

Guía

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



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

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

Colección Prácticas Óptimas del ONUSIDA
MATERIAL FUNDAMENTAL

Guía

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



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

UNAIDS/98.20 – Traduction: OMS/TRA

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

Índice

I. Introducción al análisis de la respuesta

I.1	Utilización del presente módulo	5
I.2	¿Cómo se diferencia el análisis de la respuesta del examen del programa?	5
I.3	¿Quién utilizará los resultados del análisis de la respuesta?	6

II. Responsabilidades

II.1	Responsabilidad global	7
II.2	El equipo de análisis de la respuesta	7
II.3	Comité directivo del análisis de la respuesta	7

III. El proceso de análisis de la respuesta

	<i>Programación de las etapas del proceso</i>	8
III.1	Trabajos preparatorios	8
III.2	Instrucciones del equipo de análisis de la respuesta	9
III.3	Compilación de información procedente de documentos, entrevistas e investigaciones sobre el terreno	10
	Principales preguntas que han de responderse	10
III.4	Análisis	19
	• <i>Ejemplo: Ampliación del tratamiento sintrómico de las ETS en Zimbabwe</i>	20
	• <i>Ejemplo: Análisis de la respuesta en un sector prioritario: reducir la transmisión del VIH en los jóvenes</i>	21
III.5	Preparación del informe	25
	• <i>Ejemplo de las líneas generales de un informe</i>	25
III.6	Distribución del informe para obtener observaciones y terminación ...	25

IV. Próxima etapa: hacia la formulación del plan estratégico..... 26

V. Bibliografía 27

Introducción al análisis de la respuesta

La respuesta al VIH está estrechamente vinculada a la situación social, económica, cultural y política en la que se propaga la enfermedad. El análisis de esa situación es una etapa importante para planificar una estrategia apropiada contra el VIH. Ese análisis se describe con cierto detalle en la primera parte de la presente Guía: *Módulo 1: Análisis de la situación*.

Este segundo módulo se centra en la respuesta que, junto con el contexto, da la imagen completa del VIH/SIDA en un país. Examina la respuesta global, pero se centra en la respuesta relacionada con sectores importantes para determinar la propagación o el efecto del VIH en un determinado país o región: los sectores prioritarios definidos en el análisis de la situación. Formula las preguntas siguientes:

- ▶ ¿Enfrenta la respuesta las raíces de la situación relacionada con el VIH en el sector prioritario?
- ▶ ¿Tiene en cuenta la respuesta los obstáculos para lograr sus objetivos?
- ▶ ¿Aprovecha la respuesta las oportunidades que pueden ayudar al país a dirigirse hacia la meta de una menor transmisión del VIH y un efecto menos drástico?

Al analizar la respuesta, los países consideran todas las iniciativas pertinentes en un sector prioritario y no sólo aquellas que forman parte del programa nacional oficial. Todas las actividades organizadas por la comunidad y las establecidas por empresas privadas, organizaciones universitarias y organizaciones no gubernamentales (ONG) contribuyen a la respuesta nacional. Los planificadores de la estrategia identifican las contribuciones de todos esos grupos.

I.1 Utilización del presente módulo

El presente módulo, igual que los otros de la Guía, está destinado al uso por los programas nacionales, en los niveles tanto nacional como descentralizado. Sin embargo, otros organismos y organizaciones, como son las ONG internacionales y los organismos donantes, pueden también considerar útil el análisis de la respuesta al planificar sus estrategias relativas al SIDA.

El módulo se centra en las etapas del análisis de la respuesta. La bibliografía hace referencia a las publicaciones que describen con mayor detalle el examen y la evaluación de los programas.

El módulo contiene un ejemplo ficticio de las etapas analíticas y de las conclusiones de un análisis de la respuesta para un sector prioritario.

I.2 ¿Cómo se diferencia el análisis de la respuesta del examen del programa?

Muchos países examinan periódicamente sus programas nacionales para determinar si las distintas partes del mismo cumplen sus objetivos. Esos exámenes proporcionarán, en muchos casos, la mayor parte de la información necesaria para un análisis de la respuesta, pero las dos actividades no son iguales. Los exámenes de los programas nacionales tienden a usar el método de la «lista de comprobación» para considerar todos los sectores de programación. Por lo general, tratan de determinar si los programas cumplen con los objetivos declarados, pero no siempre examinan si esos objetivos continúan siendo pertinentes para una situación cambiante. Se centran, con frecuencia, sólo en los programas financiados o realizados por el gobierno (y en algunos casos sólo en los dirigidos por el Ministerio de Salud) sin considerar la contribución de otros sectores sociales y económicos.

Por el contrario, el análisis de la respuesta se centra en los sectores definidos por el análisis de la situación como de particular importancia para la propagación o el efecto del VIH en un país.

Además, el análisis de la respuesta no trata sólo de determinar si los programas y las iniciativas tienen éxito o fracasan, sino el motivo: si una iniciativa ha tomado en cuenta posibles obstáculos y si ha aprovechado posibles oportunidades. Si existe una iniciativa, pero no tiene éxito, el equipo de análisis de la respuesta considerará si falla por la oposición de un importante grupo de intereses, porque es técnicamente inapropiada o porque faltan recursos. Si una iniciativa en un sector prioritario funciona correctamente, el equipo examinará las oportunidades de extenderla a otros sectores o grupos de población. El equipo identificará las fallas evidentes de la respuesta en sectores prioritarios y examinará por qué existen, determinando también qué partes de la respuesta nacional no son pertinentes respecto a la situación nacional. Esta última parte puede sugerir los medios para utilizar con más eficacia los escasos recursos disponibles.

En resumen, el análisis de la respuesta:

- ▶ examina la respuesta de los distintos sectores de la sociedad, desde los programas dirigidos por el gobierno hasta los procedentes de grupos comunitarios y empresas privadas;
- ▶ se centra en las respuestas en sectores prioritarios que determinan la propagación del VIH y su efecto en las circunstancias sociales, culturales, económicas y políticas especiales del país;
- ▶ examina si una respuesta es apropiada para la situación;
- ▶ identifica las fallas de la respuesta y examina por qué existen;
- ▶ analiza por qué algunas iniciativas funcionan correctamente y por qué otras fallan.

1.3 ¿Quién utilizará los resultados del análisis de la respuesta?

Junto con el análisis de la situación, el análisis de la respuesta será utilizado por el grupo de personas que intervienen en la formulación del plan estratégico para el VIH, que se describe en el *Módulo 3: Formulación del plan estratégico*. Dará entonces respuesta a una serie de preguntas básicas:

- ▶ ¿Qué funciona y necesita mantenerse?
- ▶ ¿Qué es lo que funciona y puede ampliarse?
- ▶ ¿Qué es lo que no funciona y necesita un nuevo enfoque más estratégico?
- ▶ ¿Qué es lo que no es pertinente respecto a las necesidades actuales y debe abandonarse?
- ▶ ¿Qué es lo que no se ha enfrentado en absoluto?

Pueden interesar también a grupos tales como los posibles donantes, las ONG o los medios informativos que todavía no han participado en la respuesta nacional o que no han sido incluidos directamente en el proceso de planificación pero que desean estar al tanto de la situación del VIH en el país.

Por último, junto con el análisis de la situación, el análisis de la respuesta proporciona el fundamento de una valiosa base de datos que puede utilizarse para vigilar y evaluar la aplicación de la estrategia nacional.

II. Responsabilidades

II.1 Responsabilidad global

El análisis de la respuesta nacional, así como el análisis de la situación que debe precederle, será habitualmente dirigido o contratado por el director del Programa Nacional sobre el SIDA, bajo la orientación del Comité Nacional sobre el SIDA (CNS) o de cualquier otro organismo o persona con responsabilidad global en la política sobre el SIDA. En muchos países, esta responsabilidad reside en el Ministerio de Salud, mientras que en otros se halla en la oficina del Presidente o del Primer Ministro o de algún otro organismo gubernamental central.

Entre las tareas más importantes de la persona o el grupo con responsabilidad final en el análisis de la respuesta figuran designar y dar instrucciones a las personas que realizarán el trabajo.

II.2 El equipo de análisis de la respuesta

Si bien el análisis inicial de la respuesta puede efectuarse en un periodo fijo, la planificación estratégica y la gestión no son ejercicios de duración limitada. Es un proceso continuo que comprende una reevaluación constante de situaciones y respuestas para determinar las estrategias que funcionan y las que deben ser reformuladas. Esta vigilancia constante contribuirá a identificar estrategias no previstas o emergentes que puedan ser objeto de apoyo o ampliación.

Como se ha indicado, el análisis de la respuesta forma parte del análisis de la situación global del VIH/SIDA en un país. Gran parte de las actividades de compilación de información, de los contactos y de las instrucciones formuladas en el curso del análisis de la situación serán también útiles para el análisis de la respuesta. Por consiguiente, resulta conveniente contratar un solo equipo para analizar tanto la situación básica como la respuesta actual. En el *Módulo 1* se incluye un examen más detallado de las posibles asociaciones y del perfil de los miembros del equipo.

II.3 Comité directivo del análisis de la respuesta

Las actividades del equipo que realiza el análisis de la respuesta pueden ser supervisadas por un comité, que puede guiar al equipo de trabajo para cuidar de que estén incluidos todos los sectores fundamentales de la respuesta para las circunstancias del país. El comité directivo debe conocer a fondo el contexto del VIH/SIDA en el país y, en particular, las conclusiones del análisis de la situación cuando estén disponibles.

El comité debe formarse por invitación de los que ocupan responsabilidades globales en el análisis de la respuesta. Puede incluir representantes de los sectores gubernamentales implicados en la respuesta (ministerios de planificación, salud, bienestar social y cuestiones de la mujer, finanzas, educación, etc.), así como de las ONG y los grupos comunitarios y empresariales. Puede incluir personas destacadas, como son músicos o estrellas cinematográficas que se dedican a contribuir a la eliminación del VIH. Pueden incluirse donantes internacionales u organismos para el desarrollo, quizás bajo la presidencia del Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.



El ONUSIDA recomienda firmemente que entre los miembros de los grupos directivo y consultivo relacionados con las cuestiones del VIH/SIDA figuren personas que viven con el virus o están directamente afectadas por el mismo. Es muy probable que esas personas conozcan los retos con que se enfrentan las comunidades afectadas y sean realistas respecto a la enfermedad, sus efectos y la respuesta a la misma.

III. El proceso de análisis de la respuesta

En función del número de sectores prioritarios, de la amplitud y diversidad de la respuesta y del volumen de evaluación ya disponible, el tiempo necesario para realizar un análisis de la respuesta puede ser sólo de unas semanas o duran varios meses. Si, por ejemplo, la respuesta en un sector prioritario es inexistente, entonces el análisis en ese sector se limitará a descubrir los motivos por los que no se ha producido la respuesta.

Análisis de la respuesta: resumen de las etapas

Las etapas sugeridas para realizar el análisis de la respuesta son las siguientes:

1. Trabajos preparatorios
2. Instrucciones para el equipo de análisis de la respuesta
3. Compilación de información procedente de documentos, entrevistas e investigaciones de terreno
4. Análisis
5. Preparación del informe
6. Distribución del informe para obtener observaciones y terminación

III.1 Trabajos preparatorios

Igual que en el análisis de la situación, cierto trabajo importante puede y debe realizarse con bastante anticipación al comienzo real del análisis de la respuesta, lo que ahorrará mucho tiempo cuando se realice el propio ejercicio. Este trabajo comprende:

- ▶ establecimiento de un comité directivo de análisis de la respuesta (sección II.3); e
- ▶ identificación de las fuentes de información y compilación de los documentos pertinentes.

Una de las preguntas fundamentales que el equipo de análisis de la respuesta tendrá que responder es si la respuesta actual hace frente a las necesidades de la situación. Por consiguiente, las conclusiones de un análisis reciente de la situación, así como el inventario de los principales programas e iniciativas y de los posibles exámenes y evaluaciones existentes, formarán la base del análisis de la respuesta. (Véanse más detalles en las fuentes de información indicadas más adelante.)

- ▶ nombrar a los miembros del equipo de análisis de la respuesta y verificar su disponibilidad.

La composición del equipo se ha examinado ya en la sección II.2, y con más detalle en el *Módulo 1*. La oportuna preparación de los nombramientos o la contratación de miembros del equipo es una excelente inversión que ahorrará tiempo y permitirá el funcionamiento sin obstáculos del equipo.

▶ Fuentes de información

En el curso del trabajo preparatorio debe recogerse la información existente sobre las respuestas procedente del mayor número de fuentes posible. Algunas de las fuentes primordiales de información que, probablemente, serán útiles para el equipo de análisis de la respuesta son las siguientes:

● Informe del análisis de la situación

Se necesita un análisis completo de la situación para centrar el análisis de la respuesta: además de definir los sectores prioritarios para el análisis de la respuesta y los obstáculos y oportunidades asociados, ayudará a evaluar el efecto de las distintas iniciativas y la respuesta global. Por ejemplo, al

tratar de evaluar el efecto de un programa que comprende la educación sobre el VIH en el programa escolar, el equipo de análisis de la respuesta tomará nota de un estudio citado en el informe de análisis de la situación que muestre que el 85% de los jóvenes no pueden indicar correctamente las dos principales vías de transmisión del VIH.

- **Exámenes de la respuesta o el programa existentes**

Cuando exista un examen completo del programa, éste tendrá interés primordial para el equipo de análisis de la respuesta. Sin embargo, si abarca sólo las iniciativas con patrocinio estatal, deberá completarse con información procedente de otras fuentes que abarque las iniciativas de los sectores privado, comunitario y de las ONG.

- **Evaluaciones de distintos programas o proyectos**

Numerosos programas e iniciativas, comprendidos casi todos los costeados por los principales donantes internacionales, tienen alguna forma de evaluación incorporada. Los donantes, los organismos internacionales, las ONG y los directores de proyectos deben estar en condiciones de proporcionar informes de evaluación sobre las iniciativas que apoyan.

- **Listas de programas y proyectos**

Las ONG patrocinadoras o las organizaciones de coordinación publican a menudo listas de proyectos u organizaciones para el desarrollo. En algunos países, una organización que se ocupa del SIDA puede mantener una base de datos de las respuestas. Organizaciones internacionales tales como las copatrocinadoras del ONUSIDA, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) pueden tener detalles de las iniciativas emprendidas en su área de interés. En el ONUSIDA y otras fuentes, como la serie de perfiles de países EC, se halla información sobre la estrategia nacional y los asociados en la respuesta. Los ministerios de los países, en particular el ministerio de cuestiones de la mujer y los ministerios de deportes, la juventud o la religión, pueden actuar del mismo modo. También pueden facilitar valiosa información agrupaciones del sector privado, tales como las cámaras de comercio o las coaliciones empresariales nacionales sobre el SIDA.

- **Estudios académicos y otras investigaciones**

Las instituciones de investigación tal vez hayan realizado estudios sobre los resultados de determinados proyectos. Otros estudios (muchos de los cuales habrán sido examinados en el análisis de la situación) pueden dar información más general que ayude a evaluar una respuesta en términos más amplios. Es posible tener acceso a esos estudios a través de bases de datos médicas. También pueden proporcionar información útil los informes de prensa y los encargados por los donantes, etc., en sus propias actividades de planificación.

III.2 Instrucciones para el equipo de análisis de la respuesta

Al comienzo del análisis de la respuesta, el comité directivo de análisis de la respuesta debe dar instrucciones al equipo. Si el mismo equipo ha realizado ya el análisis de la situación, esta tarea será fácil porque ya conocerá a muchas personas, instituciones y fuentes de información disponibles en el tema del VIH.

La parte más importante de las instrucciones consistirá en designar los principales sectores de la indagación, en general aquéllos identificados como sectores prioritarios en el análisis de la situación. Deben examinarse con detalle, incluso si el equipo de análisis de la respuesta es el mismo que el encargado del análisis de la situación. Al terminar las instrucciones, el equipo debe percibir cla-

ramente los factores sociales, culturales, económicos y políticos que influyen en la respuesta en los sectores prioritarios y que son influidos por ella. Los miembros del equipo deben ser capaces de identificar los obstáculos para el avance en la reducción del VIH y su efecto en esos sectores, así como las oportunidades para mejorar la situación.

III.3 Compilación de información procedente de documentos, entrevistas e investigaciones sobre el terreno

Ya se han descrito las *fuentes de información*. Se examinan a continuación las *principales preguntas* que se han de responder.

Guiado por las conclusiones del análisis de la situación, el equipo de análisis de la respuesta debe comenzar su trabajo realizando un inventario de los principales programas e iniciativas realizados en el país. Puede comprender programas realizados por:

- ▶ organismos gubernamentales, tanto federales como regionales;
- ▶ instituciones universitarias;
- ▶ organizaciones de base comunitaria;
- ▶ ONG;
- ▶ empresas privadas;
- ▶ organizaciones internacionales; y
- ▶ medios informativos.

El inventario debe incluir detalles de lo que el programa o la iniciativa trata de conseguir (sus objetivos) y de lo que realmente realiza (sus actividades). Si la evaluación existente de la iniciativa incluye la de la calidad del trabajo que juzga la amplitud con la que las actividades producen los objetivos establecidos, sus conclusiones deben señalarse en el inventario.

En donde existen insuficiencias y en donde los exámenes o las evaluaciones son incompletos, el equipo de análisis de la respuesta tendrá que realizar su propia evaluación de los programas e iniciativas en sectores prioritarios. En el ONUSIDA y en otras fuentes se dispone de varios manuales extremadamente amplios para el examen y la evaluación de la respuesta. Dado que cada país tendrá distintas necesidades al examinar su respuesta para los fines de la planificación estratégica y para que esta Guía sea manejable, no se repiten en el presente volumen los detalles técnicos del procedimiento de examen y evaluación. La bibliografía contiene detalles sobre el modo de obtener los manuales pertinentes.



Además, la serie de Prácticas Óptimas del ONUSIDA describe puntos de referencia frente a los cuales puede verificarse la calidad del trabajo en algunos sectores en los que probablemente se centrará el análisis de la respuesta.

Aim cuando haya evaluaciones amplias, estas tal vez no proporcionen toda la información necesaria para el análisis. En otros términos, pueden mostrar que una iniciativa no ha dado el resultado previsto pero, tal vez, no contengan toda la información necesaria para responder a las preguntas sobre las causas de la falla. Por consiguiente, pueden necesitarse entrevistas, visitas al campo y otras investigaciones prácticas para investigar los motivos de los puntos fuertes y débiles de los programas.

- ▶ Principales preguntas que han de responderse
 - a) ¿Cuál es la situación?
 - b) ¿Qué se está haciendo para responder al VIH?

- c) ¿Es pertinente la respuesta nacional respecto a la situación actual?
- d) ¿Funciona la respuesta en los sectores prioritarios?
- e) ¿Por qué funciona o no la respuesta?

III.3.a) ¿Cuál es la situación?

El análisis de la respuesta toma como punto de partida la situación actual relativa al VIH. El proceso de análisis debe ir precedido de una exposición clara de las conclusiones sobre el análisis de la situación, detallando los sectores de acción prioritarios, junto con los obstáculos que pueden dificultar el cambio de la situación y las oportunidades que pueden contribuir a provocar un cambio.

III.3.b) ¿Qué se está haciendo para responder al VIH?

Aunque las respuestas nacionales al SIDA son distintas en cada país, la mayoría de ellas incluyen algunos o todos los siguientes aspectos prioritarios:

- ▶ asistencia a las personas que viven con el VIH/SIDA;
- ▶ reducción del efecto en las personas infectadas y afectadas por el VIH/SIDA;
- ▶ reducción de la vulnerabilidad de determinados grupos de población;
- ▶ promoción de un comportamiento sexual más seguro en el público en general y en determinados grupos de población;
- ▶ promoción y distribución de preservativos;
- ▶ prevención y control de las ETS;
- ▶ suministro de sangre segura;
- ▶ promoción de un comportamiento más seguro para la inyección de drogas;
- ▶ examen de los derechos humanos y el VIH/SIDA.

Esta lista no trata de ser exhaustiva ni aplicable a todas las circunstancias. Los aspectos prioritarios son, simplemente, un medio para agrupar intervenciones análogas a fin de facilitar la comparación y el análisis.

▶ Asistencia a las personas que viven con el VIH/SIDA

La asistencia es un componente primordial y de importancia creciente de la respuesta. Al haber más personas infectadas por el VIH y que presentan el SIDA y las infecciones oportunistas asociadas, la asistencia será un aspecto de importancia creciente de las actividades destinadas a limitar el efecto de la epidemia.

Las necesidades de las personas que viven con el VIH/SIDA, sus familias y las comunidades son diversas y complejas. Los elementos primordiales de la asistencia integral a las personas que viven con el VIH y a sus familias comprende habitualmente las siguientes:

- *Tratamiento clínico:* diagnóstico precoz, terapéutica racional y asistencia de seguimiento de los trastornos relacionados con la infección por el VIH.
- *Asistencia de enfermería:* cuidados para promover y mantener la higiene y la nutrición, cuidados paliativos, enseñanza a las personas y las familias sobre la prevención y cuidado del SIDA y control de la infección mediante la observación de precauciones generales.
- *Consejos:* Apoyo psicosocial, que comprenda la disminución del estrés y la ansiedad, la promoción de un modo de vida positivo y la ayuda a las personas para que tomen decisiones informadas sobre las pruebas del VIH, planifiquen el porvenir y

cambien el comportamiento para evitar la transmisión, implicando a los compañeros sexuales en tales decisiones.

- *Apoyo social*: concesión de fondos para grupos de apoyo, información y envío a grupos de apoyo, servicios de asistencia social y asesoramiento jurídico para las personas y las familias, incluidos los familiares sobrevivientes.

► **Reducción del efecto en las personas infectadas y afectadas por el VIH/SIDA**

En el segundo decenio de la epidemia, ha resultado evidente que las consecuencias del VIH rebasan al sector de la salud. En muchas sociedades, el VIH y el SIDA ejercen un marcado efecto económico y social en las personas, las familias, los vecindarios, las comunidades y los grupos, así como en la sociedad en su conjunto.

Las intervenciones pueden llevarse a cabo en distintos niveles, en particular el individual (diferenciando entre niños, mujeres, varones, abuelos o miembros de la familia extensa, quienes experimentan el efecto de muy distinto modo), la familia y la comunidad. Entre los elementos primordiales de este sector prioritario figuran los siguientes:

- programas de concesión de créditos para mitigar los efectos del VIH/SIDA en las familias manteniendo el nivel de los gastos familiares, la asistencia a la escuela, etc.;
- programas de subsidios dirigidos a los niños y las familias para mitigar el efecto del VIH/SIDA, que incluyan el suministro de alimentos (en la escuela), los vales para la escuela y los uniformes escolares;
- reforma jurídica o ayuda para los grupos vulnerables, como son las viudas y los hijos de varones que han fallecido por el VIH/SIDA, que con frecuencia corren el riesgo de perder propiedades o autonomía debido a las leyes o tradiciones existentes relativas a la herencia;
- intervenciones en el lugar de trabajo para aumentar al máximo la participación continuada de los trabajadores;
- asistencia domiciliaria a las familias para mejorar la calidad de vida de las personas que viven con el VIH/SIDA; y
- grupos de autoayuda de base comunitaria para apoyar a las personas y las familias, asegurar la presencia continuada de los niños en las escuelas, mantener la estructura de los gastos familiares y promover el ahorro.

► **Reducción de la vulnerabilidad de determinados grupos de población**

La mayor parte de las infecciones por el VIH son el resultado de la actividad sexual y del uso de drogas inyectables, que son comportamientos profundamente personales. La respuesta inicial a la epidemia consistió en la tentativa de influir en esos comportamientos; se creyó que si las personas conocían la peligrosidad de sus comportamientos y se disponía de servicios básicos, como los de distribución de preservativos y tratamiento de las ETS, cambiarían ese comportamiento.

Sin embargo, los comportamientos de riesgo están, a su vez, configurados por una serie de determinantes mucho más amplia y menos clara. Las condiciones económicas, la estructura de la sociedad y las normas culturales pueden influir en el comportamiento de las personas en distintas circunstancias e incluso dictar ese comportamiento. Para ayudar a la gente a reducir su comportamiento de riesgo respecto al VIH hay que enfrentar esos factores que hacen más vulnerables a las personas.

Entre las intervenciones primordiales en este sector figuran las siguientes:

- examen y reforma de la legislación con objeto de cambiar las leyes y las políticas gubernamentales que dificultan la autoprotección de los grupos vulnerables. Por ejemplo, las leyes que hacen ilegal el trabajo sexual, en particular si son aplicadas agresivamente por la policía, pueden desalentar la búsqueda de ayuda por parte de los trabajadores sexuales;
- campañas de educación sobre el VIH/SIDA en las escuelas y los lugares de trabajo;
- mayor accesibilidad a la educación para los jóvenes, en particular para las chicas;
- programas emprendidos por las fuerzas armadas y destinados de modo específico a su personal, que constituye una población muy vulnerable y excelentes destinatarios de las campañas de prevención y educación sobre el VIH/SIDA; y
- programas en las prisiones emprendidos por los sistemas correccionales y/o de la justicia para las personas detenidas o encarceladas.



Quizás más que en cualquier otro sector prioritario, en éste es indispensable el enfoque multisectorial para lograr una respuesta eficaz y amplia, reconociendo las ventajas comparativas de los distintos sectores de la sociedad. Para obtener más información sobre la reducción de la vulnerabilidad y los elementos primordiales antes enunciados, véanse las Actualizaciones técnicas de las Prácticas óptimas del ONUSIDA sobre Determinantes de la infección por el VIH y el SIDA, Movilización comunitaria, El SIDA y el estamento militar y Las cárceles y el SIDA.

► **Promoción de un comportamiento sexual más seguro**

La mayor parte de las infecciones por el VIH se transmiten sexualmente, de modo que evitar la transmisión sexual es esencial para lograr una respuesta nacional eficaz frente al VIH/SIDA. Promover un comportamiento sexual más seguro es con frecuencia la parte más visible de las respuestas al SIDA realizadas por las organizaciones gubernamentales y las ONG. Las intervenciones primordiales comprenden en general las siguientes:

- campañas en los medios informativos dirigidas a la población general;
- campañas de educación dirigidas a determinados grupos de población, como son los varones que mantienen relaciones sexuales con varones o los trabajadores sexuales comerciales y sus clientes;
- educación basada en la escuela que promueve comportamientos sexuales más seguros entre los jóvenes;
- programas de prevención del VIH y las ETS para los jóvenes fuera del medio escolar;
- programas de educación basados en el lugar de trabajo; y
- actividades de prevención de base comunitaria.

Prevención del VIH y las ETS para los jóvenes en la escuela

En el mundo actual existen más de mil millones de adolescentes y su número en los países en desarrollo aumentará en un 20% en los próximos 15 años. Invertir destacadamente en ellos es uno de los modos más eficaces de reducir la epidemia global del VIH, sobre todo promoviendo programas escolares eficaces, complementados por intervenciones preventivas en la comunidad y a través de los medios informativos.

Los elementos primordiales en este sector prioritario incluyen en general los siguientes:

- Establecimiento de la concientización y el consenso entre los distintos interesados, como los políticos, líderes religiosos, padres, personal docente y asociaciones de profesores. Muchos de ellos tienen opiniones muy diferentes y pueden vetar o sabotear ciertas intervenciones, a menos que sean consultados o incluidos en la adopción de decisiones al comienzo.
- Investigaciones: es indispensable conocer a los distintos grupos de jóvenes y a sus tipos de comportamiento (sexual, social, económico, etc.) para lograr programas escolares y de otro tipo eficaces.
- Programas de educación en la escuela: el objetivo de estos programas no consiste sólo en aumentar el conocimiento de los alumnos sino en conseguir que adopten comportamientos más seguros en relación con las prácticas sexuales y el uso de drogas inyectables.
- Alcance a los jóvenes fuera del medio escolar: un elevado número de adolescentes no asisten a establecimientos escolares por distintos motivos, siendo muchos de ellos muy vulnerables al VIH/SIDA.
- Enseñanza en los medios informativos: los medios de comunicación social pueden proporcionar mensajes que estén en conflicto con los que los programas sobre el VIH/SIDA tratan de inculcar en los jóvenes. Éstos deben ser dotados de aptitudes que les permitan interpretar los mensajes de los medios informativos y efectuar sus propias elecciones.

► **Promoción y distribución de preservativos**

En la actualidad, tanto el preservativo masculino tradicional como el recientemente desarrollado preservativo femenino, son la única barrera conocida para evitar la transmisión del VIH durante las relaciones sexuales con penetración con una persona infectada. El fomento y apoyo del uso de preservativos de buena calidad es una estrategia fundamental para todos los programas de prevención del VIH. Los programas exitosos y eficaces relativos a los preservativos deben conseguir que éstos se hallen disponibles para los usuarios y sean asequibles. Para aumentar el uso de preservativos por las personas expuestas al VIH y las ETS, deben emprenderse de modo coordinado una serie de actividades estrechamente vinculadas. Entre los elementos primordiales de los programas de preservativos que han de tenerse en cuenta figuran los siguientes:

- investigaciones para determinar los tipos de uso de preservativos en distintos grupos de población, identificar los obstáculos para su uso y los que se oponen a la promoción y venta de preservativos, etc;
- actividades de promoción para crear y aumentar la demanda de preservativos;
- distribución: lograr un suministro apropiado y constante de preservativos de buena calidad en el país en general y entre los grupos destinatarios de las actividades en particular.



El preservativo femenino no sustituye al preservativo masculino ni a ninguna otra forma de protección, pero aumenta las opciones disponibles en la lucha contra las ETS, incluido el VIH. Las pruebas efectuadas en distintas partes del mundo muestran que, cuando ese preservativo está disponible para las mujeres, reduce aún más el número de relaciones sexuales sin protección y la transmisión de las ETS. Para obtener más información sobre el preservativo femenino, véase el documento de Prácticas óptimas del ONUSIDA: «El preservativo femenino y el SIDA».

► **Tratamiento y prevención de las ETS**

Las enfermedades de transmisión sexual (ETS) constituyen un importante problema de salud pública en la mayor parte del mundo, produciéndose más de 250 millones de casos cada año. Además de ser una causa importante de alteración de la salud se ha observado que las ETS (ulcerativas y no ulcerativas) aumentan notablemente el riesgo de transmisión sexual del VIH. Por consiguiente, se reconoce ahora que la lucha y la prevención de las ETS constituyen una intervención eficaz para reducir la transmisión del VIH y un componente primordial de cualquier respuesta nacional contra el SIDA.

Entre los elementos primordiales de los programas sobre las ETS figuran los siguientes:

- Prevención: educación sobre el comportamiento sexual más seguro, promoción de comportamientos que busquen la atención de la salud, y promoción y distribución de preservativos.
- Tratamiento de los casos: integración de la asistencia de las ETS en la atención básica de la salud y en los servicios de planificación familiar; servicios de ETS accesibles, aceptables y eficaces; tratamiento sindrómico.
- Tratamiento de los compañeros sexuales: enfoque holístico de la asistencia y los consejos a los compañeros sexuales (infectados o no) de las personas diagnosticadas con ETS.
- Alcance de los grupos vulnerables: comprenda los jóvenes, los trabajadores sexuales comerciales, el personal militar y grupos profesionales tales como los conductores de camiones de larga distancia.

► **Suministro de sangre segura**

La transmisión del VIH por la transfusión de sangre se ha reducido notablemente o se ha eliminado en la mayoría de los países. En teoría, la transmisión del VIH por la transfusión de sangre o los productos sanguíneos resulta la vía de infección por el virus más fácilmente evitable. Desafortunadamente, todavía hay transmisión del VIH por sangre en muchos países en desarrollo.

Los programas de seguridad hematológica comprenden los siguientes elementos primordiales:

- Garantizar el suministro por medio de la donación de sangre. La piedra angular de un suministro de sangre segura es la donación voluntaria, no remunerada y regular realizada por personas de bajo riesgo.
- Logro de la seguridad del suministro por medio de la detección hematológica. La efectividad y fiabilidad del sistema de transfusión de sangre depende en gran manera del examen continuo de todas las donaciones y productos sanguíneos para determinar la presencia del VIH y otros agentes infecciosos.
- Reducción de las transfusiones de sangre innecesarias, por que disminuye la posibilidad de transmisión del VIH y de otros agentes infecciosos transmitidos por la sangre y reduce el costo del suministro de sangre segura.

► **Promoción de un comportamiento más seguro para la inyección de drogas**

El riesgo de infección por el VIH por el uso de drogas inyectables se conoce desde los primeros tiempos de la epidemia. Sin embargo, la prevención del VIH entre los usuarios de drogas inyectables (UDI) ha sido y sigue siendo obstaculizada por el hecho de que en casi todos los países el uso de drogas inyectables es ilegal, así como por la estigmatización de los UDI.

Entre los elementos primordiales para reducir la transmisión del VIH por la inyección de drogas figuran los siguientes:

- reducción del riesgo: distribución de agujas y jeringas estériles y/o lejía para limpiar el instrumental de inyección;
- consejos por parte de los pares: programas que enseñen a las personas del ambiente de los UDI a aconsejar a los usuarios de drogas en su propio entorno y con sus propios términos;
- sustitución de drogas: se utilizan programas de administración de metadona en distintos países como medio de apartar a los UDI de las sustancias ilegales y de introducirlos en un programa controlado y curativo;
- promoción y reforma jurídica.

► **Derechos humanos en la respuesta nacional**

El respeto de los derechos humanos y la no discriminación son elementos básicos de un entorno jurídico y normativo de apoyo para aplicar la estrategia nacional contra el SIDA. La experiencia obtenida en distintos entornos permite pensar que las medidas coercitivas y punitivas, como son las pruebas obligatorias, la detención y la falta de confidencialidad son contraproducentes y obstaculizan los esfuerzos para evitar la infección por el VIH y proporcionar asistencia.

En términos generales, la respuesta nacional puede evaluarse, en un nivel muy básico, verificando si incluye el siguiente pequeño número de elementos básicos:

- Inclusión de principios orientadores sobre los derechos humanos en la estrategia nacional y sus componentes
- Acceso a la información, la educación y los servicios por parte de todos los miembros de la sociedad
- Consentimiento informado para las pruebas del VIH
- Confidencialidad sobre la situación relativa al VIH
- No discriminación contra las personas infectadas por el VIH
- Participación de las personas con infección por el VIH en todos los aspectos de la vida normal
- Libertad de expresión y asociación en torno a la política relacionada con el VIH y las cuestiones jurídicas.

En la evaluación de la situación se habrá examinado ya el enfoque general hacia los derechos humanos adoptado por el gobierno y otras instituciones nacionales, así como la situación general de los derechos humanos en el país. En el curso del examen de la respuesta nacional puede efectuarse una evaluación más detallada de la amplitud con la que los principios de los derechos humanos y de no discriminación figuran en la estrategia nacional y en los programas que la componen.



El ONUSIDA cree firmemente que un enfoque basado en los derechos humanos y en principios éticos para el VIH/SIDA es una base fundamental para el logro de una respuesta nacional eficaz. Por consiguiente, recomendamos que se haga todo lo posible para incluir los derechos humanos como sector primordial en el examen de la respuesta. Para obtener más información sobre los derechos humanos y su aplicación a la epidemia, véase el documento de Prácticas óptimas del ONUSIDA «Derechos humanos, ética, legislación y VIH/SIDA».

III.3.c) ¿Es pertinente la respuesta nacional respecto a la situación actual?

El equipo que analiza la respuesta debe comenzar por comparar la respuesta con la situación nacional identificada en el análisis de la situación y responder a dos preguntas fundamentales:

► **¿En qué sectores prioritarios de la situación actual es insuficiente o inexistente la respuesta?**

Al comparar la respuesta nacional con la situación actual, el equipo de análisis de la respuesta debe buscar los sectores identificados como importantes para determinar la propagación y el efecto del VIH en el país, para los cuales no hay respuesta o la respuesta es claramente insuficiente, tratando de determinar el motivo de la ausencia de respuesta.

► **¿Qué partes de la respuesta nacional no son pertinentes o son inapropiadas?**

En la mayoría de los países, las prioridades para el desarrollo, como son la educación y la atención primaria de salud, deben competir entre sí para obtener recursos. La respuesta nacional eficaz frente al VIH es aquella que utiliza del modo más juicioso los escasos recursos disponibles. Esto significa que queda poco espacio para las respuestas que no son pertinentes para la situación concreta del VIH/SIDA en el país.

El VIH se desenvuelve en un entorno social cambiante y la propagación y el efecto de la enfermedad así como la respuesta frente a la misma, probablemente que cambien todavía más ese entorno. Así, incluso las respuestas que fueron en un momento pertinentes respecto a la situación del país pueden llegar a ser redundantes o carecer de pertinencia con el tiempo. En los países en donde la legislación discrimina contra los grupos de comportamiento de riesgo, y disminuye así su acceso a la información y a los servicios aumentando su vulnerabilidad, la respuesta temprana a la epidemia de VIH puede consistir en cambiar leyes discriminatorias. El cambio de la legislación puede suponer un gigantesco esfuerzo de movilización de la opinión pública y de modificación del clima político. Pero una vez aprobadas las leyes contra la discriminación, la energía y el dinero gastados para obtener el cambio pueden desviarse hacia otras prioridades.

III.3.d) ¿Funciona la respuesta en los sectores prioritarios?

La mayor parte del resto del análisis se centrará en los sectores definidos como prioritarios para la acción. Para cada sector prioritario, el equipo debe examinar las respuestas primordiales. La amplitud de ese trabajo dependerá evidentemente de la complejidad de la respuesta. Si sólo se llevan a cabo algunas iniciativas en el sector en cuestión, pueden examinarse con cierto detalle. Si hay un alto número de iniciativas análogas, el equipo puede seleccionar uno o dos proyectos destacados para examinarlos con mayor detalle. Puede ser especialmente útil comparar las iniciativas con finalidades análogas, y distintos resultados, ya que la diferencia entre ellas puede indicar por qué algunos proyectos tienen más éxito que otros.

Al examinar las respuestas, los miembros del equipo deben referirse constantemente a la situación del entorno. Una iniciativa puede cumplir todos sus objetivos, pero si no es pertinente respecto a los factores que determinan la propagación o el efecto del VIH en ese sector prioritario, tiene limitado valor en la respuesta nacional. Sólo cuando se ha determinado el carácter pertinente de una respuesta puede pasarse a la siguiente pregunta:

► **¿Existen datos manifiestos en el sentido de que la respuesta ha influido en la situación?**

Deben responder a esta pregunta las evaluaciones del programa y los proyectos que se hayan recogido o realizado en el curso del análisis de la respuesta. El equipo de análisis de la respuesta debe señalar si la iniciativa ha alcanzado sus objetivos. Sin embargo, los objetivos de una intervención se enuncian en términos amplios, como «Reducir la transmisión del VIH...» o «Inducir cambios de comportamiento en ...». En tales casos se necesitará usar mediciones aproximadas u objetivos intermedios. Si la intervención ha incorporado indicadores con objetivos concretos, la labor de los evaluadores será, evidentemente, mucho más fácil. Sin embargo, el principal centro de interés sigue

siendo el éxito de la iniciativa para cambiar la situación que coloca a las personas en el riesgo de infección o de sufrimiento causado por el VIH.

El equipo de análisis de la respuesta no debe considerar sólo el efecto previsto en la planificación de una iniciativa. Con frecuencia un programa o proyecto puede tener un efecto positivo o negativo imprevisto. La capacidad de reconocer ese efecto y de integrarlo en planes futuros es indispensable para la planificación estratégica.

III.3.e) ¿Por qué funciona o no la respuesta?

Cuando se ha determinado que la respuesta es pertinente y se ha evaluado su eficacia o la falta de la misma, es importante descubrir por qué ha funcionado o no. Los motivos del éxito o el fracaso pueden hallarse mediante la respuesta a las siguientes preguntas:

¿Ha tomado en cuenta la respuesta posibles obstáculos?

El equipo que analiza la situación de fondo del VIH en el país habrá hallado, al identificar sectores prioritarios, posibles obstáculos para una respuesta eficaz. El equipo que analiza la respuesta debe examinar si una iniciativa dada ha tomado en cuenta esos obstáculos y, en caso afirmativo, si pudieron superarse.

Otros obstáculos que surgen en la preparación y ejecución de la iniciativa guardan relación con los siguientes aspectos:

► Aceptabilidad de la respuesta para todos los grupos prioritarios

Una iniciativa puede haber fallado por no tener en cuenta los intereses de todos los grupos que pueden ayudarla a tener éxito o causar su fracaso. La aceptabilidad abarca aspectos éticos y de compatibilidad con los principios nacionales e internacionales. Entre los grupos cuyos intereses pueden influir en el resultado de una iniciativa figuran los siguientes:

- la comunidad a la que se trata de ayudar;
- los políticos;
- las instituciones de financiamiento importantes;
- otros grupos implicados en la respuesta en el mismo sector;
- la administración;
- los líderes religiosos o culturales; y
- poderosos intereses empresariales.

► Solidez tecnológica de la respuesta

Aunque se han hecho grandes progresos para conocer lo que funciona o no para detener la propagación del VIH y reducir sus efectos, la comunidad para el desarrollo se encuentra todavía en una curva de aprendizaje. Por medio de la innovación se prueban las nuevas tecnologías y se determina su éxito, pero es inevitable que fallen algunos de esos enfoques innovadores. El equipo de análisis de la respuesta debe examinar si la respuesta utiliza todas las tecnologías que han tenido éxito en el sector.



La colección de Prácticas óptimas del ONUSIDA proporciona detalles de las tecnologías de más éxito en distintos sectores. La serie de Actualización técnica se revisa con regularidad para tomar en consideración los últimos progresos y éxitos.

► Carácter asequible y sostenible de la respuesta

Muchas iniciativas fracasan porque sus recursos son, desde el principio, insuficientes como para permitirles alcanzar una masa crítica que asegure el éxito. Otras se quedan sin recursos porque desa-

parece el financiamiento externo y porque los administradores del proyecto no han sido capaces de sustituir los fondos externos con capital localmente renovable.

El equipo de análisis de la respuesta debe examinar el suministro y la demanda de recursos, teniendo en cuenta que la falta de alguno de los siguientes elementos puede provocar el fracaso de la iniciativa:

- capacidad institucional;
- conocimientos teóricos y prácticos;
- bienes y servicios;
- personas ; y
- financiamiento (El **Módulo 4: Movilización de recursos** proporciona más detalles sobre este tema.)

Este proceso de indagación sobre los grupos de interés, la tecnología y los recursos será habitual desde el proceso de análisis de la situación descrito en el **Módulo 1**. Aparecerá de nuevo en el **Módulo 3: Formulación del plan estratégico**, en donde se analizan con sentido crítico las estrategias propuestas.

Las respuestas de más éxito son aquellas que tienen en cuenta los posibles obstáculos, pero que van más allá para aprovechar todas las oportunidades. Así, pues, la siguiente pregunta para examinar las respuestas es:

¿Aprovecha la respuesta las oportunidades?

El análisis de la situación debe determinar las oportunidades de ampliar la respuesta al VIH y de eliminar su carga sobre las comunidades afectadas. Ahora bien, esas oportunidades pueden quedar sin ser aprovechadas. Éste es, en particular, el caso cuando existe la oportunidad de atacar las propias raíces de la situación que hacen que las personas sean vulnerables al VIH y a sus efectos. Esas oportunidades, que implican habitualmente cambios a largo plazo en las relaciones entre los sexos, la distribución de la riqueza en la sociedad o las normas culturales, atraviesan a menudo la red de respuestas destinadas a producir resultados rápidos en una situación urgente.

Por ejemplo, el análisis de la situación puede haber identificado a la migración en busca de trabajo como un importante factor que disgrega las estructuras sociales tradicionales y promueve un comportamiento de riesgo. También puede haber observado que los dirigentes industriales están cada vez más preocupados por el efecto económico del VIH sobre su fuerza laboral. ¿Incluye la respuesta en el sector de la migración a los esfuerzos de las empresas para que la migración sea más segura construyendo viviendas para las parejas casadas en lugar de hacerlo para los varones solteros?

III.4 Análisis

El equipo de análisis de la respuesta tendrá ahora una idea de cuál es la respuesta, cómo se relaciona con la situación actual, qué éxito tiene en los sectores prioritarios y cuáles son los motivos de su éxito o fracaso. El propio proceso de análisis tratará de resumir la información de modo que sea útil para los planificadores. Uno de los procedimientos consiste en comenzar por la sección de lecciones generales aprendidas y seguir con la agrupación de los programas e iniciativas reales en categorías que puedan utilizarse en la siguiente ronda de planificación.

Lecciones aprendidas

Al investigar por qué determinada respuesta ha tenido éxito o ha fracasado, el equipo de análisis de la respuesta habrá establecido un cuadro de los aspectos de la preparación y ejecución del programa que funcionan especialmente bien en la situación del país. Tendrá también una «lista de peligros» sobre los aspectos que han ocasionado el fracaso de los programas. Pueden agruparse en cate-

gorías que ayuden a los planificadores de estrategias futuras a establecer las vías de éxito y evitar los obstáculos conocidos. Por ejemplo, varias iniciativas en distintos sectores prioritarios pueden haber fallado o tenido poco éxito por la oposición de los líderes religiosos. Por consiguiente, los planificadores de futuras iniciativas saben que lograr el apoyo de esos líderes será una etapa importante para el éxito de la estrategia nacional.

Además de presentar su análisis en términos de puntos fuertes generales y áreas de riesgo, el equipo de análisis de la respuesta puede clasificar los programas y proyectos actuales en grupos susceptibles de utilización directa en la formulación del plan estratégico. Este proceso se examinará más a fondo en el **Módulo 3: Formulación del plan estratégico**.

¿Qué funciona y necesita mantenerse?

Los programas y proyectos identificados en el análisis inicial como capaces de responder a las necesidades de la situación y de contribuir efectivamente a la reducción de la propagación y los efectos del VIH pueden agruparse bajo este encabezamiento. Algunos figurarán en áreas que ya no se consideran prioritarios para el país, como la seguridad hematológica, porque el pasado éxito de los programas en funcionamiento ha reducido la importancia del sector como prioritario para la acción.

¿Qué es lo que funciona y puede ampliarse?

Muchas iniciativas que se consideran pertinentes para modificar situaciones que crean vulnerabilidad al VIH y sus efectos tal vez no funcionan con todo su potencial. Algunas iniciativas se han iniciado en pequeña escala y tienen suficiente éxito para ampliarlas a otros grupos de población o zonas geográficas. Los proyectos piloto de éxito pueden, en definitiva, incorporarse al plan nacional, como parte del programa ordinario. Al analizar la pertinencia de una respuesta respecto a una situación, el equipo puede identificar otros grupos o sectores que tal vez se beneficien de la iniciativa. Al preguntarse si se han aprovechado todas las oportunidades identificadas en el análisis de la situación, el equipo puede identificar oportunidades sin explotar que aumenten la eficacia de la acción.

Ejemplo: Ampliación del tratamiento sintromico de las ETS en Zimbabwe

Enfrentados con niveles muy altos de ETS y con una capacidad de laboratorio extremadamente limitada, los directores de programas de Harare, capital de Zimbabwe, decidieron hace algunos años aplicar un nuevo enfoque. Basándose en los síntomas de varias ETS, agruparon distintos microorganismos patógenos y recomendaron tratamientos basados en esos grupos. Una enfermera que hallaba un determinado síntoma podía saber, sin pruebas de laboratorio, que era producido, por ejemplo, por uno de tres microorganismos patógenos y podrá prescribir medicamentos para los tres. De ese modo nació el tratamiento sintromico de las ETS.

Se observó en ensayos que el enfoque experimental elaborado en Harare reducía tanto la infección por el VIH como las ETS de modo que el método podía ampliarse. Ello requería otro grupo de ideas estratégicas: en Zimbabwe, las enfermedades sexuales han sido tratadas siempre en clínicas de ETS, muy estigmatizadas, que eran evitadas por numerosas personas necesitadas de tratamiento. Cuando se demostró que el tratamiento sintromico de las ETS era eficaz, los directores de programas fueron capaces de integrar procedimientos simples de diagnóstico y tratamiento en la formación y la labor de enfermeras no especializadas de las clínicas de salud corrientes. Esta integración ahorró dinero y aumentó el alcance de las actividades. El tratamiento sintromico de las ETS, que era hasta hace poco una iniciativa experimental, está actualmente integrado en los servicios ordinarios de atención de la salud de Zimbabwe.

¿Qué es lo que no funciona y necesita un nuevo enfoque más estratégico?

El análisis de la respuesta habrá identificado no sólo las iniciativas que fallan sino los motivos de esa falla. Al haber examinado una iniciativa teniendo en cuenta los obstáculos sugeridos por el análisis de la situación, el equipo de análisis de la respuesta estará en condiciones de formular sugerencias para lograr estrategias más exitosas en el futuro.

¿Qué es lo que no es pertinente respecto a las necesidades actuales y debe abandonarse?

La planificación estratégica exitosa depende de la capacidad para adaptar y modificar planes en respuesta a una situación cambiante y a oportunidades emergentes. Si se considera que una iniciativa no es pertinente respecto a la situación actual, porque ésta ha cambiado o porque no se la consideró correctamente al planear las actividades, los planificadores deben estar preparados para abandonar esa iniciativa y desplazar los recursos así ahorrados a los sectores prioritarios.

¿Qué es lo que no se ha afrontado en absoluto?

El análisis habrá identificado también sectores que son importantes para determinar la propagación y los efectos del VIH, pero para los cuales no ha habido respuesta. En algunos países, identificar las insuficiencias y analizar el motivo de la falta de respuesta serán las partes más importantes del análisis de la respuesta. Existe a veces la reticencia a confrontar abiertamente comportamientos tales como el uso de drogas inyectables o la prostitución. Pueden ignorarse otros grupos de población marginados, como son los niños de la calle, porque su existencia puede implicar insuficiencias de la política económica, por ejemplo. Al dar respuesta a esas insuficiencias, el equipo de análisis de la respuesta señalará las primeras medidas que deben adoptarse para formular una estrategia de éxito en esos sectores.

Ejemplo de análisis de la respuesta en un sector prioritario: reducir la transmisión del VIH en los jóvenes

a. ¿Cuál es la situación?

Véase el análisis de la situación.

b. ¿Qué se hace para responder al VIH?

Los medios informativos estatales transmiten por la radio espacios de 30 segundos durante una hora de gran audiencia, pagados a tarifas especiales por el ministerio de salud. Esos espacios dan información precisa sobre los modos de transmisión pero, en general, se basan en el miedo y utilizan imágenes poco atractivas. En la actualidad no se planea la difusión de espacios en la televisión destinados concretamente a los jóvenes. Los espacios radiofónicos para los jóvenes se transmiten dos veces por semana durante un programa de enseñanza a distancia. No se ha evaluado la campaña, pero indicios anecdóticos y artículos de prensa muestran que los adolescentes consideran que los espacios son aburridos y con un fondo condescendiente. La Asociación Nacional de la Publicidad considera que la audiencia para el programa de enseñanza a distancia es de 2500 personas, esto es, menos del 2% de la audiencia potencial de personas de 13 a 24 años.

Una ONG financiada con fondos holandeses ha preparado libros de historietas gráficas que incluyen información sobre el SIDA. Ha editado 3000 ejemplares. Esos libros se distribuyeron gratuitamente en los partidos de fútbol y las existencias quedaron agotadas en la mitad del primer día. En la actualidad se venden en las clases escolares ejemplares de una edición furtiva. Un artículo de periódico acerca de estos libros indicaba que una madre había tomado en secreto el ejemplar de su hijo «y aprendió mucho sobre cosas que no sabía».

El ministerio de educación realiza en la actualidad un proyecto piloto en cuatro establecimientos de enseñanza secundaria urbanos y cuatro provinciales para probar las visitas a las escuelas de personas que viven con el VIH/SIDA. Objetivo: reducir el mal conocimiento popular de las causas del VIH/SIDA y disminuir la discriminación contra las personas con VIH/SIDA. Una directora del proyecto dijo que le sorprendió la baja presencia de alumnos. Tras investigar la cuestión observó que los padres prohibían a sus hijos que fuesen a la escuela los días de la visita porque temían que pudieran contraer el SIDA.

El ministerio de salud está examinando la posibilidad de organizar con la universidad nacional una encuesta de representatividad nacional en los hogares sobre los conocimientos y actitudes relativos al VIH. El proyecto de un año tendrá fondos para cinco investigadores (costeados en parte por el UNICEF) y constituirá el seguimiento de una encuesta de la OMS/Grupo Consultivo Mundial sobre el comportamiento sexual realizada en 1990. Contendrá un módulo especial para los entrevistados de menos de 25 años de edad evaluando sus actitudes respecto a las relaciones sexuales prematrimoniales.

La Cruz Roja Nacional cuenta con un servicio de pruebas voluntarias y consejería, pero el informe anual de la Cruz Roja muestra que sólo el 6% de los utilizadores tiene menos de 25 años. Según un examen externo del programa, el personal estaba desmoralizado y consideraba que le faltaba formación para afrontar las necesidades especiales de los adolescentes.

c. ¿Es pertinente la respuesta nacional respecto a la situación actual?

¿En qué sectores de la situación son las respuestas insuficientes o inexistentes?

El análisis de la situación ha identificado la alta vulnerabilidad de las muchachas situadas fuera del medio escolar; pero ninguna iniciativa enfrenta las necesidades de este grupo. No se sabe con exactitud porqué es así y tal vez sea, simplemente, porque las necesidades nunca se han identificado con anterioridad.

No existen disposiciones para que los jóvenes tengan acceso a los preservativos, necesidad definida como «primordial» en el análisis de la situación. Varios motivos explican la situación. La opinión de los adultos está en general opuesta a una medida que muchos consideran que va a promover la promiscuidad. Además, el doble criterio que aplican los adultos a los chicos y las muchachas les lleva a excusar el comportamiento de riesgo en los varones jóvenes más que a fomentar un comportamiento más responsable. Temiendo que perderán clientes difícilmente ganados ofendiendo a la opinión pública, los decisores de alto nivel del programa nacional de planificación familiar se han opuesto al plan de distribución de preservativos a personas solteras. Aunque los fabricantes internacionales de preservativos están interesados en penetrar en el mercado, la legislación actual aplica impuestos del 33% a los preservativos importados para proteger la producción nacional. La única fábrica nacional es propiedad del cuñado del presidente.

Aunque una alta proporción de jóvenes presentan ETS y muy pocos acuden a las clínicas de ETS, ninguna iniciativa actual trata de establecer un tratamiento de las ETS que sea favorable hacia los adolescentes. Ello se debe principalmente a la extremada escasez de recursos en los servicios de salud y al hecho de que ninguna empresa privada parece estar interesada en los servicios de asistencia a las ETS.

¿Qué partes de la respuesta carecen de pertinencia?

Todas las respuestas existentes están destinadas a enfrentar necesidades definidas en el análisis de la situación, y parecen pertinentes. Sin embargo, la campaña de los medios informativos puede ser inapropiada. Si bien los espacios de los medios de comunicación dan información sobre la transmisión del VIH, el análisis de la situación llega a la conclusión de que los jóvenes necesitan información sobre el comportamiento de riesgo.

d. ¿Funciona la respuesta en los sectores prioritarios?

¿Es la respuesta en este sector pertinente y apropiada? Véase más arriba.

¿Existen indicios de que la respuesta ha influido en la situación?

Ninguna de las iniciativas se ha medido frente a objetivos concretos. El análisis de la situación describe niveles continuados de actividad sexual y de infección por el VIH y las ETS en los jóvenes. La encuesta nacional planeada permitirá a los decisores políticos comparar los conocimientos, las actitudes y el comportamiento de los jóvenes de hoy con los de los jóvenes de 1990. Esto podrá mostrar cierto efecto global de la totalidad de la respuesta respecto a los jóvenes.

e. ¿Por qué funciona o no la respuesta ?

¿Tiene en cuenta la respuesta los posibles obstáculos?

► **Aceptabilidad de la respuesta para todos los grupos relevantes**

Obviamente, algunas de las actuales iniciativas fallan porque no son aceptables para todos los grupos relevantes. Al parecer no se tuvo en cuenta en la preparación del proyecto la fuerte oposición con que padres enfrentan los proyectos pilotos del ministerio de educación, aunque previsible dado el análisis de la situación, ni el doble criterio de los padres para sus hijos e hijas. La oposición de los padres parece proceder en parte de la oposición activa y claramente expresada de los líderes religiosos. La oposición de los burócratas del organismo de planificación familiar bloquea la respuesta en un sector. Los mensajes de la campaña de información gubernamental no son aceptables para los propios jóvenes, aunque los mensajes de la iniciativa consistente en libros de historietas, ensayada previamente en los jóvenes, parecen ser aceptables no sólo para los varones jóvenes sino también para sus padres. Los servicios de las clínicas estatales de ETS y de los centros de consejería de la Cruz Roja no atraen a los jóvenes.

► **Solidez tecnológica de la respuesta**

La campaña de espacios radiofónicos está mal elaborada porque no se investigaron los tipos de escucha del mercado destinatario. La radiodifusión dirigida a una limitada audiencia cuando está fácilmente disponible una mayor y más apropiada es un desperdicio de recursos.

► **Carácter asequible y sostenible de la respuesta**

Algunas iniciativas se ven claramente obstaculizadas por la falta de recursos. El servicio de consejería de la Cruz Roja está permanentemente sobresolicitado. El personal trabaja ya en exceso y no recibe con agrado a los adolescentes porque saben que aconsejar a un joven puede exigir tiempo y paciencia adicionales. Además, pocos estiman que están suficientemente preparados para tratar con los adolescentes. El servicio proporciona a cada empleado un cursillo de recapitulación de medio día al año, en el que deben abarcarse numerosos temas.

El proyecto de libro de historietas tuvo mucho éxito y fue financiado por una sola subvención. El comercio de ejemplares obtenidos furtivamente muestra que las personas están deseosas de pagar información sobre el SIDA fácil de comprender; el costo de otra tirada puede quedar cubierto con un pequeño precio de venta.

¿Son aprovechadas las posibles oportunidades en la respuesta?

Mientras que el análisis de la situación identifica un fuerte apoyo político para la educación sobre el SIDA en el programa escolar, los padres siguen siendo un obstáculo. Los profesores pueden influir fuertemente en las actitudes de los padres, pero el sindicato de profesores, conocido por ser favorable a la prevención del VIH en las escuelas, no está involucrado en la respuesta. Los profesores no han participado en la creación de apoyo entre los padres para aumentar la educación sobre el «tipo de vida sano», que incluiría componentes sobre el SIDA. El hecho de que los padres estén leyendo libros de historietas

sobre el SIDA indica que muchas de sus reservas respecto a la información sobre el SIDA para sus hijos pueden derivar de la ignorancia y el miedo. No se han aprovechado plenamente las oportunidades para aumentar el apoyo de los padres hacia los programas para los jóvenes.

El análisis de la situación identifica a los deportes (y en especial al fútbol) como un importante medio de comunicación con los jóvenes. Un programa (la iniciativa de libros de historietas) ha aprovechado ese elemento, mientras que otros no lo han hecho. Los espacios radiofónicos destinados a los jóvenes alcanzarían al 86% de los varones jóvenes de las ciudades si se emitieran durante el partido de fútbol del sábado, frente a menos del 2% de jóvenes de ambos sexos cuando se emiten en el curso de los programas de enseñanza. Ninguna iniciativa ha involucrado a destacados deportistas en la respuesta nacional.

Aunque las empresas privadas están cada vez más interesadas en comercializar sus productos entre los jóvenes, ninguna empresa del sector privado participa todavía en la respuesta nacional para evitar el VIH en los jóvenes.

f. Análisis

► Lecciones aprendidas

La oposición de los líderes religiosos y los padres erosiona la voluntad política de responder a las necesidades de los jóvenes reduciendo la vulnerabilidad al VIH.

Varios grupos que actualmente no participan en la respuesta pueden resultar fuertes asociados. Entre ellos figuran los profesores, las empresas privadas y las estrellas deportivas.

Las iniciativas que tuvieron éxito entre los jóvenes son las que hicieron un esfuerzo especial para responder a sus necesidades con servicios de información simple y directa prestados en un entorno en el que el joven se sienta cómodo.

► ¿Qué funciona y necesita mantenerse?

El proyecto de investigaciones, basado en una encuesta familiar previa, está bien ideado y financiado y debe mantenerse para establecer una imagen clara de las actitudes y comportamientos que hacen que los jóvenes de ambos sexos sean vulnerables al VIH.

► ¿Qué es lo que funciona y puede ampliarse?

La iniciativa del libro de historietas es evidentemente popular y puede ampliarse de tres modos: primero, el libro de historietas actual puede distribuirse más ampliamente. Segundo, otros libros pueden mantener el interés y proporcionar más información. Tercero, la serie puede ampliarse para llegar a un público distinto de los jóvenes en los partidos de fútbol. Puede distribuirse una serie para las mujeres jóvenes en las peluquerías o los mercados, y una versión para adultos para contribuir a enseñar a los padres.

► ¿Qué es lo que no funciona y necesita un nuevo enfoque más estratégico?

Es evidente que el proyecto piloto en las escuelas no funciona y que no tendrá posibilidades de éxito hasta que se adopten medidas para aumentar el apoyo de los padres para dar información sobre el VIH en las escuelas.

El servicio de consejería de la Cruz Roja es necesario para los adolescentes (es el único servicio de consejería del país). Debe hacerse un esfuerzo para aumentar la capacidad del personal de ayudar a los jóvenes de modo que les comprendan y reciban con agrado.

El programa de información gubernamental necesita reorientar sus mensajes apartándose de la información sobre el SIDA que infunde miedo y pasando a una información directa sobre el comportamiento de riesgo. Los medios informativos deben seleccionar los mensajes con más cuidado a fin de que lleguen al mayor número posible de jóvenes.

► *¿Qué es lo que no es pertinente respecto a las necesidades actuales y debe abandonarse?*

Ninguna iniciativa entra directamente en esta categoría.

► *¿Qué es lo que no se ha afrontado en absoluto?*

Existe una necesidad importante de alcanzar a los jóvenes fuera del medio escolar, en particular a las mujeres jóvenes. El país necesita una estrategia que ponga a los preservativos a disposición de los jóvenes.

III.5 Preparación del informe

El informe sobre el análisis de la respuesta debe presentar las conclusiones del análisis de las respuestas al VIH y el SIDA en el país y no consistir sólo en una descripción de la propia respuesta. Este análisis puede estructurarse de distintos modos. El recuadro propone las líneas generales de una opción para el informe, que presenta los principales temas tal como se han reseñado.

Ejemplo de las líneas generales de un informe

Nota de agradecimiento, índice, lista de abreviaturas, etc.

► **Resumen analítico**

► **Introducción**

Antecedentes al análisis de la respuesta, bases, descripción del equipo de estudio, formación, etc.

► **Métodos y enfoque de la investigación**

► **Datos básicos sobre la situación**

Breve descripción de las principales características de la situación del VIH/SIDA en el país. Fundamentalmente, en esta sección se resumen los resultados del análisis de la situación y se establecen los sectores prioritarios.

► **Descripción general de la respuesta**

Esta sección puede dar las líneas generales de la respuesta nacional en términos muy amplios: historia del compromiso respecto a la respuesta y breve resumen de los principales participantes en la respuesta.

► **Análisis de la situación en los sectores relevantes**

Es el núcleo del informe: presentación de las conclusiones relevantes de la fase de análisis del ejercicio. Pueden presentarse siguiendo las líneas generales antes sugeridas:

- *Lecciones aprendidas*
- *Categorías de la respuesta para los planificadores*

► **Bibliografía de fuentes destacadas**

III.6 Distribución del informe para obtener observaciones y terminación

Antes de presentar el informe terminado, el equipo se reunirá de nuevo con el Director del Programa Nacional sobre el SIDA y con el Comité Nacional sobre el SIDA para presentar el proyecto de informe y someter sus conclusiones.

Durante el análisis de la respuesta se habrá consultado a un amplio espectro de personas implicadas en la respuesta. Los miembros principales de las comunidades implicadas habrán tenido la oportunidad de validar las observaciones del informe. Su apoyo puede contribuir de modo significativo al soporte de las siguientes etapas del proceso de planificación estratégica.

Cuando se distribuya el informe puede fijarse un calendario para el envío de observaciones y la preparación del informe final. Una vez recibidas las observaciones tiene que prepararse el informe final y presentarlo oficialmente al Director del Programa Nacional sobre el SIDA.

Los planes para la difusión del informe variarán de unos países a otros. En algunos casos, el equipo de análisis de la respuesta no se hará responsable de la difusión del informe y ni siquiera participará en la misma. En otros puede hallarse muy involucrado en actividades tales como entrevistas con periodistas, conferencias y presentaciones a los distintos grupos implicados en la respuesta frente al VIH/SIDA.



El ONUSIDA recomienda firmemente que se actúe con la máxima apertura en la difusión de la información sobre el VIH/SIDA. Ello significa difundir los informes y las investigaciones entre el público de distintos modos, desde las simples publicaciones y las notas para los medios informativos hasta las presentaciones en público y la inclusión de información en Internet. Muchos países han adoptado esta práctica y han sido premiados, tanto en la población general como en los distintos grupos destinatarios, con una mayor concientización de lo que es la epidemia y con el conocimiento de lo que está haciendo la respuesta nacional. Incluir a personas destacadas en el grupo que difunde la información puede ayudar a que el mensaje llegue a una audiencia más amplia.

IV. Próxima etapa: hacia la formulación del plan estratégico

Las conclusiones finales del análisis de la respuesta, junto con las procedentes del análisis de la situación, proporcionarán los elementos básicos para formular el plan estratégico. Este proceso, descrito en el **Módulo 3: Formulación del plan estratégico**, sintetiza las conclusiones de las dos partes del proceso de análisis. Los planificadores finalizarán sus sectores prioritarios y tratarán de utilizar los obstáculos y las oportunidades identificados en el análisis de la situación para planear estrategias destinadas a esos sectores.

Las lecciones aprendidas en el análisis de la respuesta ayudarán a los planificadores a basarse en los puntos fuertes de los programas existentes y a evitar las fallas que en el pasado han hecho que las iniciativas fueran menos eficaces de lo deseable para reducir la vulnerabilidad al VIH y sus efectos. La clasificación de las respuestas existentes dará a los planificadores claros indicios del trabajo que ha de realizarse para formular un nuevo plan estratégico que aborde todas las prioridades nacionales y comprenda una amplia variedad de grupos procedentes de distintos sectores sociales y económicos para dar una respuesta eficaz al VIH.

V. Bibliografía

Reviewing the national AIDS response (draft) – UNAIDS, Geneva, 1997

Proyecto de documento sobre el examen de la respuesta preparado para un taller de planificación estratégica celebrado en Namibia a principios de 1997. El documento contiene numerosos apéndices, todos ellos con sugerencias para métodos de examen, preguntas y fuentes de datos sobre varios sectores importantes de programación como promoción de un comportamiento sexual más seguro, prevención entre los jóvenes, promoción y distribución de preservativos, manejo y prevención de las ETS, seguridad hematológica, uso de drogas por vía intravenosa, y asistencia a personas que viven con el VIH.

Evaluation of a national AIDS programme: a methods package

Global Programme on AIDS – World Health Organization, Geneva, 1994

Este volumen, disponible en el centro de información del ONUSIDA, proporciona orientación detallada sobre el examen de programas destinados a prevenir la propagación del VIH. Contiene guías de preguntas encaminadas a elaborar indicadores de rendimiento para varios sectores importantes de prevención, como conocimiento de prácticas preventivas, disponibilidad y uso de preservativos y manejo de casos de ETS.

HIV/AIDS and development assistance

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

Second generation national AIDS programme process: a facilitators guide

Global Programme on AIDS – World Health Organization, Geneva, 1995

Rapid Assessment Procedures. Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health Related Programmes

N Scrimshaw and G Gleason (Eds) – International Nutrition Foundation for Developing Countries, Boston, 1992

A guide for evaluating AIDS prevention interventions

AIDSTECH – Family Health International, Washington DC, 1992

United Republic of Tanzania: AIDS assessment and planning study

The World Bank, Washington DC, 1992

Preventing AIDS: The Design of Effective Programs

R O Valdiserri – Rutgers University Press, 1989

Colección ONUSIDA de Prácticas Óptimas

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

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

Serie ONUSIDA de Hojas de Datos Epidemiológicos

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

Serie ONUSIDA de Perfiles de País

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

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

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

Introducción

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

Módulo 1. Análisis de la situación

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

Módulo 2. Análisis de la respuesta

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

Módulo 3. Formulación del plan estratégico

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

Módulo 4. Movilización de recursos

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