

Guía

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



Introducción

Análisis de la situación

Análisis de la respuesta

Formulación del plan
estratégico

Mobilisation
des ressources



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

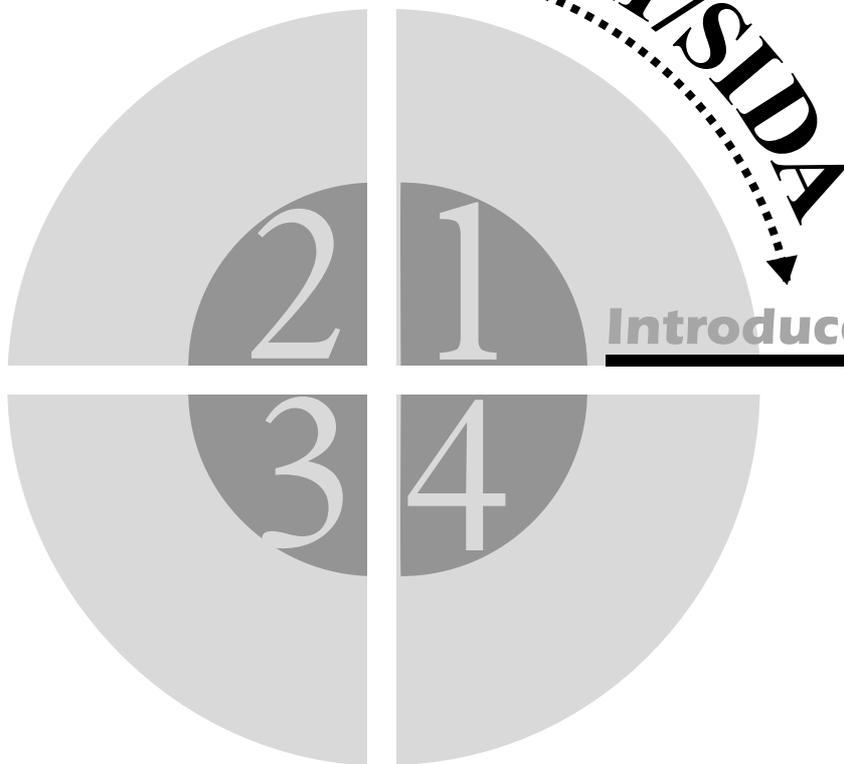
ONUSIDA

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

Colección ONUSIDA del Prácticas Óptimas
MATERIAL FUNDAMENTAL

Guía

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



Introducción



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

UNAIDS/98.18 – Traducción: 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>)

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

¿Qué es la planificación estratégica?

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.

En la planificación normativa –en oposición a la estratégica– las actividades se planifican conforme a las normas universales que afectan a todos los beneficiarios, prescindiendo de sus condiciones o situaciones específicas. La planificación estratégica tiene en cuenta los determinantes subyacentes a una cuestión, que varían según las características de la persona de que se trata (por ejemplo, su clase social, su religión, su cultura, sus particularidades con respecto al sexo, etc.) y de acuerdo con las situaciones que pueden modificarse rápidamente con el tiempo. La planificación estratégica consiste en adaptar normas a una situación concreta en evolución. Por consiguiente, un plan estratégico incluye al mismo tiempo una dimensión normativa y una estratégica.

¿Por qué razón realizar una planificación estratégica?

A lo largo de los últimos 15 años se han adoptado muchos enfoques distintos para intentar contener la propagación del VIH y reducir al mínimo su impacto en las personas, las familias y la sociedad. Hoy día se percibe claramente que no existe una fórmula sencilla que pueda aplicarse a todos los países. Las respuestas nacionales más eficaces son las que están concebidas para satisfacer las necesidades específicas de un determinado país: combaten las situaciones en que las personas se vuelven vulnerables al VIH y a su impacto, y utilizan los puntos fuertes característicos de los individuos y de las instituciones del país.

Los gobiernos comprometidos en la planificación estratégica deben comprender la magnitud real del problema del VIH/SIDA en su país. Deben adquirir, asimismo, una idea de las consecuencias probables de la epidemia en las personas y las familias, y en el desarrollo general de la sociedad. Partiendo de esta base, tienen que decidir qué grado de importancia y prioridad quieren conceder a las acciones destinadas a reducir la propagación del VIH y a mitigar su efecto. Esto implica concentrarse en algunas estrategias que puedan cambiar su curso y asegurar los recursos para ejecutarlas. Significa, también, que esas estrategias pasarán a ser una parte integral del plan de desarrollo global del país.

La planificación estratégica permite a los gobiernos y a los planificadores de niveles descentralizados tomar decisiones informadas para poder modificar la situación actual hacia su objetivo. El proceso de planificación estratégica que se propone aquí es un instrumento flexible concebido para cumplir el doble requisito de que pueda utilizarse tanto a nivel central como a nivel del distrito (o equivalentes) o de la comunidad. Las distintas alternativas que se examinan en la presente guía deben satisfacer las necesidades de los planificadores a nivel nacional para establecer un marco estratégico general para la acción contra el VIH/SIDA. Además, tienen que hacer posible que los agentes en el terreno en los distritos y las comunidades planifiquen intervenciones estratégicas concretas que contribuyan a la respuesta nacional global.



Características y ventajas de un enfoque de planificación estratégica

Se aplica a una situación específica

Dejando a un lado cualquier idea preconcebida sobre lo que hay que hacer, la planificación estratégica se ocupa de situaciones concretas determinadas mediante la evaluación objetiva de un país o región específicos, teniendo en cuenta los aspectos socioculturales, económicos, religiosos y otras características de las poblaciones afectadas.

Ataca la raíz del problema

Más que cualquier otra enfermedad, el SIDA está relacionado con determinantes comportamentales complejos y de otra clase. Un enfoque estratégico para la planificación examina los principales factores personales, sociales y ambientales que subyacen en los comportamientos que, por último, exponen a las personas a la infección por el VIH. Identificando esos factores, los planificadores podrán concentrarse en las estrategias que tienen el potencial de modificar la situación.

Se anticipa a las consecuencias de la epidemia

Los adultos jóvenes son el grupo de población más afectado por la epidemia de VIH/SIDA. Como el VIH/SIDA tiene efectos muy retardados, el impacto de la situación actual no será visible hasta dentro de unos cuantos años. Por otro lado, teniendo en cuenta las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad que presenta el segmento más activo de la población, en la mayor parte de los países las consecuencias de la epidemia en las familias y sociedades serán profundas y afectarán gravemente su desarrollo global. Los planificadores estratégicos no desconocen esos efectos a largo plazo e intentan formular medidas para mitigarlos.

Se enfrenta a los obstáculos

A menudo las intervenciones fracasan, no porque estén mal concebidas o carentes de recursos, sino porque algunos obstáculos, desapercibidos para o negados por los planificadores, impiden que la acción alcance sus objetivos o, incluso, que llegue a iniciarse. La identificación de esos obstáculos es un componente de cualquier análisis de la situación y es la base para planificar estrategias e intervenciones eficaces.

Aprovecha las oportunidades

La acción eficaz y sostenida depende en gran medida de la calidad, la motivación y el compromiso de los recursos humanos y de las situaciones que proporcionan un entorno positivo para su ejecución. El enfoque estratégico para la planificación identifica a las personas y las oportunidades que constituyen el pilar de una respuesta futura y utiliza su efecto catalizador para influir en otras intervenciones.

Establece prioridades

A veces la complejidad del VIH ha conducido a los gobiernos a tratar de planificar para todas las eventualidades. Además, los donantes y otros organismos externos, con frecuencia, han añadido sus propios programas a planes ya suficientemente rígidos que abarcan muchas áreas, desembocando en tasas de ejecución generalmente bajas, en resultados pobres y en sobrecarga del escaso personal nacional. Un enfoque estratégico se concentra en planificar en sectores prioritarios mediante la identificación de los determinantes más importantes de la epidemia.



El gobierno lleva la iniciativa

A pesar de la experiencia que tengan, las personas de fuera del país no deben imponer prioridades a los planificadores nacionales. Una priorización eficaz implica la participación activa de las comunidades y una buena coordinación entre las partes clave interesadas. Significa, asimismo, que los gobiernos, responsables de establecer el programa para el desarrollo social y económico, deben llevar la iniciativa en todo el proceso. Además, solamente los gobiernos pueden integrar la respuesta al VIH en el marco de su propio plan de desarrollo.

Se aprende de la experiencia

Durante más de una década el mundo ha intentado responder a la epidemia de VIH/SIDA. Como en este difícil periodo todo era nuevo, se ha aprendido tanto de los fracasos como de los éxitos. Los planificadores estratégicos quieren aprovechar este vasto capital de experiencia que se ha reunido durante este tiempo para no tener que volver a empezar de cero a cada paso. Observando la experiencia de otros países utilizando un conjunto exhaustivo de «buenas prácticas» y adaptándolas a la situación particular del país, se ahorrará tiempo y aumentarán las posibilidades de alcanzar un buen resultado.

Se planifica de forma realista

Un plan elaborado que no puede ejecutarse es inútil. La ejecución de estrategias planificadas en los sectores prioritarios requiere voluntad, recursos humanos, conocimientos, material y dinero. Los estrategas buscan iniciativas realistas y viables que utilicen los recursos de las comunidades afectadas por la epidemia y que reciban el apoyo de importantes dirigentes políticos, religiosos y de la comunidad. Muchas comunidades, instituciones, organizaciones y personas pueden hacer aportaciones útiles para la respuesta al VIH. Si la parte más crítica de esos sectores participa en el proceso de planificación, será conveniente examinar sus necesidades y su capacidad para encauzar la acción.

Asegura los recursos

A pesar de que se movilizan eficazmente las comunidades, las instituciones, las organizaciones y las personas del ámbito nacional, es posible que los recursos locales no estén disponibles para todas las acciones prioritarias planificadas. La planificación no sería estratégica si no contara con medidas apropiadas, incluida la promoción para asegurar los recursos –humanos, financieros y materiales– necesarios para ejecutar las acciones fundamentales.

Prevé estructuras de gestión prácticas

Las metas principales de la actividad de planificación son las de ejecutar eficazmente las acciones planificadas y alcanzar los objetivos prioritarios. Por ello, los planificadores estratégicos prestarán atención preferente al esfuerzo de concebir estructuras de gestión prácticas, asignar responsabilidades para garantizar que se realicen las actividades y establecer lazos de colaboración para supervisarlas.

Aporta flexibilidad

El VIH/SIDA evoluciona en un entorno que puede cambiar drásticamente en muy poco tiempo: un giro radical en la legislación o un cambio en los grupos de población afectada pueden volver obsoletas partes enteras de los programas. La capacidad para adaptarse rápidamente a las situaciones en



evolución, replanificar y apoyar iniciativas satisfactorias de reciente aparición, es una condición previa para la eficacia. Darle flexibilidad a un programa y, posteriormente, vigilar las situaciones y las respuestas son aspectos esenciales de la planificación estratégica.

Cómo poner en marcha la planificación estratégica para el VIH

Para desarrollar un proyecto que oriente la planificación estratégica para el VIH se han aprovechado muchas ideas, discusiones y la experiencia previa en materia de planificación con respecto al VIH, así como la práctica acumulada en la planificación estratégica en otros campos. En estos momentos, el mejor sistema para aprender más es ejecutar el proceso sobre el terreno. Sin embargo, como la planificación estratégica refleja un cambio en las costumbres y actitudes de mucha gente e instituciones que estaban acostumbradas al enfoque normativo de la planificación tradicional de la salud, cabe plantearse la importante cuestión de cómo hay que iniciar el proceso.

Iniciación del proceso

Fundamentalmente, existen dos puntos de partida para un enfoque estratégico hacia un ciclo de planificación:

- ▶ El gobierno puede creer conveniente hacer una evaluación global de la situación del VIH/SIDA en el país para abordarla con más eficacia. Se trata de una oportunidad ideal para ejecutar el proceso de planificación estratégica en toda su amplitud: desde un análisis de la situación detallado hasta el análisis de la respuesta y la formulación de un plan estratégico.
- ▶ Es posible que el país se encuentre en medio de un ciclo de planificación en curso. En este caso, hay que aconsejar al gobierno que aproveche las disposiciones que ya se hayan tomado y que utilice un enfoque más estratégico para completar el proceso.

Como primer paso, el Director del Programa Nacional sobre el SIDA analizará la situación del país para determinar en qué estadio se encuentra su respuesta a la epidemia de VIH/SIDA:

- ▶ ¿En qué etapa de planificación o ejecución se encuentran?
- ▶ ¿Qué es lo que se ha evaluado y cuándo?
- ▶ ¿Cuáles son los próximos acontecimientos importantes relacionados con el VIH/SIDA?

Posteriormente debe presentarse al gobierno una solicitud bien documentada a través de la Comisión Nacional sobre el SIDA o el órgano equivalente de formulación de políticas, para preparar un proceso de planificación estratégica adaptado. La propuesta debe ir acompañada de un calendario (cuándo debe iniciarse el proceso mismo o su siguiente etapa) y de la adaptación a la situación específica del país (qué aspectos del proceso habrá que tener en cuenta). Adoptar una planificación estratégica *no* significa que deban interrumpirse las actividades en curso o que deba empezarse todo desde el principio. Antes bien, un enfoque estratégico para la planificación presupone aprovechar las intervenciones en curso y basarse en ellas para ajustar, reorientar o ampliar la respuesta.

El apoyo del ONUSIDA

Las organizaciones de las Naciones Unidas agrupadas en el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA están interesadas en contribuir a satisfacer las necesidades de los países que quieren adoptar un enfoque estratégico de la planificación para el VIH mediante un conjunto de instrumentos coherentes, entre los que figuran los siguientes:



Directrices para el proceso de planificación estratégica

El ONUSIDA ha elaborado un proyecto de guía, que consta de cuatro módulos, destinada a los países que quieren iniciar el proceso. La primera regla de una estrategia satisfactoria es que tiene que ser pertinente a la situación particular. Eso también es cierto para el propio proceso de planificación estratégica. Por consiguiente, no es posible redactar directrices que puedan seguirse paso a paso en todas las situaciones o en todos los países. El proyecto de directrices del ONUSIDA tiene por objeto establecer los conceptos principales de la planificación estratégica que deben mantenerse suficientemente flexibles para que puedan adaptarse a la planificación a nivel nacional en las distintas regiones y puedan servir de ayuda práctica para los planificadores a nivel de distrito o de la comunidad.

Con esta finalidad, las directrices contienen las siguientes partes:

- ▶ el núcleo de la Guía de Planificación Estratégica, que consiste en cuatro módulos cada uno de los cuales se ocupa de un aspecto del proceso de planificación estratégica –el análisis de la situación, el análisis de la respuesta, la formulación del plan estratégico y la movilización de recursos– y que incluye una bibliografía detallada y un glosario;
- ▶ un conjunto de documentos informativos que contienen ejemplos de la vida real, adaptados regionalmente y desarrollados por redes regionales; y
- ▶ un conjunto exhaustivo de instrumentos técnicos y de documentos de «Prácticas Óptimas» que proporcionan una información más detallada sobre cuestiones técnicas y sobre las respuestas satisfactorias en una amplia gama de sectores.

Redes de asistencia técnica para los planificadores

Admitiendo el hecho de que la capacidad para llevar a cabo la planificación estratégica es todavía limitada, el ONUSIDA está trabajando para ampliar las redes regionales de asesoramiento técnico. Las instituciones y los técnicos pertenecientes a esas redes estarán disponibles para asistir a los países que emprenden un proceso de planificación estratégica para el VIH.

Desarrollo de la capacidad

Como muchas otras acciones dirigidas desde el exterior, el enfoque de planificación estratégica no tiene posibilidades de sobrevivir a largo plazo a menos que los planificadores nacionales y locales hayan asimilado ese método. Por tanto, el desarrollo de la capacidad del personal local es fundamental para que el proceso adquiera el impulso necesario para influir en la respuesta nacional, regional y mundial al VIH/SIDA. Como se menciona más arriba las redes regionales de asistencia técnica se utilizarán con esta finalidad, pero la mejor manera de aprender es a través de la participación activa en el ejercicio de la vida real.

Vigilancia y evaluación del proceso

Obviamente, el hecho de configurar el enfoque a medida que se aplica presenta riesgos que solamente se pueden atenuar si el proceso es objeto de una vigilancia continua y de una evaluación regular. De esta manera es como puede mejorarse y afinarse para lograr una mayor eficacia. Por consiguiente, el secretariado de ONUSIDA está elaborando un protocolo de estudio de casos en colaboración con sus copatrocinadores, todos los cuales están de acuerdo en apoyar ensayos de aplicación del proceso de planificación estratégica en 5–10 países seleccionados.



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.