
2. Ampliación de intervenciones	83 961 200
a. Prevención (43 587 300)	
b. Tratamiento, atención y apoyo (37 218 500)	
c. Abordaje del VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad (3 155 400)	
3. Vigilancia y evaluación, información estratégica, intercambio de conocimientos y rendición de cuentas	20 325 000
4. Servicios de apoyo a la ejecución	15 123 370
a. Establecimiento y mantenimiento de Equipos Conjuntos de Apoyo a la Ejecución y a la Resolución de Problemas (9 830 191)	
b. Sistemas administrativos, base de datos de consultores, personal de apoyo crítico, vigilancia y presentación de informes (5 293 180)	
TOTAL	166 357 070

⁹ ONUSIDA y Fondo Mundial, The Global Joint Problem Solving and Implementation Support Team (GIST): Coordinating UN action and provision of technical support for accelerating HIV and AIDS response in countries, documento de trabajo preliminar, Ginebra, julio de 2005.

Las estimaciones más recientes del ONUSIDA de los requerimientos de recursos a escala mundial para prevención, tratamiento y atención del SIDA para niños huérfanos y vulnerables así como de los costos de programas y recursos humanos ascienden a 15.000 millones de dólares estadounidenses en 2006, 18.000 millones en 2007 y 22.000 millones en 2008. Sobre la base de las tendencias anteriores y las actuales promesas y compromisos de contribución, el ONUSIDA calcula que para 2006 y 2007¹⁰ estarán disponibles 18.900 millones de dólares en fondos para la lucha contra el SIDA. La relación del costo del plan de apoyo técnico con las necesidades conjuntas de recursos para la lucha contra el SIDA demuestra que el costo total del Plan Unificado representa el 0,5% de los recursos totales que se calculan que se requerirán para la respuesta al SIDA durante el periodo 2006-2007, y el 1,2% del déficit de financiación previsto durante esos dos años. (véase la Tabla 2)

Tabla 2:
Comparación de las necesidades de recursos, los recursos disponibles y el Plan Unificado

	Déficit previsto en la financiación para el SIDA en 2006-2007 USD 14.100 millones	Requerimientos de recursos para la respuesta mundial al SIDA en 2006-2007 USD 33.000 millones
Costo relativo del Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas para el SIDA USD 166,4 millones	1,2 %	0,5 %

El Plan Unificado se presenta en cuatro secciones con dos anexos complementarios. La primera sección ofrece una breve introducción al Plan. Los fundamentos para la preparación del Plan se reseñan en la segunda sección. La tercera sección describe los elementos detallados del Plan, que incluyen un desglose de los costos. La sección final describe las disposiciones de ejecución y supervisión, así como los mecanismos de financiación y rendición de cuentas.

El Plan Unificado representa los fondos adicionales a aquellos ya reflejados en el Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado del ONUSIDA para 2006-2007. El Plan no aborda toda la financiación que se necesita para que los organismos de las Naciones Unidas cumplan con sus mandatos técnicos, y por lo tanto, no debería inhibir los esfuerzos de movilización de recursos adicionales por parte de organismos de las Naciones Unidas individuales. Por ello, se entiende que los organismos individuales seguirán movilizando recursos en las áreas técnicas de su competencia.

Tabla 3:
Aspectos generales de las actividades relacionadas con el VIH por mecanismo de financiación

Mecanismo de financiación	Actividades que reciben apoyo
<ul style="list-style-type: none"> Financiación central del Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado Mecanismo vigente de los FAP (parte de la financiación central del Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado) 	<ul style="list-style-type: none"> Actividades sobre el VIH a nivel regional y en las oficinas centrales Actividades sobre el VIH a nivel país (118 países recibieron apoyo en 2004-2005)
<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo mejorado de los FAP 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo técnico adicional a nivel país (45 países previstos como beneficiarios)

¹⁰ ONUSIDA, Resource Needs for an Expanded Response to AIDS in Low- and Middle-Income Countries, ONUSIDA, Ginebra, agosto de 2005.

2. ¿Por qué se requiere un Plan de Apoyo Técnico de las Naciones Unidas?

Los fundamentos que sustentan la elaboración de un Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas son cinco:

En primer lugar, muchos países enfrentan considerables dificultades para ampliar en forma significativa la ejecución de programas y para “hacer trabajar al dinero”. Las limitaciones en la capacidad se han identificado como uno de los mayores obstáculos que podrían resolverse a través de un apoyo técnico considerablemente incrementado. Sin embargo, la disponibilidad de asistencia técnica no ha seguido el mismo ritmo que el aumento en los recursos para programas de SIDA: Se observa un creciente reconocimiento de que, a menos que se tomen medidas inmediatas para solucionar este desequilibrio, estas mayores inversiones a nivel mundial para la lucha contra el SIDA producirán resultados mediocres.

En segundo lugar, existen expectativas generalizadas de que las organizaciones de las Naciones Unidas desempeñarán un papel central en la satisfacción de las necesidades de apoyo técnico de los países. Sin embargo, las Naciones Unidas no han recibido los medios financieros necesarios para cumplir con esta función. Este “mandato sin financiación” que los asociados internacionales y los gobiernos nacionales han asignado de manera no oficial a las Naciones Unidas coarta los esfuerzos de la comunidad internacional destinados a desarrollar nuevos programas sobre SIDA y ampliar los programas existentes.

En tercer lugar, los datos sobre el desempeño de las subvenciones del Fondo Mundial demuestran que el apoyo técnico de las Naciones Unidas puede resultar útil para lograr los resultados deseados de los programas y que el suministro de apoyo técnico en forma coordinada genera más inversiones de donantes y rendimientos aún más importantes.

En cuarto lugar, el suministro del apoyo necesario para diseñar, ampliar y refinar las intervenciones asociadas al SIDA en países de bajos a medianos ingresos es una tarea demasiado grande para que la asuma una sola organización o marco institucional. Muchos grupos y organizaciones de los niveles mundial, regional y nacional deben participar para hacer frente a este desafío. Como lo planteó el Equipo Especial Mundial, esto requerirá el desarrollo de nuevos mecanismos para permitir un trabajo más eficaz y eficiente entre las organizaciones y con los países.

Finalmente, existe un consenso general respecto de que la ampliación del suministro de apoyo técnico necesita que se aborden en forma simultánea los numerosos problemas que actualmente retardan el sistema de apoyo técnico.

Estas cinco razones, expuestas en mayor detalle más adelante, brindan una convincente justificación no sólo para elaborar un plan unificado e integrado que haga frente a los desafíos identificados, sino para asegurar que se financie por completo y que se instrumente rápidamente.

El Plan incluye la aplicación de las diversas recomendaciones del Equipo Especial Mundial referentes al apoyo técnico de las Naciones Unidas (como el apoyo para el desarrollo de planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de vigilancia y evaluación) y complementará otros esfuerzos emprendidos en seguimiento del informe del Equipo Especial Mundial, como por ejemplo, un mejor ajuste y armonización del apoyo proporcionado por instituciones multilaterales y asociados internacionales para las estrategias, políticas, sistemas y ciclos nacionales. Sin embargo, otras recomendaciones se financiarán y se pondrán en práctica a través de procesos separados, que también son adicionales al Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado avalado por la JCP. Por lo tanto, se debe considerar al Plan Unificado como un elemento clave del más amplio Plan de Puesta en Marcha del Equipo Especial Mundial, cuyas compilación y vigilancia están a cargo de la Secretaría del ONUSIDA.

2.1 La necesidad de apoyo técnico ampliado: la crisis de la ejecución

Es cada vez mayor el reconocimiento internacional de la crisis en la ejecución que afrontan los programas nacionales del SIDA. Los análisis críticos y las enseñanzas adquiridas por las iniciativas de financiación mundiales, incluidas aquellas llevadas a cabo por el Fondo Mundial y el Programa Multinacional sobre el VIH/SIDA respaldado por el Banco Mundial, revelan que las deficiencias en la capacidad nacional en áreas como gestión de programas y prestación de servicios representan los principales escollos para la instrumentación y el logro de los objetivos de los programas.

El Fondo Mundial ha podido acrecentar considerablemente el conjunto de recursos destinados al SIDA, la tuberculosis y la malaria a nivel país. Hasta la fecha, ha prometido la contribución de aproximadamente USD 3.000 millones a 127 países para las tres enfermedades. No obstante, sólo se han desembolsado alrededor de USD 1.300 millones, ya que muchos países han encontrado dificultades en la utilización de los fondos disponibles. En lo que respecta al SIDA específicamente, se ha desembolsado hasta el presente un total de USD 800.000 aproximadamente de los casi USD 1,7 millones, lo que significa una tasa de desembolso del 47%. Un análisis de las tasas de desembolso provisto por el Fondo Mundial por ronda (fines de junio de 2005) muestra que sólo el 75% de los fondos acordados en la Ronda 1 y el 58% de la Ronda 2 se han desembolsado hasta la fecha, pese al hecho de que estas subvenciones están cerca de finalizar y deberían desembolsarse en su totalidad. Aidsplan recientemente efectuó un análisis de las subvenciones del Fondo Mundial y halló que el 20% de los proyectos sustentados por este organismo presentaban un retraso de seis meses en el cronograma¹¹.

La Secretaría del Fondo Mundial alega que la ejecución se ve socavada por: (i) deficiencias operativas de los sistemas programáticos, financieros, de adquisición y de gestión de suministros; (ii) gobierno y supervisión, incluidos Mecanismos de Coordinación de País (MCP) débiles y armonización limitada de los esfuerzos de los asociados y (iii) medición y desempeño insuficientes, principalmente debido a las ineficiencias en la recolección de datos y la presentación de informes. Estas debilidades se agravan por factores contextuales, como cambios políticos y desastres naturales, así como una endeble capacidad programática técnica.

Los datos existentes sugieren que los países que recibieron apoyo técnico para desarrollar capacidad presentaron un mejor desempeño que aquellos que no lo hicieron, resultado que valida la afirmación de que la capacidad limitada es uno de los mayores obstáculos para la aplicación exitosa de las subvenciones.

Por ejemplo, el Informe de Progreso de los “Tres millones para 2005” de junio de 2005 emitido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) revela que, si bien se ha registrado una aceleración sustancial de la provisión de tratamiento para el SIDA en muchos países en un lapso muy breve, la expansión de la capacidad programática a nivel país por lo general ha sido insuficiente para alcanzar las metas de los programas¹². Los programas de tratamiento, atención y prevención se relacionan entre sí, y su ampliación depende del uso de enfoques integrados y de la planificación simultánea y el desarrollo de capacidad dentro de los distintos subprogramas. También depende del desarrollo ampliado de capacidad entre los distintos asociados ejecutores, como las organizaciones de la sociedad civil, que en muchos casos son los principales prestadores de servicios para grupos de población rurales, marginados y con los que es difícil entrar en contacto.

Problemas similares se han encontrado en la instrumentación de los proyectos MAP patrocinados por el Banco Mundial. El MAP, puesto en marcha en 2000, se encuentra en proceso de ejecución en determinados países de África subsahariana y el Caribe, y ha prometido el aporte de unos mil millones

¹¹ Aidsplan, Analysis of Global Fund grants up to 6 May 2005.

¹² Organización Mundial de la Salud, Progress on Global Access to HIV Antiretroviral Therapy, an update on “3 by 5”, ONUSIDA-OMS, Ginebra, junio de 2005.

de dólares estadounidenses para hacer frente al VIH. En respaldo de los programas nacionales, el Banco Mundial, a través del MAP, ha prometido fondos en niveles sin precedentes para las intervenciones asociadas al SIDA. Las experiencias adquiridas de la ejecución del MAP indican que, si bien el MAP normalmente desembolsaba al 90% de las estimaciones iniciales, era necesario mejorar el ritmo y la calidad de la ejecución para hacer frente al problema del VIH y el SIDA. Una revisión provisional del MAP, llevada a cabo en 2004, puso de relieve especialmente la carencia en el ámbito nacional de planes estratégicos fundamentados en datos, integrales, ordenados por prioridades y con análisis de costos y la falta de planes de acción anuales de ejecución¹³. La ejecución también se veía afectada por la falta de estructura fiduciaria, en especial gestión financiera, y sistemas deficientes de adquisición, desembolso y vigilancia y evaluación. Los países en general se perdieron la oportunidad de impulsar sus respuestas nacionales mediante la integración del SIDA en los planes de desarrollo de mayor alcance, como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP).

La revisión provisional concluyó que el objetivo, enfoque y diseño del MAP han sido apropiados, en líneas generales, particularmente la innovadora labor en el apoyo de organizaciones comunitarias y el fortalecimiento de los mecanismos de desembolso hasta el ámbito de la comunidad. Sin embargo, la revisión encontró que ninguno de los países implicados contaba con un sistema nacional de vigilancia y evaluación en funcionamiento pleno, y que otros donantes por lo general insistían en mecanismos separados de vigilancia y evaluación. La revisión también reveló que, en muchos casos, faltaba liderazgo y supervisión sistemáticos y que la rendición pública de cuentas era limitada. Los ministerios de salud en general no utilizaban el MAP para acelerar la respuesta del sector salud a la epidemia del VIH. Entre los factores adicionales que limitaban la eficacia se encontraban: (i) apoyo técnico insuficiente en áreas como vigilancia y evaluación, comunicaciones y tratamiento, (ii) escasos incentivos para un mejor desempeño y (iii) “exigencias de múltiples donantes”.

2.2 La demanda de apoyo técnico de las Naciones Unidas y los beneficios de la coordinación

Se ha registrado una fuerte y creciente demanda de apoyo técnico obtenido a través de los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA. Este crecimiento ha reflejado un aumento en los fondos internacionales suplidos para las respuestas nacionales al SIDA. Debido a la limitada evaluación sistemática de las necesidades de apoyo técnico, no se encuentra bien documentada la totalidad de la necesidad de apoyo técnico. Por ejemplo, las experiencias provenientes del “Equipo de Apoyo de País para la Ampliación del Tratamiento” de la OMS/ONUSIDA muestran que, si bien las solicitudes de apoyo técnico han aumentado drásticamente, también existe la necesidad de un enfoque proactivo y sistemático para identificar los obstáculos y responder a ellos, lo cual impide a los países ampliar los programas y alcanzar las metas de desempeño del Fondo Mundial.

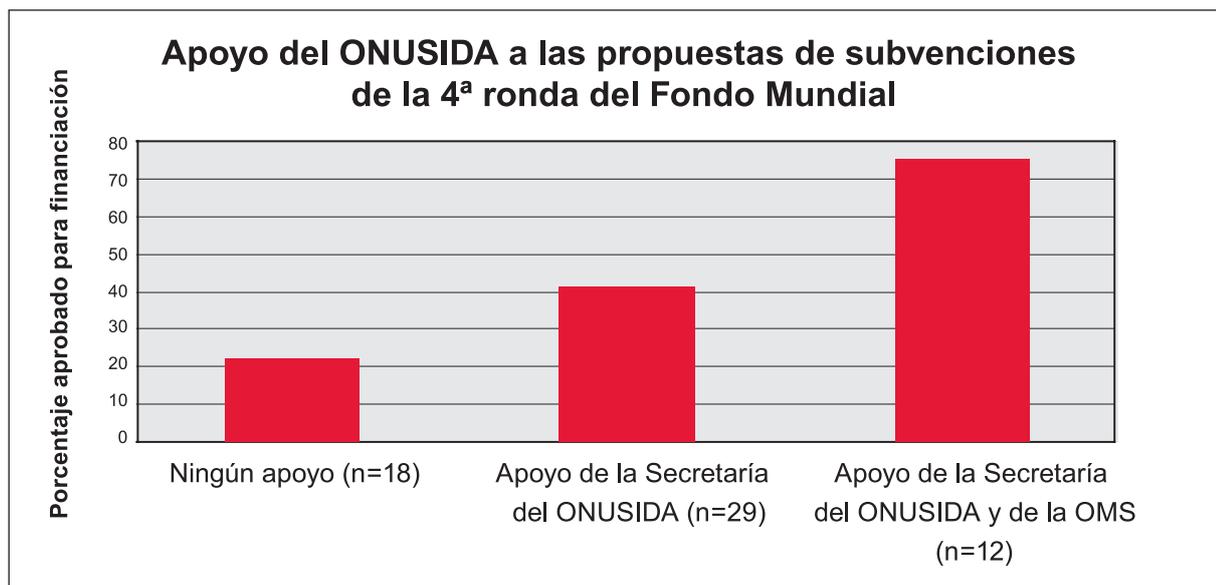
Las experiencias a nivel país sugieren que el apoyo técnico de las Naciones Unidas a los gobiernos y asociados nacionales para resolver esos obstáculos y destrabar los recursos produce como resultado una respuesta nacional más contundente.

Por ejemplo, un análisis reciente de las propuestas del Fondo Mundial llevado a cabo por la OMS y la Secretaría del ONUSIDA reveló que la tasa de éxito correspondiente a aquellos componentes que recibían apoyo técnico de la OMS o de la Secretaría luego de un fracaso anterior era un 60% mayor que la de aquellos que no recibían tal ayuda. Por otra parte, tres de cada cuatro propuestas en las que dos organismos coordinaron su asistencia técnica tuvieron éxito, es decir, un 50% más que en los casos en que alguno de los organismos actuó en forma independiente¹⁴. (véase Figura 1)

¹³ El Banco Mundial, Interim review of the Multi-Country HIV/AIDS Program for Africa, El Banco Mundial, Washington, octubre de 2004.

¹⁴ OMS y Secretaría del ONUSIDA, Analysis of success rates for countries technically assisted by WHO and/or the UNAIDS Secretariat, documento interno, 2004.

Figura 1:



Los países también han hecho hincapié en la necesidad de continuidad en la recepción de apoyo técnico, concretamente para el desarrollo y la instrumentación de las propuestas del Fondo Mundial. En consecuencia, el ONUSIDA ha asegurado que consultores externos patrocinados por las Naciones Unidas trabajen en estrecha colaboración con todos los grupos interesados pertinentes de cada país, entre ellos, encargados de programas nacionales, la sociedad civil, organismos bilaterales y las Naciones Unidas. Esta enfoque de una asociación de colaboración promueve la identificación nacional, posibilita el desarrollo de capacidad nacional y facilita la instrumentación oportuna de la propuesta. El ONUSIDA también recurre a una reserva de consultores acreditados, lo cual mejora la continuidad del apoyo de seguimiento.

El MAP también adquirió experiencias sobre los beneficios del apoyo técnico adicional. Su enfoque innovador y basado en la demanda permitió a los países usar los fondos del MAP para las actividades multisectoriales de prevención, atención y tratamiento, y mitigación puestas en práctica por el sector público y la sociedad civil a nivel comunitario, distrital y nacional. Este diseño dio como resultado un campo de acción de mayor alcance y una mayor complejidad de las actividades que superaban el desafío en materia de diseño de los proyectos tradicionales financiados por el Banco Mundial. De este modo, se reconoció que la ejecución del MAP requeriría esfuerzos intensivos de supervisión y asistencia técnica, así como el aprendizaje constante y alteraciones en el diseño. El Banco, por ende, creó un Equipo de Apoyo Técnico en la Región de África así como un Equipo de Aceleración de la Ejecución dentro del Banco, los cuales comparten un mandato clave de asegurar el apoyo rápido y sistemático a los países afectados y los equipos de proyecto.

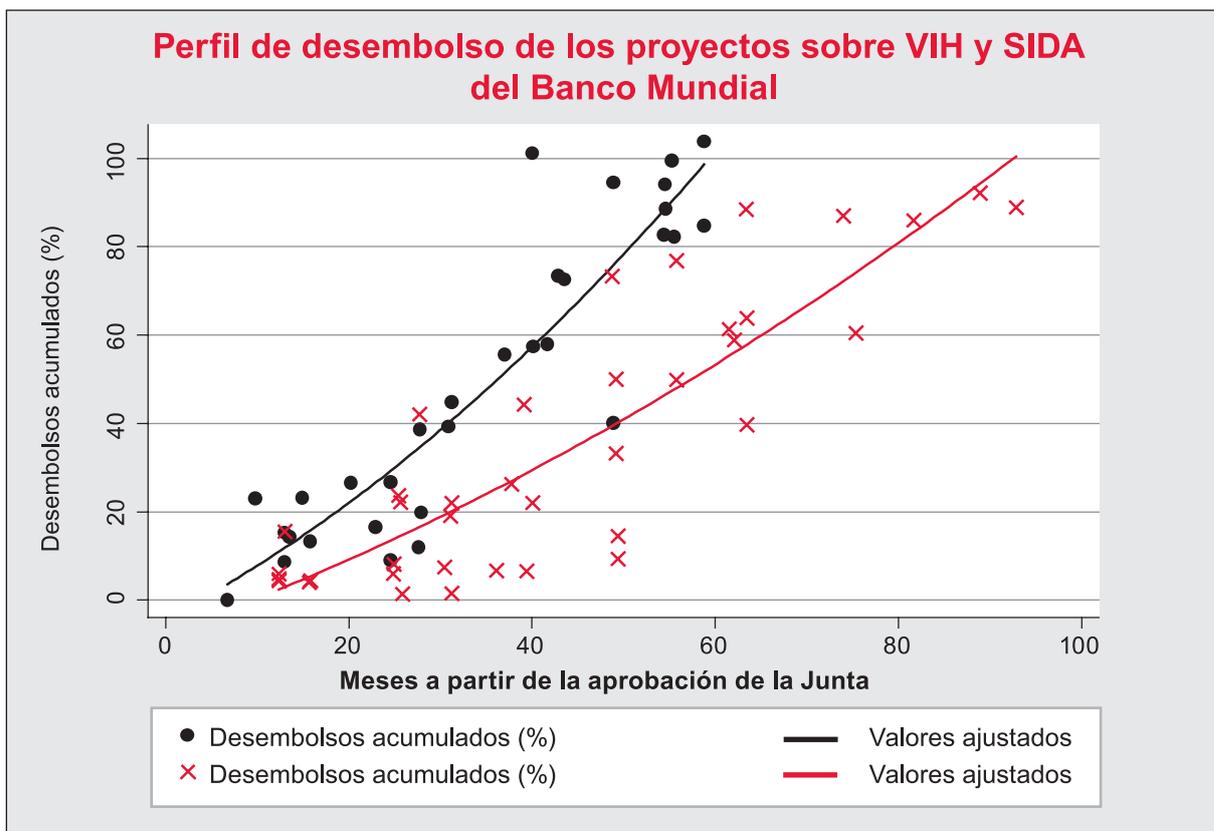
Los equipos especiales recibieron fondos de dos a tres veces mayores que lo habitual para su propia supervisión y asistencia a la ejecución. Este incremento en el apoyo es uno de los factores que explican el mejor desempeño de los proyectos del MAP en África. Como se muestra en la Figura 2 más abajo, dichos proyectos tienden a desembolsar con mayor celeridad que otros proyectos relacionados con el VIH y el SIDA (ya sea proyectos independientes o componentes de otros proyectos del Banco). A comienzos de 2005 los proyectos del MAP en África desembolsaban, en promedio, a razón de un 90% de las proyecciones iniciales, una proporción más elevada que la correspondiente a los proyectos que no pertenecen al MAP.

2.3 Problemas con el actual sistema de apoyo técnico

Muchas dificultades y posibles soluciones para los problemas de apoyo técnico se trataron en el Grupo de Trabajo sobre Apoyo Técnico del Equipo Especial Mundial¹⁵. Algunos de los problemas incluyen: (i) evaluaciones inadecuadas de las necesidades y la capacidad, lo que conduce a la asignación ineficiente

¹⁵ Equipo Especial Mundial, Discussion Paper Global Task Team Working Group 2, Harmonization of Technical Support, (documento interno), Ginebra, 2005.

Figura 2:



de los recursos disponibles; (ii) coordinación deficiente entre los organismos técnicos, lo que conduce a la redundancia en algunos casos y déficit de cobertura en otros; (iii) coordinación deficiente entre las principales fuentes de apoyo técnico y de financiación, lo que conduce a una provisión de servicios inferior a los necesarios; (iv) infrautilización de la capacidad de apoyo técnico local y regional; y quizás el más debilitante, (v) liderazgo nacional deficiente, lo que conduce a que la definición de prioridades entre las actividades de apoyo quede a cargo de los diversos grupos externos que las llevan a cabo, no de los grupos interesados nacionales.

En conjunto, estos problemas producen altos costos de transacción para clientes y proveedores por igual y conducen a ineficiencias en serie dentro del sistema. Por otra parte, en ocasiones, los países pueden ser renuentes a obtener asistencia técnica, en especial si implica desarrollo de la capacidad en el sector no público, el uso de consultores externos, o si es de naturaleza delicada (política o social).

El ONUSIDA está abocado a mejorar la coherencia y la rendición de cuentas en la respuesta de apoyo técnico, ya que la eficiencia de sus esfuerzos también resulta afectada por las deficiencias en el sistema de apoyo técnico. La ausencia de claridad en el actual suministro de apoyo técnico por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas se puede atribuir a una serie de factores. El primero, la excepcional urgencia de brindar apoyo técnico en vista de una epidemia de rápida expansión y evolución es responsable por una cierta parte de la coordinación deficiente. En segundo lugar, la necesidad y demanda de apoyo técnico de las Naciones Unidas ha escalado rápidamente en consonancia con cada ronda sucesiva de fondos facilitados a los países por el Fondo Mundial, aunque esta labor no fue financiada en forma explícita. En tercer lugar, el aumento en la cantidad de Copatrocinadores del ONUSIDA que brindan apoyo técnico ha acentuado la necesidad de coordinación. En cuarto lugar, los Copatrocinadores individuales han estado generando recursos en un entorno competitivo, lo que dio lugar a una superposición de mandatos de hecho. Aunque en forma individual las intenciones son buenas, la respuesta colectiva de apoyo técnico del ONUSIDA no ha sido óptima.

3. El Plan de Apoyo Técnico de las Naciones Unidas detallado

Para poder atender las necesidades de los países y atraer fondos de los donantes para su mandato no financiado, el ONUSIDA ha desarrollado un enfoque más sistemático y estratégico para la coordinación, el direccionamiento, la provisión y el aseguramiento de la calidad del apoyo técnico. Los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA analizaron porqué los fondos disponibles no se aprovechaban y determinaron las intervenciones específicas requeridas para eliminar estos obstáculos y para desarrollar un sistema de prestación de servicios más sólido, y hacer de esta manera trabajar al dinero.

Esta sección ofrece un análisis de los problemas encontrados en cada área de apoyo técnico, describe en más detalle las intervenciones incluidas en cada una de las áreas estratégicas y demuestra cómo apoyará a los países para que inviertan mejor los fondos disponibles.

En consonancia con el Modelo de División del Trabajo en el Apoyo Técnico de las Naciones Unidas, las intervenciones dentro del plan se clasificaron en torno a tres ejes temáticos y estratégicos:

1. Planificación estratégica, gobierno y gestión financiera
2. Ampliación de intervenciones
3. Vigilancia y evaluación, información estratégica, intercambio de conocimientos y rendición de cuentas.

Al reconocerse la necesidad de contar con mecanismos gestionados adecuadamente que acerque las necesidades de apoyo técnico a nivel país con las redes de apoyo técnico locales, regionales y mundiales, se detalla en el Plan un área adicional de Servicios de Apoyo a la Ejecución. Esto incluye la creación de iniciativas complementarias, como el GIST. El presupuesto definido se usaría también para fortalecer los sistemas administrativos a fin de asegurar eficiencia y rendición de cuentas, para elaborar una reserva de consultores y para realizar actividades de vigilancia y presentación de informes.

3.1. Planificación estratégica, gobierno y gestión financiera

Según lo reflejado en la Tabla 4 que aparece más abajo, los costos de las intervenciones mencionadas incluidas en el rubro “Planificación estratégica, gobierno y gestión financiera” ascienden a un total de USD 46 947 500.

Planificación estratégica

La planificación deficiente inevitablemente dará como resultado la falta de definición de prioridades y generará derroche y el uso ineficaz de los fondos disponibles. Los marcos nacionales de acción contra el SIDA bien elaborados y los planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA constituyen, por ende, el requisito previo para la ejecución exitosa de los programas y proyectos financiados por el Fondo Mundial y el MAP. Además, durante los debates del Equipo Especial Mundial, los responsables de la planificación y de la ejecución a nivel país instaron a los donantes multilaterales a cambiar la financiación de proyectos por la financiación de programas, lo cual puede realizarse únicamente en países que disponen de planificación nacional mejorada. Sin embargo, muchos países no desarrollaron marcos de acción contra el SIDA suficientemente estratégicos, basados en datos y organizados en prioridades, con frecuencia debido a una falta de capacidad técnica e información estratégica. Asimismo, pocos marcos de acción contra el SIDA se han traducido en planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA. Estos planes de acción detallados son esenciales para mejorar el ajuste, la coordinación y la armonización de los donantes en el marco de los “Tres unos”. Por ende, el Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas incluye apoyo a los países para el desarrollo de marcos de acción contra el SIDA y planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA.

Hasta el presente, muy pocos países han incorporado el VIH en sus Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza. En aquellos Documentos que efectivamente incluyen el SIDA, el contenido por lo general sigue siendo débil y carece de análisis de los vínculos entre el SIDA, la pobreza y el género y entre el SIDA y las políticas macroeconómicas. Además, las respuestas nacionales al SIDA siguen, en la mayoría

de los casos, limitadas al sector de salud. La integración del VIH en los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza brinda una excelente oportunidad para afianzar la integración de las respuestas al SIDA en la planificación y los presupuestos nacionales, movilizar financiación local adicional e incrementar la sostenibilidad de la respuesta nacional al SIDA. Por consiguiente, se ha decidido incluir en el Plan apoyo técnico para países que desarrollarán un Documento de Estrategias de Lucha contra la Pobreza por primera vez o bien que renovarán los documentos existentes en los próximos dos años.

Si bien el mundo del trabajo¹⁶ (y en particular el sector privado) normalmente se muestra dispuesto a colaborar, rara vez se lo integra cabalmente en la respuesta nacional. Como resultado, la posible contribución de recursos financieros y humanos de parte de estos importantes asociados se infrutilizan, con lo cual se reduce la capacidad de ejecución tanto para las intervenciones financiadas por el Fondo Mundial como para las financiadas por el MAP. Los motivos son múltiples, pero a menudo incluyen estructuras normativas para el lugar de trabajo desfavorables y limitada participación de las empresas y los trabajadores en la elaboración de marcos nacionales de acción contra el SIDA y planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA. El apoyo técnico por lo tanto se destinará al desarrollo y la ejecución de políticas y programas integrales sobre el SIDA en el lugar de trabajo, y a la integración de las cuestiones del lugar de trabajo en el marco nacional de acción contra el SIDA y el plan prioritario anual para facilitar una mayor participación del sector empresarial y obrero en la respuesta al SIDA.

Gestión

La gestión basada en resultados, según lo solicitado por el Fondo Mundial, sigue siendo un enorme desafío para muchos países. Una mala gestión y presentación de informes se agrava por sistemas endeblados de gestión financiera. Los sistemas financieros y de gestión del gobierno por lo general son lentos y complicados, con lo que retrasan el desembolso a los destinatarios secundarios, en particular para aquellos de la sociedad civil y el sector privado, lo cual a su vez retrasa la ejecución. Asimismo, la gestión financiera y la presentación de informes de los destinatarios secundarios a los Destinatarios Principales sobre las subvenciones del Fondo Mundial con frecuencia son muy débiles, en especial en el caso de organizaciones no gubernamentales y comunitarias pequeñas. En algunos casos, las consecuentes demoras en los desembolsos han ocasionado pérdidas de partes del monto aprobado inicialmente o hacen peligrar la aprobación de las subvenciones de segunda fase. Por ello, el Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas incluye intervenciones que fortalecerán la gestión financiera y la gestión basada en resultados para las subvenciones del Fondo Mundial y que acelerarán el uso de las subvenciones del Fondo Mundial y el MAP, y también beneficiarán a otras fuentes de financiación.

La gestión de adquisiciones y suministro ha sido uno de los principales obstáculos que retrasan la ampliación del tratamiento en la mayoría de los países y, a menudo, es el factor individual más importante que interviene en la demora de la instrumentación de las subvenciones del Fondo Mundial y, de esa manera, en la infrutilización de fondos y en el despilfarro. Entre los motivos se encuentran la escasa capacidad en recursos humanos, sistemas ineficaces e ineficientes de gestión de adquisiciones y suministro, información insuficiente sobre el manejo de fármacos y vigilancia insuficiente, lo que crea un alto riesgo de que medicamentos costosos se echen a perder durante el almacenamiento y la cadena de suministro. Las limitaciones en la capacidad se ven aún más afectadas por la falta de coordinación en la adquisición y el suministro de medicinas por parte de diversos donantes que disponen de sistemas de notificación diferentes. Las experiencias han demostrado que estas limitaciones no sólo afectan el desembolso y la utilización de fondos, sino que también entorpecen gravemente la eficacia y sostenibilidad de la respuesta nacional.

De acuerdo con lo expuesto, el Plan incluye intervenciones específicas para fortalecer los sistemas de gestión de adquisiciones y suministro, como el desarrollo de materiales de capacitación y apoyo técnico de corto y largo plazo para fortalecer el sistema nacional de gestión de adquisiciones y suministro. También brinda apoyo para el sistema de almacenamiento, manejo y distribución y para el mejoramiento de los Sistemas Nacionales de Información sobre Gestión de Medicamentos.

¹⁶ El mundo del trabajo incluye a todos los empleadores y sus organizaciones (gobiernos, autoridades públicas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y personas particulares) y a los trabajadores y sus representantes (incluidos los aspirantes a un empleo) en el sector público y el privado tanto en la economía formal como en la informal.

Tabla 4:
Intervenciones de apoyo técnico en planificación estratégica, gobierno y gestión

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, GOBIERNO Y GESTIÓN FINANCIERA	Número de países destinatarios	Presupuesto (en dólares estadounidenses)
Integración del SIDA en los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza, que incluyen talleres subregionales	6 (2006) 7 (2007)	1 660 000
Fortalecimiento de la gestión financiera y la gestión basada en resultados para las subvenciones del Fondo Mundial	0 (2006) 10 (2007)	600 000
Desarrollo de marcos nacionales de acción contra el SIDA	9 (2006) 6 (2007)	5 647 500
Desarrollo de planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA, que incluyan la elaboración de directrices, vigilancia y presentación de informes	10 (2006) 18 (2007)	6 784 000
Desarrollo de políticas y programas integrales sobre el SIDA en el lugar de trabajo e integración de las cuestiones en el lugar de trabajo en el plan prioritario anual y el marco nacional de acción contra el SIDA.	10 (2006) 20 (2007)	1 656 000
Desarrollo de la capacidad regional para acelerar la instrumentación de la gestión de adquisiciones y suministro, incluida la elaboración de material de capacitación	5 (2006) 4 (2007)	1 552 500
Fortalecimiento del sistema de almacenamiento, gestión y distribución	45 (2006) 45 (2007)	15 670 000
Fortalecimiento de la planificación e instrumentación de la gestión de adquisiciones y suministro, incluida la asignación de personal adicional dentro del sistema público	10 (2006) 13 (2007)	12 135 500
Mejoramiento del sistema nacional de información sobre gestión de medicamentos		1 242 000
TOTAL		46 947 500

3.2 Ampliación de intervenciones

La segunda área estratégica del Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas apunta a la ampliación de las intervenciones, entre ellas, prevención, tratamiento, atención y apoyo, y al abordaje del VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad. Los países en general poseen capacidad insuficiente para ampliar las intervenciones. Las experiencias muestran que una vez que se resuelven los obstáculos operativos iniciales, los países carecen de capacidad programática para acelerar la prestación de servicios. El uso eficaz de los fondos disponibles dependerá del rápido desarrollo de estas capacidades.

El plan incluye intervenciones específicas para encarar el desarrollo de capacidad en la planificación y la gestión de programas y en la prestación real de servicios.

Los costos totales ascienden a USD 83 961 200, divididos entre prevención (USD 43 587 300); tratamiento, atención y apoyo (USD 37 218 500); y abordaje del VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad (USD 3 155 400).

Prevención

Los recursos asignados por el Fondo Mundial y el MAP para la prevención actualmente no se utilizan eficazmente por diversas razones. En primer lugar, muchos programas nacionales de prevención adolecen de un marco normativo poco propicio. Por lo general, las políticas nacionales de prevención son obsoletas y no reflejan los nuevos avances y nuevos enfoques basados en datos. Así, los programas nacionales no pueden brindar una gama completa de servicios que se sabe que resultan exitosos para la prevención del VIH, en particular aquellos que conciernen a los jóvenes, los consumidores de drogas intravenosas (CDI), los profesionales del sexo y los hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres.

En segundo lugar, la capacidad de ejecución a nivel país es restringida, lo que afecta no sólo la cobertura y el alcance de los programas nacionales de prevención, sino también la calidad de los servicios de prevención proporcionados. A nivel mundial, solamente una de cada cinco personas expuestas a un mayor riesgo tiene acceso a los servicios de prevención del VIH. Las limitaciones en la capacidad se encuentran tanto en el sistema público como en la sociedad civil. Como consecuencia, no se reducen las diferencias entre la demanda de servicios y la oferta, y los fondos no se utilizan en forma óptima. Por otra parte, no se logran las metas de prevención para la población en general y la poblaciones vulnerables y marginadas, lo que afecta directamente el acceso a las subvenciones de fase dos del Fondo Mundial.

En tercer lugar, la ampliación eficaz de la prevención del VIH se ve aún más comprometida por barreras operativas. La planificación deficiente, la definición inadecuada de prioridades y la escasa capacidad para realizar un seguimiento de los programas de prevención del VIH y para mostrar sus resultados constituyen las principales barreras que obstaculizan la ejecución de los programas. La falta de mecanismos de coordinación eficaces y eficientes entre los grupos interesados que trabajan a nivel país conduce a la duplicación y la concentración de los esfuerzos de prevención del VIH en unas pocas áreas. La limitada capacidad institucional, incluida la limitada vinculación entre los programas de prevención y los de atención —como prevención integral del VIH en ámbitos de atención de la salud y servicios de pruebas, asesoramiento y prevención de la transmisión maternoinfantil (PTMI)— se agrava por el acceso inconstante a los artículos básicos, lo que conduce a la infrautilización de los servicios disponibles. Por consiguiente, los fondos disponibles no se aprovechan y los progresos realizados no pueden demostrarse.

Resulta imperativo que los países reciban ayuda para eliminar las barreras que entorpecen la ampliación de los programas integrales de prevención descritos anteriormente. Los costos del apoyo técnico adicional de las Naciones Unidas en el área de prevención ascienden a un total de USD 43 587 300, según se detalla más adelante.

Tabla 5:
Intervenciones de apoyo técnico para apoyar la ampliación de las intervenciones de prevención

AMPLIACIÓN DE LAS INTERVENCIONES	Número de países destinatarios	Presupuesto (en dólares estadounidenses)
<i>Prevención</i>		
Revisión y actualización de las políticas nacionales de prevención	15 (2006) 15 (2007)	492 000
Planificación operativa y definición de metas, definición de prioridades, análisis de costos y establecimiento de sistemas para gestionar los programas ampliados de prevención a nivel nacional.	15 (2006) 15 (2007)	3 751 000
Revisión de las políticas nacionales sobre seguridad hematológica, precauciones universales y profilaxis posexposición y capacitación sobre prevención del VIH en ámbitos de atención de la salud	20 (2006) 20 (2007)	1 008 000
Aumento de la utilización de los servicios de pruebas del VIH y de asesoramiento a través de la evaluación de necesidades, la capacitación del personal, el diseño de servicios modelo y control de la calidad, y creación de una red de centros privados y públicos para pruebas de VIH	20 (2006) 45 (2007)	5 432 000
Asistencia de gestión operativa para la ampliación de la PTMI, que incluya desarrollo de estrategias, diseño de herramientas y fortalecimiento de los recursos humanos disponibles para gestionar los programas.	20 (2006) 20 (2007)	6 900 000
Análisis de déficits y desarrollo de herramientas técnicas y materiales, destinados a incorporar los programas de VIH en instituciones educativas	15 (2006) 30 (2007)	2 268 000
Diseño de programas ampliados de prevención para grupos vulnerables, incluidos los jóvenes no escolarizados, y fortalecimiento de la gestión de dichos programas	45 (2006) 45 (2007)	15 900 000
Relevamiento de las redes de CDI y apoyo para el establecimiento de intervenciones a nivel nacional entre CDI y en prisiones	11 (2006) 22 (2007)	7 836 300
TOTAL		43 587 300

Tratamiento, atención y apoyo

Pese las oportunidades sin precedentes que los países tienen para reducir los déficits en el tratamiento del SIDA, los países no logran utilizar cantidades importantes de los nuevos fondos facilitados para ampliación del tratamiento y la atención, en particular los recursos provenientes del Fondo Mundial y el Banco Mundial. Entre los mayores obstáculos a nivel país se encuentra la insuficiente capacidad en el sistema de salud y los recursos humanos, lo cual afecta la planificación y ejecución de programas y la prestación de servicios. La urgente necesidad de servicios de tratamiento, atención y apoyo para el SIDA ha sido bien documentada por organismos especializados, como la OMS y UNICEF, y ha sido confirmada en diversas ocasiones por las autoridades nacionales. Sin embargo, las experiencias de los países también muestran que los recursos facilitados para tratamiento, atención y apoyo por lo general sufren retrasos, que afectan el desempeño general de los Destinatarios Principales del Fondo Mundial y hacen peligrar la sostenibilidad de la financiación.

En la actualidad, los sistemas de salud no son lo suficientemente sólidos como para posibilitar la ampliación de programas antirretrovíricos y planificar y gestionar en forma eficiente los recursos disponibles para hacer frente a las demandas adicionales. Los sistemas no están bien integrados y los recursos escasos no se usan adecuadamente. La ampliación del tratamiento para el SIDA es un asunto complejo, que requiere de aportes con gestión y planificación adecuadas de los distintos programas de salud pública.

Además, es necesario modificar los sistemas de prestación para asegurar la colaboración entre las diferentes especialidades profesionales en los distintos niveles del sistema de atención de la salud, así como para incluir intervenciones dirigidas a la comunidad, como parte del abordaje global del VIH en la salud pública.

Pese a estas limitaciones, resulta obvio que aquellos que necesitan tratamiento del SIDA con urgencia no pueden esperar al establecimiento de un sistema sólido de atención sanitaria y que “el barco debe construirse mientras se navega”.

Las limitaciones en los sistemas se complican por las limitaciones en la capacidad humana, tanto desde el punto de vista de la cantidad de prestadores de servicios sanitarios como desde el punto de vista de las aptitudes y conocimientos de aquellos que intervienen en los servicios asociados al SIDA. El limitado número de prestadores de atención de la salud es un problema multifacético que debe encararse en distintos niveles, incluido el nivel macroeconómico y el contexto más amplio de los servicios públicos y sanitarios. Actualmente, los asociados multilaterales y bilaterales se han aunado en busca de soluciones sostenibles de largo plazo, como los recursos humanos para la iniciativa de salud. Mientras tanto, existe la necesidad de explorar estrategias específicas para cada país con objeto de mejorar la capacidad en recursos humanos para la prestación de servicios y actualizar el conocimiento y las aptitudes de aquellos que actualmente se desempeñan en el sistema general de atención sanitaria.

En cuanto a la ejecución de programas, es obvia la necesidad de apoyar a los países con la planificación de programas de ampliación del tratamiento, así como con la revisión de las políticas, las directrices y los materiales de capacitación. Hasta el momento, se ha excluido en gran medida a los bebés y niños infectados por el VIH del tratamiento para el SIDA. Para atender las necesidades de esta población se requiere de apoyo específico para los programas nacionales. El mismo problema ocurre con los refugiados, que con frecuencia permanecen en sus países huésped durante una o dos décadas e interactúan de cerca con las poblaciones huésped aledañas. Al reconocer la necesidad de una identificación y vigilancia adecuadas de los pacientes bajo tratamiento, los países han solicitado apoyo técnico para modernizar sus servicios de laboratorio de modo que los fondos asignados puedan emplearse con eficiencia.

Por esto, el Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas apoyará el fortalecimiento de la gestión y la planificación en el sistema de salud, incluida la gestión de recursos humanos, así como para la prestación de servicios y la capacitación, a fin de asegurar la ampliación de servicios de calidad. En cuanto a los programas, los países recibirán apoyo para actualizar planes, directrices y materiales de capacitación y ayuda con la capacitación en los abordajes de la salud pública a la provisión de tratamiento y otros servicios relacionados con el VIH.

Dificultades similares se encuentran en la mitigación del impacto de la epidemia del VIH en niños huérfanos y vulnerables (NHV). La cantidad cada vez mayor de niños huérfanos y vulnerables excede en gran medida las posibilidades de los países para responder adecuadamente a las necesidades de estos niños y hacer un uso eficaz del dinero otorgado por el Fondo Mundial y el MAP. Esta situación se da por distintos motivos, entre ellos, la inclusión insuficiente de las intervenciones para NHV en los marcos nacionales de acción contra el SIDA, la limitada orientación respecto de los abordajes apropiados, la insuficiente capacidad para la ejecución y la insuficiente facilitación de la identificación de la comunidad con la planificación y ejecución de programas para NHV.

Las intervenciones incluidas en el Plan, por ende, asegurarán la incorporación de estrategias y acciones dirigidas a los NVH en los marcos nacionales de acción contra el SIDA y los planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA, en consonancia con los hallazgos de los análisis de déficits efectuados. Las intervenciones también incluirán apoyo para la gestión de programas integrales para NHV mediante la capacitación de profesionales del país y el apoyo técnico de largo plazo asignado al ministerio de competencia.

Uno de los principales problemas para las personas infectadas y afectadas por el VIH¹⁷ es el acceso a la comida. Informes anecdóticos indican que la escasez de comida afecta gravemente la utilización de otros servicios relacionados con el VIH. En consecuencia, el apoyo nutricional debe considerarse como una

¹⁷ Personas infectadas y afectadas y las organizaciones que las representan, entre ellas: personas que viven con el VIH y sus organizaciones y redes; ONG, OBC, OBF; familiares y amigos de personas que viven con el VIH; líderes de la comunidad (religiosos o tradicionales); agentes de salud comunitarios; curanderos tradicionales.

intervención crucial para hacer posible la ampliación de los servicios de tratamiento, atención y apoyo. Hasta ahora, los marcos nacionales de acción contra el SIDA no han incluido estrategias integrales de apoyo nutricional y las propuestas presentadas al Fondo Mundial rara vez incluyen un componente referido a los alimentos y la nutrición. Esto es así mayormente por falta de pericia técnica y de capacidad en recursos humanos. El Plan de Apoyo Técnico Unificado de las Naciones Unidas por lo tanto fortalecerá los programas de apoyo nutricional para personas que viven con SIDA, niños huérfanos y vulnerables y hogares afectados por el VIH mediante la actualización del marco nacional de acción contra el SIDA, el desarrollo de directrices y planes lógicos y la capacitación de profesionales del país.

La Tabla 6 presenta las intervenciones incluidas en el Plan para hacer frente a las limitaciones reseñadas anteriormente. Los costos totales de las intervenciones ascienden a USD 37 218 500.

Tabla 6:
Intervenciones de apoyo técnico incluidas en tratamiento, atención y apoyo

AMPLIACIÓN DE LAS INTERVENCIONES	Número de países destinatarios	Presupuesto (en dólares estadounidenses)
<i>Tratamiento, atención y apoyo</i>		
Fortalecimiento de la gestión del sistema sanitario, a través de misiones de apoyo técnico y personal adicional dentro de la unidad de planificación en los ministerios de salud	20 (2006) 25 (2007)	4 384 000
Desarrollo de planes de gestión de recursos humanos, que incluya propuestas de recursos humanos para la financiación de los donantes	20 (2006) 25 (2007)	810 000
Actualización de los planes nacionales de ampliación para el tratamiento antirretrovírico	20 (2006) 25 (2007)	642 000
Adaptación nacional de directrices genéricas y materiales de capacitación sobre el abordaje de la salud pública a la terapia antirretrovírica	20 (2006) 25 (2007)	1 434 000
Desarrollo de un plan nacional de estrategia y ejecución para la atención pediátrica, y desarrollo de la capacidad para la ejecución (personal adicional en los ministerios de salud)	10 (2006) 10 (2007)	1 650 000
Capacitación de agentes sanitarios en el abordaje de la salud pública al tratamiento (incluida la capacitación de capacitadores y capacitaciones nacionales en facilitación externa y aseguramiento de la calidad)	20 (2006) 25 (2007)	3 214 000
Desarrollo y ejecución de un plan nacional para la modernización de servicios de laboratorio destinados a la vigilancia del tratamiento	20 (2006) 25 (2007)	642 000
Capacitación de agentes de salud en la detección precoz de la infección por el VIH en recién nacidos	20 (2006) 25 (2007)	957 000
Fortalecimiento de los servicios de salud ocupacional para la enseñanza del tratamiento en el lugar de trabajo	20 (2006) 25 (2007)	358 500
Desarrollo de planes nacionales de educación sobre el tratamiento para la respuesta de la comunidad	20 (2006) 25 (2007)	567 000
Asignación de personal adicional en los ministerios de salud para apoyar la creación y gestión de centros de prestación de tratamiento	20 (2006) 25 (2007)	14 000 000

Actualización, basada en los análisis de déficits, de los marcos nacionales de acción contra el SIDA y los planes prioritarios anuales de acción contra el SIDA asociados con NHV	22 (2006) 23 (2007)	567 000
Capacitación en planificación y gestión de programas integrales para NHV, que incluya el apoyo técnico de largo plazo dentro los ministerios correspondientes	22 (2006) 23 (2007)	4 402 000
Actualización de los marcos nacionales de acción contra el SIDA sobre el apoyo nutricional basado en datos para personas que viven con el VIH, NHV y hogares afectados por el VIH	12 (2006) 12 (2007)	567 000
Desarrollo de directrices y planes logísticos relacionados con el apoyo nutricional para personas que viven con el VIH, NHV, hogares afectados por el VIH, y capacitación de los profesionales nacionales	12 (2006) 12 (2007)	3 024 000
TOTAL		

Abordaje del VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad

Alrededor de dos tercios de la carga mundial de infecciones por el VIH ocurre en países afectados por emergencias complejas. De los 45 países prioritarios, al menos la mitad atraviesan situaciones de conflicto o posconflicto, han afrontado desastres naturales recientemente, albergan a grandes poblaciones de refugiados o tienen otros problemas humanitarios. Asimismo, estos países tienen servicios uniformados relativamente considerables que interactúan con las poblaciones vulnerables.

Las subvenciones del Fondo Mundial y el MAP asignadas para el VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad padecen de una incongruencia entre los recursos disponibles y las necesidades existentes. El desafío principal es acceder a los fondos disponibles a nivel país. Esto exige que las cuestiones del VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad se integren en el marco nacional de acción contra el SIDA, lo cual actualmente no se hace en muchos casos. Por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) examinó los planes nacionales estratégicos sobre el SIDA de 29 países africanos con más de 10 000 refugiados. De los 23 países que contaban con planes actualizados, sólo 10 (43%) hacían mención específica de intervenciones relacionadas con el VIH destinadas a refugiados. De los 29 países, 26 tenían propuestas aprobadas con un componente referido al VIH del Fondo Mundial hacia el final de la cuarta ronda; de estos, sólo 6 (23%) incluían intervenciones específicas para refugiados. Como resultado, la financiación para las intervenciones sobre VIH a nivel país para refugiados es sumamente inadecuada.

La ausencia de intervenciones relacionadas con el VIH en contextos de emergencia se debe, en parte, a un conocimiento por lo general limitado sobre las vulnerabilidades específicas de las poblaciones en contextos de emergencia, sus necesidades y las posibles respuestas. La naturaleza de rápida evolución de las emergencias, una desventaja adicional para la planificación a largo plazo, se ve agravada por la naturaleza transfronteriza de las emergencias. En conjunto, la prestación de servicios a las poblaciones desplazadas, incluidos los refugiados, no sólo es extremadamente compleja sino que también recibe financiamiento demasiado exiguo. La mejorada capacidad de los grupos nacionales involucrados en el problema del SIDA y una mejor coordinación con los actores de la ayuda humanitaria permitirían la incorporación de intervenciones apropiadas en la planificación nacional y una mayor financiación por parte de asociados externos, entre ellos, el Fondo Mundial y el Banco Mundial. La recopilación de información estratégica para generar conciencia regional y subregional ayudará en la negociación para la colaboración entre países y la definición de abordajes transnacionales.

La respuesta técnica al SIDA dentro de los servicios uniformados es igualmente compleja debido a la estructura jerárquica, cuestiones de género, la naturaleza del destacamento de personal, etc. La carencia

general de capacidad técnica dentro de los servicios uniformados constituye un colosal desafío que requiere la actualización del plan de estudios y la vigilancia de los programas de educación.

Al día de hoy, la financiación para servicios uniformados raramente se incluye en las iniciativas de financiación del Fondo Mundial, el MAP y otras iniciativas mundiales. El apoyo específico necesario para llegar a estos grupos de población —que incluye el desarrollo de capacidad en las actividades relacionadas con el VIH— no está cubierto por el Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado ni por fondos complementarios. Los países no pueden aprovechar esta oportunidad de llegar a grupos específicos de la población, a través de una sólida respuesta sectorial en sinergia con la respuesta nacional al SIDA, ni hacer trabajar al dinero.

La Tabla 7 presenta las intervenciones incluidas en el Plan para hacer frente a las limitaciones reseñadas anteriormente. Los costos totales de las intervenciones ascienden a USD 3.155.400.

Tabla 7:
Intervenciones de ampliación relacionadas con contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad

AMPLIACIÓN DE LAS INTERVENCIONES	Número de países destinatarios	Presupuesto (en dólares estadounidenses)
<i>El VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad</i>		
Labor de promoción y capacitación sobre el abordaje del SIDA en contextos de emergencia y reconstrucción	20 (2006) 25 (2007)	230 400
Incorporación del VIH en el plan de estudios para los servicios uniformados	20 (2006) 20 (2007)	900 000
Establecimiento de un marco normativo favorecedor, que incluya enfoques transfronterizos para la prestación de servicios integrales de VIH y SIDA a las poblaciones desplazadas	20 (2006) 25 (2007)	2 025 000
TOTAL		3 155 400

3.3 Vigilancia y evaluación, intercambio de conocimientos y rendición de cuentas

Vigilancia y evaluación

La vigilancia y evaluación integral y precisa de los programas nacionales contra el SIDA sigue siendo un desafío crucial para los países, ya que afecta las iniciativas mundiales de financiación, como el Fondo Mundial y el MAP respaldado por el Banco Mundial. Aún existen importantes deficiencias en la presentación de informes al Fondo Mundial y en el seguimiento de los progresos de las subvenciones del MAP. La principal causa subyacente es la insuficiente capacidad de los programas nacionales de vigilancia y evaluación (V+E).

Muchos programas de V+E cuentan con personal insuficiente, carecen de pericia técnica para identificar y agrupar los datos disponible, y coordinar y gestionar adecuadamente la recolección de nuevos datos entre los diversos asociados que participan en la V+E. Las limitaciones en la capacidad también obstaculizan las actividades de recolección de datos específicos, como la vigilancia de conductas y farmacorresistencia y la vigilancia del suministro de medicamentos antirretrovíricos. Lo que es más importante, existe escasez de capacidad para sintetizar la información de se recopila para la toma de decisiones estratégica y la rendición de cuentas. Además, los sistemas de divulgación de dicha información estratégica no están desarrollados (y en muchos casos ni siquiera existen) en los países prioritarios identificados. Por otro lado,

las capacidades para hacer uso de los datos y hallazgos de las investigaciones en la formulación de políticas, la planificación y la ejecución de programas son limitadas.

Esta situación con frecuencia ha dado como resultado la ausencia de marcos normativos de apoyo, planificación deficiente, falta de sistemas para la definición de prioridades entre las estrategias de intervención y vigilancia inadecuada de la ejecución de los programas y la eficacia de estos. También ha redundado en mecanismos inadecuados o deficientes para la rendición de cuentas. En consecuencia, los gestores de programas no pueden detectar ni afrontar los posibles problemas y resolverlos en una etapa temprana. Es imperioso y fundamental hacer frente a estos problemas.

La asistencia técnica descrita en esta propuesta complementará y se sustentará en el apoyo que actualmente se brinda a través de organismos bilaterales y multilaterales. Se centra en los escollos identificados a nivel país para la rápida ampliación de la capacidad nacional de V+E e incluye:

- Un sistema de relevamiento.
- Recolección de distintos tipos de información, incluidas las evaluaciones nacionales del gasto asociado al SIDA, para entender el estado de la epidemia y la financiación y eficacia de la respuesta.
- Desarrollo de la capacidad para sintetizar los diversos tipos de datos en información estratégica para la toma de decisiones.

Las actividades mencionadas no están incluidas en el Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado del ONUSIDA, que actualmente se centra en actividades mundiales y regionales y dirige la ayuda hacia el personal existente de las Naciones Unidas encargado de la V+E.

Asociación

La asociación con la sociedad civil resulta crucial para tomar en consideración sus necesidades y las necesidades de los grupos poblacionales vulnerables, marginados y rurales con los que la sociedad civil entra en contacto. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil a menudo enfrenta dificultades para acceder a las iniciativas mundiales de financiación, como el Fondo Mundial y el MAP, y para recibir estos recursos en forma oportuna. Los obstáculos más frecuentes incluyen: (i) limitaciones en la capacidad programática y de gestión entre las organizaciones de la sociedad civil; (ii) limitada representación en los órganos decisores; y (iii) limitada participación en la gestión operativa de la respuesta nacional al SIDA.

La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil varía enormemente. Algunas organizaciones actualmente funcionan como proveedores de apoyo técnico, mientras que otras carecen de capacidad y se beneficiarían del apoyo técnico. Entre las áreas más preocupantes se encuentran los déficits de capacidad en la gestión general de programas, que incluye la planificación y rendición de cuentas y conocimiento y aptitudes actualizados sobre la ejecución de programas. Otra dificultad radica en conseguir la participación genuina de la sociedad civil en los órganos decisores como, por ejemplo, los Mecanismos de Coordinación de País del Fondo Mundial y las autoridades nacionales coordinadoras de la lucha contra el SIDA. Tal así, con frecuencia la sociedad civil resulta excluida de la participación en estos órganos y no se le brinda la oportunidad de expresar sus opiniones y de acceder a los fondos disponibles. La deficiente colaboración entre el sistema público y la sociedad civil —en parte debido a la poca disposición del sector público a trabajar con representantes de la sociedad civil como asociados iguales— también ha entorpecido la participación de la sociedad civil en las actividades de planificación, gestión y evaluación, incluida la prestación de servicios. Obviamente, esto no sólo afecta la capacidad general de ejecución sino también el alcance de la respuesta. En consecuencia, los recursos asignados para servicios destinados a grupos de población vulnerables, marginados y rurales no siempre se utilizan en forma óptima, y las metas de desempeño del Fondo Mundial no se cumplen.

La asistencia técnica incluida en esta propuesta apoyará el desarrollo de directrices y de capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, en especial las técnicas de liderazgo y negociaciones, análisis de políticas y gestión general de programas. Estas intervenciones tendrán en cuenta las necesidades específicas y la participación de grupos vulnerables, como los jóvenes y las mujeres. Las redes de mujeres que viven con el VIH recibirán apoyo específico mediante intervenciones de desarrollo institucional y programas de

capacitación en liderazgo, para hacer posible su participación eficaz en todos los aspectos de la respuesta nacional.

Coordinación y rendición de cuentas de la respuesta nacional

El liderazgo frágil y la falta de coordinación de la respuesta nacional representan importantes obstáculos para el desembolso oportuno y la utilización de recursos provenientes del Fondo Mundial, el MAP y el Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el Alivio del SIDA (PEPFAR). Las autoridades nacionales coordinadoras de la lucha contra el SIDA por lo general carecen de capacidad institucional para orientar y coordinar la respuesta nacional, incluido el ajuste de los asociados, así como la capacidad general de gestión.

La organización ineficiente y eficacia reducida de las respuestas nacionales que resultan de esta situación son asuntos especialmente preocupantes a la hora de tratar la financiación basada en el desempeño, como por ejemplo, la otorgada por el Fondo Mundial. Los extensos procesos para identificar, evaluar y contratar destinatarios secundarios fácilmente dan como resultado demoras en la ejecución, que son difíciles de corregir dentro del acotado marco temporal de las subvenciones del Fondo Mundial.

Además de esto, los sistemas de rendición de cuentas para vigilar la ampliación e identificar problemas a tiempo por lo general están ausentes, y esto impide las alertas tempranas y la acción respecto de la ejecución que tenga lugar fuera del curso normal.

En muchos países, el MCP afronta dificultades como, por ejemplo, gobierno deficiente, supervisión insuficiente y/o microgestión de los Destinatarios Principales. Para colmo, los MCP no están integrados adecuadamente con las autoridades nacionales coordinadoras de la lucha contra el SIDA. En algunos casos, los dos órganos actúan en forma independiente o, en otros, compiten entre sí, lo cual afecta aún más la eficiencia en la instrumentación de las subvenciones.

Dada la naturaleza crítica de los obstáculos descritos, el Plan incluye intervenciones específicas para fortalecer la coordinación. Las capacidades de las autoridades nacionales coordinadoras de la lucha contra el SIDA se fortalecerán a través de la designación de expertos en desarrollo organizacional para coordinar mejor la respuesta nacional en el contexto de los “Tres unos”. También se brindará asistencia para fortalecer el funcionamiento y la coordinación de los MCP, desde el punto de vista de gobierno, gestión y participación genuina de todos los grupos interesados. Los países recibirán apoyo para el desarrollo y ejecución de las propuestas del Fondo Mundial y propuestas para acceder a otras fuentes de financiación. Ninguna de estas intervenciones cuenta actualmente con fondos del Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado ni del presupuesto central del organismo. A menos que se movilicen recursos adicionales, las Naciones Unidas no podrán apoyar adecuadamente a los países para abordar estos asuntos cruciales y hacer que el dinero resulte fructífero.

Los costos de apoyo técnico para la tercera área estratégica, “Vigilancia y evaluación, intercambio de conocimientos y rendición de cuentas” ascienden a un total de USD 20 325 000, según se indica en la Tabla 8 a continuación.

Tabla 8:
Intervenciones de apoyo técnico en vigilancia y evaluación, intercambio de conocimientos y rendición de cuentas

VIGILANCIA Y EVALUACIÓN, INFORMACIÓN ESTRATÉGICA, INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	Número de países destinatarios	Presupuesto (en dólares estadounidenses)
Fortalecimiento de los sistemas nacionales de V+E para construir en pos de un sistema unificado, incluida la V+E de los servicios uniformados	20 (2006) 20 (2007)	2 608 000
Realización de evaluaciones del gasto nacional en actividades relacionadas con el SIDA	5 (2006) 25 (2007)	3 881 500
Generación, intercambio y utilización de información estratégica para la toma de decisiones	10 (2006) 15 (2007)	562 500
Elaboración de directrices y desarrollo de la capacidad de los asociados de la sociedad civil sobre técnicas de liderazgo y negociación, análisis de políticas y gestión de programas	10 (2006) 20 (2007)	810 000
Apoyo técnico para el desarrollo organizacional y desarrollo de la capacidad de redes de mujeres que viven con el VIH	15 (2006) 15 (2007)	297 000
Fortalecimiento de la coordinación y la capacidad de liderazgo de la autoridades nacionales de la lucha contra el SIDA, a través de la asignación de expertos en desarrollo organizacional dentro de las autoridades nacionales de lucha contra el SIDA	12 (2006) 20 (2007)	9 240 000
Apoyo a los países en la puesta en práctica de los procedimientos del Fondo Mundial y el funcionamiento de los MCP y el desarrollo de las propuestas del Fondo Mundial y planes de actuación para la fase 2	15 (2006) 15 (2007)	1 296 000
Establecimiento de un sistema de vigilancia de la terapia antirretrovírica y de vigilancia de la farmacoresistencia y fortalecimiento de la vigilancia de la segunda generación	20 (2006) 25 (2007)	1 630 000
TOTAL		20 325 000

3.4 Servicios de apoyo a la ejecución

El suministro de apoyo técnico es fundamental para superar los obstáculos a la ejecución en la expansión de las intervenciones de prevención, tratamiento y atención. Actualmente, el desempeño de los sistemas de apoyo técnico por lo general no alcanza un nivel óptimo. Un importante desafío que se le presenta a la comunidad mundial es asegurar que el apoyo técnico adecuado se facilite rápidamente a los países —conforme a las solicitudes de ellos— y que el apoyo técnico proporcionado sea pertinente. Es por este motivo que el Plan hace hincapié en la rendición de cuentas e incluye intervenciones específicas dirigidas a fortalecer la gestión administrativa y la supervisión de su provisión de apoyo técnico, complementadas por vigilancia y presentación de informes rigurosos.

Al reconocer la capacidad de apoyo técnico adicional que se requiere, los organismos implicados crearán una base de datos de consultores acreditados, que se vinculará con las redes existentes de apoyo técnico, como los centros de conocimiento de la OMS, los Servicios de Apoyo Técnico (SAT) del ONUSIDA regionales y los Medicamentos y Servicios Diagnósticos para el SIDA (MSDS). Los consultores aptos recibirán actualizaciones periódicas para asegurar la normalización del apoyo técnico, en consonancia con los últimos desarrollos técnicos y operativos. Se fortalecerá la capacidad regional para posibilitar el suministro y la supervisión de apoyo técnico en áreas críticas, cuando sea necesario.

Se ha incluido el GIST en el Plan de Apoyo Técnico para ayudar a los países a identificar los obstáculos, determinar las causas subyacentes, identificar las soluciones apropiadas y obtener apoyo técnico en consecuencia. El GIST fomenta el liderazgo y la identificación nacionales y, por lo tanto, facilitará el análisis y la acción basados en cada país, asegurará vínculos entre los equipos de países, el Grupo Temático de las Naciones Unidas, el MCP y las redes disponibles de apoyo técnico, conforme a las necesidades identificadas por los países, y vigilará la ejecución de este Plan. Los costos totales para establecer y mantener estos servicios ascienden a USD 15 351 700, según lo muestra la Tabla 9 a continuación.

**Tabla 9:
Intervenciones incluidas en servicios de apoyo a la ejecución**

SERVICIOS DE APOYO A LA EJECUCIÓN	NÚMERO DE PAÍSES DESTINATARIOS	PRESUPUESTO (EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES)
– Establecimiento y mantenimiento de los Equipos Conjuntos de Apoyo a la Ejecución y a la Resolución de Problemas, incluido apoyo para el desarrollo de un plan nacional de apoyo técnico	20 (2006) 45 (2007)	9 830 191
– Sistemas administrativos, base de datos de consultores, vigilancia y presentación de informes	45 (2006) 45 (2007)	5 293 180
TOTAL		15 123 370

4. Gestión, supervisión y rendición de cuentas del apoyo técnico

4.1 Disposiciones para la ejecución y la supervisión

El Plan de Apoyo Técnico Unificado se ha desarrollado en un plazo breve de manera que pudiera presentarse en la reunión de Reposición de Fondos del Fondo Mundial a principios de septiembre. Dado el margen de tiempo, no fue posible desarrollar el plan mediante un proceso ascendente de valoración y planificación de las necesidades de apoyo técnico de los países. Sin embargo, el plan se benefició en gran medida de las experiencias nacionales en obstáculos a la ejecución obtenidas a través de diferentes conductos.

Posteriormente, se facilitará un proceso de planificación participativo y basado en los países para tener en cuenta las características específicas de cada país y para asegurar el ajuste y armonización con las iniciativas y los marcos de desarrollo en curso, como el marco nacional de acción contra el SIDA, los DELP y el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas. Este proceso congregará a todos los asociados pertinentes, incluida la sociedad civil y las redes de personas que viven con el VIH, para desarrollar un plan nacional de apoyo técnico. El plan se basará en los obstáculos a la ejecución identificados y en sus causas subyacentes y clarificará las necesidades de apoyo técnico y los recursos disponibles en los distintos sectores y organismos, incluida la sociedad civil. El apoyo técnico puede ser solicitado por diversos grupos interesados, entre ellos, autoridades nacionales del SIDA, ministerios y departamentos gubernamentales, la sociedad civil y el sector empresarial. En consulta con los grupos interesados nacionales y en reconocimiento del apoyo técnico proporcionado por otros asociados en el desarrollo, especialmente los organismos bilaterales, el ONUSIDA apoyará la ejecución del plan de acuerdo con sus funciones normativas y ventajas comparativas.

El país debería utilizar preferentemente un mecanismo de asociación existente, como el foro de asociación del SIDA, el MCP y/o el Grupo Temático Ampliado sobre VIH/SIDA para identificar y abordar en conjunto los obstáculos a la ejecución, o bien establecer un grupo de trabajo específico. El órgano en cuestión —mencionado en este documento como “mecanismo nacional de apoyo a la ejecución y a la resolución de problemas”— incluirá a organizaciones de la sociedad civil y a personas que viven con el VIH para asegurar que sus inquietudes se tengan en cuenta y que participen en la gestión y el suministro de apoyo técnico.

Para hacer posible un rápido seguimiento de las acciones requeridas, el mecanismo nacional de apoyo a la ejecución y a la resolución de problemas trabajará en estrecha colaboración con el recientemente creado equipo mundial conjunto de apoyo a la ejecución y a la resolución de problemas, o GIST. El GIST se concibió como mecanismo participativo para asistir rápidamente a los países en la ejecución de las subvenciones del Fondo Mundial, el MAP y otras subvenciones importantes en seguimiento de las recomendaciones del Equipo Especial Mundial¹⁸. El GIST tiene como finalidad ofrecer una plataforma para la consulta, el análisis, la definición de prioridades y la acción coordinada entre grupos interesados locales, nacionales, regionales y mundiales.

Los asociados de las Naciones Unidas a nivel país, por intermedio del Grupo Temático de las Naciones Unidas, trabajarán mancomunadamente con el mecanismo nacional de apoyo a la ejecución y la resolución de problemas. A fin de mejorar la coordinación y la rendición de cuentas del apoyo técnico de calidad provisto por las Naciones Unidas, los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA han identificado recientemente las “Organizaciones Líderes” para las 17 áreas de apoyo técnico en las que el sistema de las Naciones Unidas tiene una ventaja comparativa (véase Anexo 1)¹⁹. Dentro de esta División

¹⁸ Secretaría del ONUSIDA, The Joint Problem-Solving Initiative: Coordinating UN action and provisions of technical support for accelerating HIV/AIDS response in countries, documento conceptual preliminar, Secretaría del ONUSIDA y el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, Ginebra, julio de 2005.

¹⁹ División del Trabajo en el Apoyo Técnico del ONUSIDA, Resumen y fundamentos, Ginebra, julio de 2005.

del Trabajo del ONUSIDA, la Organización Líder tiene a su cargo la coordinación del suministro y/o facilitación de apoyo técnico dentro de su área de competencia y funcionará como un único punto de acceso para el gobierno y los grupos interesados nacionales pertinentes que soliciten apoyo técnico dentro de esta área. En el caso de que la Organización Líder no exista a nivel nacional o no cuente con capacidad suficiente, el Grupo Temático identificará una alternativa. Al recibir una solicitud de apoyo, la Organización Líder consultará prontamente con otras organizaciones de la Naciones Unidas que brinda tal apoyo —llamados “Asociados Principales”— para determinar los proveedores óptimos y la financiación del apoyo. Se informará sobre estas consultas en forma periódica al Presidente del Grupo Temático de las Naciones Unidas y al Coordinador del ONUSIDA en el País (COP). Las oficinas regionales de los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA intervendrán en el proceso de realización de evaluaciones de apoyo técnico, desarrollo de planes nacionales de apoyo técnico y suministro de apoyo técnico.

Las oficinas regionales del ONUSIDA también ayudarán a las Organizaciones Líderes y los Asociados Principales en la identificación de proveedores externos de apoyo seleccionados de una reserva de consultores acreditados e instituciones, entre ellas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones del sector privado, instituciones de enseñanza y de investigación y/o redes existentes de apoyo técnico. Este innovador enfoque maximizará el uso de la capacidad regional.

Se desarrollarán procedimientos de aseguramiento de la calidad relativos a la identificación, selección, gestión y revisión del apoyo técnico gestionado por las Organizaciones Líderes y Asociados Principales; dichos procedimientos se basarán en las experiencias adquiridas a través de las redes de apoyo técnico, incluido los Servicios de Apoyo Técnico (SAT) del ONUSIDA.

Los SAT del ONUSIDA conciben varios mecanismos para el aseguramiento de la calidad, entre ellos: (i) la creación de una base de datos de consultores regionales de calidad asegurada, con inclusión de consultores contactados por referencias de al menos tres clientes; (ii) establecimiento de un “panel de revisión” de expertos cuyas responsabilidades sean, entre otras, vigilar la calidad de la asistencia técnica brindada por los consultores, incluida la revisión de los aportes de los consultores y sus interacciones con los clientes y recomendaciones e informes de consultoría, y brindar aportes y opiniones de expertos al SAT antes de su presentación a los clientes; (iii) retroalimentación sobre la satisfacción de los clientes a través de la revisión del desempeño de los consultores; (iv) seguimiento periódico con los clientes para vigilar de qué manera se utilizan las recomendaciones de la asistencia técnica brindada en la ejecución de programas; (v) un procedimiento de licitación pública para seleccionar las organizaciones o consorcios que administrarán el SAT; y (vi) un Grupo de Referencia Interorganismo, conformado por Copatrocinadores del ONUSIDA, asociados nacionales incluida la sociedad civil, organismos bilaterales y la Secretaría del ONUSIDA, para proporcionar supervisión al SAT y fortalecer la armonización y coordinación de la Asistencia Técnica a los países en las regiones.

4.2 Mecanismos de financiación

Resulta obvia la necesidad de un mecanismo que haga posible el rápido desembolso de cantidades importantes de fondos para el apoyo técnico contemplado en el Plan Unificado. Según lo recomendado por el Equipo Especial Mundial, un mecanismo ampliado y reorientado de los FAP del ONUSIDA podría constituir el principal conducto para la ayuda financiera adicional destinada a la ejecución del Plan Unificado. Experiencias significativas se han adquirido con el mecanismo FAP, que existe desde el año 2000 y que actualmente atiende las necesidades de los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas en 118 países con fondos por un total de USD 16 millones para 2004-2005.

Un Grupo de Trabajo de los FAP que incluye representantes de los Copatrocinadores y la Secretaría del ONUSIDA y la sociedad civil en la actualidad revisan los principios, criterios y procedimientos del FAP y elaborarán recomendaciones detalladas sobre cómo el ONUSIDA debería encauzar los fondos para el apoyo técnico adicional. Un FAP así mejorado permitiría tanto a las organizaciones de las Naciones Unidas como a las no pertenecientes a la Naciones Unidas fungir como ejecutores del plan nacional de apoyo técnico, y a la vez asegurar la adecuada rendición de cuentas y el aseguramiento de la calidad. Por

ejemplo, se prevé que parte de los fondos movilizados posibilitarán a la sociedad civil desempeñarse como proveedor de apoyo técnico y también como beneficiaria de los esfuerzos para el desarrollo de la capacidad.

El financiamiento adicional para la ejecución del plan de apoyo técnico provendría de contribuciones voluntarias realizadas al Fondo del ONUSIDA y reservadas para los FAP mejorados en el marco del Plan de Trabajo y Presupuesto Integrado del ONUSIDA. A fin de lograr un máximo nivel de flexibilidad y velocidad y de mantener los costos administrativos en un mínimo, las contribuciones de FAP mejorados no deberían asignarse para actividades específicas.

En colaboración con los asociados nacionales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas solicitarán asignaciones de los FAP mejorados para las contribuciones de las Naciones Unidas a la ejecución de los planes nacionales de apoyo técnico. En el caso de que sólo se movilice una parte de los fondos requeridos, el Grupo Temático de las Naciones Unidas apoyaría los esfuerzos de los asociados nacionales para movilizar recursos adicionales. El Grupo Temático de las Naciones Unidas revisaría luego sus promesas de contribución y redefiniría prioridades para su suministro de apoyo técnico, si surgiera la necesidad de hacerlo.

La gestión y la supervisión de todo el ciclo de aprobación, desembolso y vigilancia de los FAP mejorados demandarán un fortalecimiento del Comité del FAP²⁰ y de la capacidad dentro de la Secretaría del ONUSIDA. La gestión diaria de los FAP mejorados probablemente requerirá la formación de un equipo pequeño en las oficinas centrales de Ginebra de la Secretaría del ONUSIDA, apoyado por los Equipos de Apoyo Regionales del ONUSIDA. El equipo tendría como objetivo asegurar la planificación coherente, gestión eficaz, desembolso rápido de los fondos aprobados, vigilancia y evaluación y control financiero, y apoyaría al Comité interorganismo del FAP²¹, del cual dependería directamente.

Actualmente, la mayor parte de los recursos de los FAP se canalizan a través del Sistema del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, que utiliza el sistema de apoyo financiero y administrativo del PNUD. Teniendo presente la importancia de armonizar un FAP mejorado con el Sistema del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y la reforma de las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo del FAP analiza si el mismo mecanismo podría emplearse para un volumen mucho más grande de recursos de los FAP mejorados.

4.3 Rendición de cuentas y presentación de informes

Dada la importancia asignada por el Equipo Especial Mundial al suministro de apoyo técnico de calidad en forma oportuna, la rendición de cuentas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se asegurará en distintos niveles y por medio de distintos mecanismos.

En primer lugar, la rendición de cuentas será asegurada a nivel país por el Grupo Temático. La Organización Líder vigilará el suministro de apoyo técnico en un área determinada y presentará informes periódicos al Grupo Temático de las Naciones Unidas acerca de las solicitudes recibidas y el apoyo técnico brindado. Cuando es la Organización Líder la encargada de suministrar el apoyo, el Grupo Temático constituirá, de este modo, el primer nivel de vigilancia del desempeño. A fin de asegurar el seguimiento de las necesidades identificadas, el Grupo Temático de las Naciones Unidas proporcionará las últimas novedades sobre el apoyo técnico que se suministre al mecanismo nacional de apoyo a la ejecución y a la resolución de problemas. El Grupo Temático de las Naciones Unidas también presentará informes trimestrales al Equipo de Apoyo Regional del ONUSIDA (EAR).

El EAR compilará los informes del Grupo Temático para poner a los Directores Regionales al corriente de los progresos realizados en relación con la ejecución del plan de apoyo técnico de las Naciones Unidas. Los EAR también agruparán los informes y presentarán un informe cada seis meses a la

²⁰ El Comité del FAP integrado por siete miembros analiza las propuestas del FAP y aprueba aquellas que no pueden ser aprobadas directamente por un Grupo Temático o el Presidente del Comité del FAP (detalles en las Directrices del FAP para 2004-2005). El Comité incluye dos representantes de los Copatrocinadores designados por el presidente del COC y cinco representantes designados por el Director Ejecutivo del ONUSIDA.

²¹ Al momento de redactar el presente documento no estaba claro si el Grupo de Trabajo del FAP recomendará cambios al actual Comité del FAP o recomendará el establecimiento de un comité por separado para supervisar el FAP mejorado.

Secretaría del ONUSIDA, quien proporcionará informes a escala mundial al Comité de Organizaciones Copatrocinadoras del ONUSIDA (COP).

A través del GIST, se establecerá un mecanismo adicional de rendición de cuentas. El GIST, en estrecha colaboración con los mecanismos nacionales de apoyo a la ejecución y a la resolución de problemas, facilitará la vigilancia conjunta de las medidas tomadas para atender las necesidades de apoyo técnico.

Se elaborará un marco de V+E con los cuatro componentes diferenciados del Plan Unificado para agilizar la presentación de informes sobre su ejecución y la rendición de cuentas referida al apoyo. Estos componentes incluirán:

1. Definición y medición de los hitos para el establecimiento de una iniciativa de apoyo técnico de las Naciones Unidas de calidad. Ejemplo de los posibles hitos podrían ser la finalización del mecanismo mejorado de los FAP y la difusión de esta información. Los progresos realizados en la consecución de los hitos se presentaría cada seis meses.
2. Determinación de indicadores de proceso y resultados para vigilar periódicamente la ejecución del Plan Unificado desde el nivel nacional hasta el regional y mundial, según lo reseñado anteriormente. Los indicadores podrían incluir la cantidad, el tipo y la distribución geográfica del apoyo técnico proporcionado. Esta Presentación de informes en cada uno de los niveles incluiría información sobre el estado del mecanismo ampliado de los FAP, en cuanto a las propuestas recibidas y aprobadas, los fondos desembolsados y los informes de rendición de cuentas recibidos. En caso de ser necesario, el COC podría responsabilizar a organismos individuales o a los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas por el desempeño deficiente.
3. Presentación de informes anuales sobre el valor agregado del apoyo técnico, por ejemplo, aumento en la cobertura de los servicios de prevención, tratamiento y mitigación, calidad mejorada de los servicios, adquisición más rápida de artículos básicos con menos instancias de desabastecimiento, logros realizados en pos del Equipo Especial Mundial.

Anexo 1

Modelo de División del Trabajo en el Apoyo Técnico de las Naciones Unidas

ÁREAS DE APOYO TÉCNICO	Organización Líder	Asociados Principales
1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, GOBIERNO Y GESTIÓN FINANCIERA		
1. Legislación propicia e integradora, incluidos instrumentos como los DELP, SIDA, desarrollo, gobierno, derechos humanos y género	PNUD	OIT, Secretaría del ONUSIDA, UNESCO, UNICEF, OMS, Banco Mundial, UNFPA, ACNUR
2. Apoyo a planes nacionales estratégicos, organizados en prioridades y con análisis de costos; gestión financiera; recursos humanos; desarrollo de capacidad e infraestructura; alivio del impacto y trabajo sectorial	Banco Mundial	OIT, Secretaría del ONUSIDA; PNUD, UNESCO, UNICEF, OMS
3. Gestión de adquisiciones y suministro, incluida la capacitación	UNICEF	PNUD, UNFPA, OMS, Banco Mundial
4. Política y programas sobre SIDA en el lugar de trabajo, movilización del sector privado	OIT	UNESCO, PNUD
2. AMPLIACIÓN DE INTERVENCIONES		
<i>Prevención</i>		
5. Prevención de la transmisión del VIH en ámbitos de atención de la salud, seguridad hematológica, pruebas y asesoramiento, diagnóstico y tratamiento de infecciones de transmisión sexual y vinculación de la prevención del VIH con los servicios de tratamiento para el SIDA	OMS	UNICEF, UNFPA, OIT
6. Suministro de información y educación, programación relacionada con los preservativos, prevención para jóvenes no escolarizados y esfuerzos de prevención dirigidos a grupos vulnerables (excepto consumidores de drogas intravenosas, prisioneros y poblaciones de refugiados)	UNFPA	OIT, Secretaría del ONUSIDA, UNESCO, UNICEF, ONUDD, OMS
7. Prevención de la transmisión materno-infantil (PTMI)	UNICEF, OMS	UNFPA, PMA
8. Prevención para jóvenes en instituciones educativas	UNESCO	OIT, UNFPA, UNICEF, OMS, PMA
9. Prevención de la transmisión del VIH entre consumidores de drogas intravenosas en las prisiones	ONUDD	PNUD, UNICEF, OMS, OIT
10. Política, vigilancia y coordinación generales sobre prevención	Secretaría del ONUSIDA	Todos los Copatrocinadores
<i>Tratamiento, atención y apoyo</i>		
11. Tratamiento antirretrovírico y vigilancia, profilaxis y tratamiento para infecciones oportunistas (adultos y niños)	OMS	UNICEF
12. Atención y apoyo para personas que viven con el VIH, niños huérfanos y vulnerables y hogares afectados	UNICEF	PMA, OMS, OIT
13. Apoyo dietario/nutricional	PMA	UNESCO, UNICEF, OMS
Abordaje del VIH en contextos de emergencia, reconstrucción y seguridad		
14. Fortalecimiento de la respuesta al SIDA en contexto de crisis de seguridad, humanitarias y servicios uniformados	Secretaría del ONUSIDA	ACNUR, UNICEF, PMA, OMS, UNFPA
15. Abordaje del VIH entre poblaciones desplazadas (refugiados y desplazados internos)	ACNUR	UNESCO, UNFPA, UNICEF, PMA, OMS, PNUD
3. VIGILANCIA Y EVALUACIÓN, INFORMACIÓN ESTRATÉGICA, INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS		
16. Información estratégica, intercambio de conocimientos y rendición de cuentas; coordinación de esfuerzos nacionales, desarrollo de asociaciones, actividades de promoción y vigilancia y evaluación, incluida la estimación de la prevalencia nacional y proyección del impacto demográfico	Secretaría del ONUSIDA	OIT, PNUD, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONUDD, PMA, OMS, Banco Mundial
17. Establecimiento e instrumentación de la vigilancia del VIH, a través de encuestas en la población o de grupos centinela	OMS	Secretaría del ONUSIDA

Anexo 2

Los cuarenta y siete países prioritarios para recibir apoyo técnico

Paises	Destinatario del Fondo Mundial	Paises frágiles sustitutos del DFID/Fondo Mundial	Posibles países DELP	Pais prioritario del ONUSIDA	Pais del PEPFAR	Pais con apoyo del Banco Mundial	Pais prioritario para los "Tres millones para 2005" de la OMS
Sub-Saharan Africa							
Angola	X	X		X		X	X
Botswana	X			X	X		X
Burkina Faso	X		2005			X	X
Burundi	X	X				X	X
Camerún	X	X				X	X
República de África Central	X	X				X	X
Congo, DRC	X	X	2006	X		X	X
Côte d'Ivoire	X	X			X	X	X
Etiopía	X	X	2006	X	X	X	X
Gambia	X	X	2006			X	
Ghana	X					X	X
Guinea	X	X	2006			X	X
Guinea Bissau	X	X	2005			X	
Kenya	X	X		X	X	X	X
Lesotho	X					X	X
Malawi	X	X	2006	X		X	X
Mauritania			2005			X	
Mozambique	X		2005	X	X	X	X
Namibia	X				X		X
Nigeria	X	X	2006	X	X	X	X
Rwanda	X		2006	X	X	X	X
Senegal	X	X	2006	X		X	X

Países	Destinatario del Fondo Mundial	Países frágiles sustitutos del DFID/Fondo Mundial	Posibles países DELP	País prioritario del ONUSIDA	País del PEPFAR	País con apoyo del Banco Mundial	País prioritario para los "Tres millones para 2005" de la OMS
Sierra Leona	X	X	2005			X	
Sudáfrica	X			X	X		X
Swazilandia	X					X	X
Uganda	X	X	2005	X	X	X	X
Tanzania, República Unida de	X		2005	X	X	X	X
Zambia	X		2006	X	X	X	X
Zimbabwe	X	X		X			X
Asia y Pacífico							
Camboya	X	X		X			X
China	X			X			X
India	X			X		X	X
Indonesia	X	X		X			
Myanmar	X	X		X			
Papúa Nueva Guinea	X	X		X			X
Vietnam	X	X	2006	X	X	X	X
Europa del este y Asia Central							
Albania			2006				
Federación Rusa	X	X		X		X	X
Tayikistán	X	X	2006			X	
Ucrania	X			X			X
África del Norte y Oriente Medio							
Sudán	X	X		X			X
América Latina y el Caribe							
Bolivia	X			X			
República Dominicana	X	X		X		X	
Guyana	X	X	2006	X	X	X	X
Haití	X	X		X	X		X
Honduras	X		2005	X		X	
Nicaragua	X		2005	X			

NOTAS

NOTAS

El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) reúne a diez organizaciones de las Naciones Unidas en un esfuerzo común para luchar contra la epidemia: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial.

El ONUSIDA, como programa copatrocinado, aúna las respuestas dadas a la epidemia por sus diez organizaciones copatrocinadoras y complementa esos esfuerzos con iniciativas especiales. Su objetivo es encabezar e impulsar la ampliación de la respuesta internacional al VIH/SIDA en todos los frentes. El ONUSIDA colabora con múltiples asociados –gubernamentales y no gubernamentales, empresariales, científicos y de otros campos– para compartir sin límites de fronteras conocimientos teóricos y prácticos así como prácticas óptimas.



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

ACNUR • UNICEF • PMA • PNUD • UNFPA
ONUDD • OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL