



Asociaciones Eficaces Logran Resultados

El Programa ASAP brinda respuesta a la demanda de fortalecimiento de la Planificación Estratégica y obtiene resultados notables en toda la región

Autores

- Rosalía Rodríguez-García, GHAP, HDN, Banco Mundial
- Marcelo Bortman, América Latina y el Caribe, Banco Mundial
- Andrea Boccardi Vidarte, ONUSIDA
- Eric Gaillard, ASAP Consultor

Los marcos de estratégicos nacionales del sida se han convertido en una piedra angular de las respuestas contra el VIH en los países afectados por la epidemia. Enfrentados con el reto de responder a una epidemia cambiante en un contexto de creciente necesidad y de recursos limitados, los gobiernos han pasado a considerar la recolección de evidencia como herramienta fundamental para diseñar sus estrategias a la respuesta nacional al VIH. Estas deben diseñarse cuidadosamente, no solo siguiendo un énfasis general en la prevención y el tratamiento sino incluyendo intervenciones específicamente dirigidas a las poblaciones más expuestas a la epidemia.

Sin embargo, en la América Latina y el Caribe (LAC) se ha percibido una capacidad limitada para abordar la planificación eficaz y la gestión de las respuestas nacionales. A pesar de la existencia de un consenso general con respecto a la importancia fundamental de la planificación estratégica para las instituciones públicas, la complejidad del reto de la epidemia de VIH con frecuencia ha superado la disponibilidad de recursos nacionales dedicados a planificación y gestión.

El programa ASAP (por sus siglas en inglés Estrategia para VIH/SIDA y Plan de Acción) se estableció en 2005 como un mecanismo para fortalecer la capacidad de los países en el diseño y gestión de sus respuestas estratégicas nacionales al VIH. En América Latina y el Caribe, esta inquietud estaba bien fundada. En el 2008, la octava ronda del Fondo Mundial no aprobó la gran mayoría de las propuestas país en América Latina, citando que la evidencia era limitada y que no había coherencia entre el tipo de epidemia y las estrategias propuestas. Una débil planificación estratégica, planes de trabajo inadecuados, falta de asignación de prioridades o enfoques inapropiados, fueron específicamente señalados en las negativas de Fondos Mundial.

Esta nota describe el ejercicio de planificación estratégica de ASAP en América Latina y el Caribe y resume las razones por qué el programa ha tenido éxito y cómo su enfoque quizá sea aplicable en otras áreas del sector salud. Esto es un ejemplo de “demanda administrada.”

El ejercicio ASAP en planificación estratégica ha logrado resultados notables en un plazo corto. La meta de ASAP en América Latina para el período enero 2008- diciembre 2009 fue brindar cooperación técnica a ocho países para el fortalecimiento de sus planes estratégicos nacionales en VIH /SIDA, específicamente que los mismos fueran: a) informados por evidencias; b) centrado en los resultados; y c) con estimaciones de costos totales y realistas. Esta meta se superó antes de la fecha límite: para junio 2009 el Programa ASAP ha colaborado con nueve países de la región en el diseño/revision de su estrategia nacional y ya se utiliza la información recogida para la toma de decisiones de político-programáticas basada en evidencia científica.

Se destaca que en junio de 2009 los países que recibieron el apoyo de ASAP se encontraban en capacidad de administrar ciertos procesos de planificación estratégica, como cuantificación de las poblaciones meta, priorización de programas, racionalización de indicadores y determinación de los costos de actividades planificadas.

¿CÓMO ASAP LOGRÓ TALES NOTABLES RESULTADOS?

La cooperación técnica de ASAP es a demanda y se caracteriza por la integración de la transferencia de conocimientos al personal técnico del país y un abordaje con enfoque multidisciplinario que brinda garantía de calidad al ejercicio de planificación. A diferencia de otras formas de asistencia técnica, el apoyo de ASAP es integral y abarca todos los aspectos clave de la planificación estratégica. Es ejecutado por un comprometido equipo de especialistas oriundos de la región, que trabaja estrechamente con el equipo nacional del Programa VIH/SIDA y ONUSIDA en el nivel país. Este enfoque generó una fuerte sinergia y muy estrecha coordinación entre las contrapartes de forma tal que las intervenciones propuestas derivaron en que se alcanzaran los resultados esperados con una adecuada asignación de recursos. Se destaca que la evaluación de los resultados finales superó la de los productos intermedios y los componentes individuales del proceso.

Siete aspectos claves de Programa ASAP contribuyeron a su éxito:

ASAP se ha enfocado en las necesidades de cada país. El apoyo de ASAP y la transferencia de conocimiento fue guiado por un único enfoque estratégico. ASAP adaptó su propuesta técnica a las prioridades identificadas por las autoridades nacionales e interesados directos. La agenda de trabajo, el número de misiones técnicas y el tiempo invertido en las actividades de ASAP variaron según lo que cada país solicitó y no se determinaron con anticipación.

ASAP desarrolló y aplicó un concepto/marco operativo. Para guiar el trabajo sustantivo de la planificación estratégica, ASAP adaptó el Ciclo de Estrategia por Resultados desarrollado por el Programa Mundial del VIH/SIDA del Banco Mundial (GHAP) y lo publicó como un manual de apoyo técnico.¹ El Ciclo de Estrategia por Resultados adhiere al principio de los “Tres Unos”: el cual propone que la respuesta nacional contra el sida debe tener un único plan estratégico, debe ser coordinada por una única autoridad multisectorial y debe contar con único sistema de monitoreo y evaluación nacional. ASAP adaptó el Ciclo de Estrategia por Resultados con insumos recogidos durante las consultas realizadas a las contrapartes nacionales; incluida la sociedad civil; y lo utilizó para guiar el proceso de planificación y para configurar el documento de la estrategia.

ASAP creó asociaciones eficaces de trabajo. El programa ASAP desarrolló tres niveles de asociaciones de trabajo que facilitaron el proceso de planificación estratégica. Primero, las asociaciones se crearon dentro del Banco Mundial, vinculando técnicos del Programa Global de VIH/SIDA con especialistas en la Región de América Latina y el Caribe. Segundo, se constituyó una fuerte alianza entre el Banco Mundial y el Equipo de Apoyo Regional de ONUSIDA para América Latina. Los equipos de país del ONUSIDA facilitaron la comunicación con las autoridades nacionales, interesados directos y otros socios de Naciones Unidas, garantizando la inclusión del ejercicio ASAP en el ciclo de planificación estratégica de los países. Por último, la asociación entre Banco Mundial/ONUSIDA y gobiernos nacionales aseguró que el proceso ASAP fuera apropiado por la autoridad multisectorial de los países y se le diera prioridad al proceso de planificación. ASAP también estableció relaciones con otros socios claves en la región, reconociendo de esta forma el trabajo realizado en el área de planificación estratégica e incorporado sus contribuciones específicas en las estrategias nacionales.

¹ Rodríguez-García, R. and Kusek, J., Planning and Managing for HIV/AIDS Results- A Handbook, The Global HIV/AIDS Program, World Bank, 2007.

ASAP comenzó con un país de la región como piloto, analizó los resultados obtenidos y adaptó y amplió el modelo a escala regional. Honduras fue el primer país en América Latina (y uno de los primeros en el mundo) en solicitar el apoyo de ASAP para la preparación del Plan de Estrategia Nacional del VIH/SIDA quinquenal 2008-2012. Como resultado de la colaboración entre los líderes nacionales y el equipo técnico de ASAP, el gobierno hondureño adoptó con éxito el nuevo Plan Estratégico nacional del VIH/SIDA en la fecha planificada (diciembre del 2007). ASAP analizó detenidamente los éxitos y retos alcanzados en Honduras y en base a esta experiencia amplió su estrategia de cooperación técnica a Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

ASAP desarrolló herramientas innovadoras basadas en resultados clave de la evaluación de ocho países. A finales de 2008, ASAP realizó evaluaciones rápidas en ocho países con el fin de diagnosticar las necesidades de cooperación técnica en la región y determinar el abordaje del apoyo técnico de ASAP.

Los hallazgos fueron muy heterogéneos con distintos niveles de calidad de las estrategias nacionales. Siete de los ocho países tenían planes estratégicos, pero las evidencias eran limitadas y con frecuencia se carecía de líneas de base. A menudo, los objetivos estratégicos y las intervenciones propuestas en los planes existentes eran generales y no orientados a la obtención de resultados. Sólo tres países habían definido los costos de implementación de sus planes y solo un país tenía un sistema de M&E de nivel nacional. En muchos países, el liderazgo nacional para el VIH/SIDA estaba definido vagamente, con superposiciones y desordenado. El equipo técnico de ASAP comprendió que los países estaban enfrentándose a muchos retos para responder los compromisos sobre VIH/SIDA asumidos a nivel nacional e internacional. Para abordar estos temas, ASAP generó dos nuevas herramientas de planificación:

- (i) **La Vista Panorámica de los compromisos nacionales; y**
- (ii) **la ruta crítica u hoja de ruta para la acción.**

Durante el proceso de desarrollo de la Ruta Crítica, el equipo ASAP guió la discusión con los interesados directos y contrapartes nacionales sobre construcción de la evidencia, elaboración de un marco de resultados costeados, identificación de brechas de información, la búsqueda de líneas de base y uso de evidencia para la determinación de los costos. Se acordó con los interesados directos un cronograma de actividades paso a paso con responsabilidades claramente definidas (quién hace qué). Este proceso se coordinó y facilitó por los coordinadores del ONUSIDA en el país y Asesores de M&E y con activa participación de la sociedad civil.

A continuación, la mayoría de los países optaron por completar los tres productos pilares de la planificación estratégica y el documento de estrategia nacional:

- i una **base de datos** compilando los datos disponibles;
- ii un **marco de resultados** usando líneas de base de la base de datos;
- (iii) una estimación de los **costos**.

En cada país, las Oficinas de ONUSIDA en los Países, organizaron un seminario donde se presentó las modalidades del apoyo ASAP así como el enfoque de planificación estratégica. El Ciclo de Estrategia por Resultados fue adaptado según fuera necesario y se acordó la ruta crítica con el programa nacional y actores clave mediante un proceso de consulta. La herramienta de Autoevaluación de ASAP se usó para la preparación de la estrategia como un mecanismo colectivo de garantía de la calidad.

ASAP estableció y desarrolló un equipo fuerte de consultores de la región. El programa creó un equipo de consultores, seleccionados en base a sus aptitudes técnicas y experiencia de trabajo con los programas nacionales, así como por recomendación de ONUSIDA y otros socios proveedores de cooperación técnica. ASAP capacitó este equipo en el enfoque del programa, en áreas de planificación estratégica, compilación de datos y marcos de resultados. Mientras algunos consultores ya tenían experiencia sustantiva regional antes de trabajar con ASAP, otros eran consultores nacionales que se encuentran ahora capacitados para desarrollar un trabajo regional muy eficaz. Este grupo se ha convertido en un equipo de expertos técnicos de la región y para la región. Esto permite a ASAP ser un proveedor de cooperación técnica más flexible y receptivo al momento de responder a las necesidades técnicas del país solicitante.

La estructura del equipo ASAP se encuentra bien definida por un Líder de equipo (ubicado en Washington, D.C.) y un grupo de consultores que residen en la región: el consultor principal (Haití), consultores regionales en América Central y del Sur (Panamá, Guatemala, Bolivia y Perú), y otros consultores nacionales a nivel de país. El equipo virtual, opera desde una “oficina en el ciberespacio” y brinda apoyo técnico a los programas nacionales seleccionados, con orientación estratégica del Líder del Equipo y supervisión técnica del Consultor principal la cual incluye exámenes de calidad, coordinación con el Equipo de Apoyo Regional del ONUSIDA para Latinoamérica y apoyo de campo de los Coordinadores de ONUSIDA en los países, técnicos y Asesores de M&E del ONUSIDA.

El énfasis en calidad de ASAP. El Banco Mundial y el Equipo de Apoyo Regional del ONUSIDA para Latinoamérica trabajan estrechamente para asegurar que el contenido, la calidad y la oportunidad del apoyo técnico respondan a los requerimientos de los países. Su asociación centra la atención en la provisión del más alto nivel de experiencia técnica a los socios del país, en la identificación de los cuellos de botella potenciales y en la detección de los signos de alerta temprana de problemas. Las enseñanzas extraídas en un país se incorporaron rápidamente en las operaciones ASAP en curso en otros países. Por ejemplo, las evaluaciones rápidas fueron seguidas rápidamente de misiones más largas centradas en la transferencia de conocimientos. Además, las reuniones periódicas virtuales y presenciales entre el Equipo de Apoyo Regional del ONUSIDA en Latinoamérica y el Banco Mundial facilitaron la coordinación, la solución de problemas y la garantía de la calidad de los productos. Las reuniones ayudaron a identificar las brechas tanto en información como en la calidad de los estudios consultados para las bases de datos del país.

¿CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS DEL PROCESO ASAP? ¿HUBO RESULTADOS CLAVE?

Resultados:

ASAP ayudó a los países en el desarrollo de tres tipos principales de productos:

1. **Los productos nacionales** (solo disponibles en español) como las estrategias nacionales, los informes de costos, el marco de resultados y las bases de datos;
2. **Herramientas públicas globales** (en español e inglés) para uso más amplio y orientados a generar conocimiento acerca de la epidemia y de la respuesta (por ejemplo, análisis de la situación, lecciones aprendidas, retroalimentación de clientes, ejercicios de inventarios y presentaciones a nivel nacional, regional y eventos internacionales); y
3. **Las plantillas y otras herramientas** (solo en español) para apoyar la toma de decisiones nacionales, como una representación visual del Proceso de Respuesta Nacional que muestra cómo el proceso de planificación estratégica conduce al documento de estrategia, seguido de un énfasis en la planificación operativa de programas específicos para mejorar la aplicación y evaluación de estrategias (véase gráfico abajo).

Hallazgos

Necesidad de apoyo técnico a los países de ingreso medio. Según muestran los resultados, hay motivos válidos para prestar apoyo técnico a países de ingresos medios y medios-bajos. Estos países tienen quizás una mayor necesidad de apoyo que los países de ingresos bajos, que a menudo acceden a mayor financiamiento para estrategias nacionales del VIH/SIDA.

El liderazgo nacional debe definirse claramente. Anteriormente, en algunos países la responsabilidad nacional sobre el VIH/SIDA estaba difundida entre diferentes organismos, o carecían de foco o de una función definida. Dado que el proceso de planificación estratégica ASAP requirió un punto focal y liderazgo claro, se convirtió en indispensable que cada director del programa nacional del país y personal clave se involucraran y lideraran el proceso. Basado en la experiencia en Honduras, ASAP recomendó el establecimiento de un grupo de trabajo técnico para asegurar propiedad nacional, consenso y transferencia de conocimientos y participación de los interesados directos. Además, una persona encargada se identificó dentro del programa nacional contra el SIDA para supervisar todo el trabajo técnico.

El proceso participativo es tan importante como el producto. El apoyo técnico proporcionado dentro del programa ASAP no apuntó a producir Estrategias Nacionales del SIDA “perfectas”, pero en cambio se centró en producir la mejor estrategia posible dentro de contexto político y social de cada país. Una mejor respuesta nacional, desarrollada mediante la colaboración participativa de todos los interesados directos (incluida sociedad civil), facilitó la preparación de planes operativos concretos con intervenciones dirigidas a alcanzar a los grupos vulnerables, a abordar las cuestiones relativas al género, así como el desarrollo de planes de M&E o temario para las investigaciones. De esta forma, la estrategia nacional fundamentada en evidencias y orientada a resultados puede convertirse en el vehículo para una mejor ejecución de la respuesta nacional.

Una “oficina virtual” de consultores de la región y en la región aumenta la eficiencia, pero requiere un diferente estilo de manejo. La estructura sencilla y la ubicación dispersa del equipo ASAP de América Latina aumentaron su capacidad de responder rápidamente y de compartir conocimientos, pero también generó retos para su gestión. A diferencia de otros equipos de trabajo centralizados, el equipo ASAP tuvo que enfrentar situaciones propias de su configuración dispersa, como mantener la productividad y calidad uniforme; el generar confianza y apreciación entre los miembros del equipo; evitar malentendidos documentando y confirmando las discusiones, las conclusiones y los pasos a seguir; y transfiriendo responsabilidades a los miembros del equipo en el terreno. En esta configuración, cada consultor es su propio jefe, no obstante, cada uno funciona como parte del equipo para alcanzar los objetivos comunes. Las reuniones periódicas de los consultores y el líder del equipo permiten identificar los cuellos de botella, resolviendo los problemas, innovación y mejora continua de la calidad.

El trabajo dentro del Ministerio de Salud de un país trae beneficios y retos. En contraposición con otras regiones (por ejemplo, África subsahariana), los programas de VIH/SIDA en América Latina, a pesar de tener una constitución multisectorial, son programas generalmente ubicados dentro del Ministerio de Salud. Esta estructura puede ser beneficiosa, ya que quien tiene un rol de liderazgo en VIH/SIDA tiene acceso directo a los responsables de la política como los miembros del gabinete y otros funcionarios superiores. Por otro lado, tener programas del VIH/SIDA dentro del gobierno puede plantear retos para organizaciones de la sociedad civil y las ONG que pueden tener dificultades para asociarse con una dependencia gubernamental, o más difícil aun el desafío de tener una voz en política.

¿TENDRÁ EL ÉNFASIS DE ASAP EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA UNA REPERCUSIÓN A LARGO PLAZO? ¿PUEDE REPETIRSE?

Aunque es demasiado temprano para decir si el trabajo de planificación estratégica de ASAP cambiará extraordinariamente la trayectoria de la infección por el VIH en la región, algunos resultados prometedores en planificación y manejo a nivel de país son ya emergentes. Primero, varios países están usando los datos y han solicitado ayuda adicional para emprender análisis aun más complejos para toma de decisiones, lo que significa que el énfasis en datos probatorios y análisis ha sido útil. Además, una encuesta de participantes del proceso ASAP en Honduras reveló que un porcentaje alto creyó que el proceso ASAP había conducido a la introducción de importantes prioridades y había suministrado la información práctica que condujo a la identificación de nuevas intervenciones, respaldadas en evidencias del perfil de la epidemia. Los participantes también consideraron que fue elevado el enfoque participativo y que la capacidad técnica local aumentó. El énfasis que ASAP coloca en la recolección de la evidencia existente y los datos sobre la epidemia nacional permite que los recursos financieros asignados a las intervenciones propuestas estén fundamentados y puedan usarse más eficientemente. En países como Honduras,

Guatemala, El Salvador y Panamá, la compilación de los datos permitió una comprensión más detallada del perfil de la epidemia lo cual facilitó un realineamiento específico de los escasos recursos presupuestarios nacionales. El apoyo técnico brindado por ASAP está ayudando a los países a reconocer la importancia de un programa de investigación centrado en eliminar brechas fundamentales sobre el conocimiento de la epidemia. Por último, en una reunión regional del ONUSIDA y los copatrocinadores mantenidos en septiembre del 2009, los coordinadores del país identificaron por unanimidad el trabajo de ASAP como uno de los resultados más tangibles en la región.

El enfoque de ASAP quizá sea adecuado para la aplicación en otras áreas más allá del VIH/SIDA como salud u otros sectores. La revisión de la respuesta contra el sida en cada país se desarrolló luego de un análisis cuidadoso de la estrategia anterior, el desarrollo una base de datos probatorios, y el uso de tales datos para priorizar las intervenciones. Al mismo tiempo se desarrollaron asociaciones estratégicas con actores claves nacionales y se logró una participación amplia del liderazgo nacional y otros interesados directos para asegurar la apropiación por parte del país. Estas son estrategias a las que muchos países aspiran pero encuentran extremadamente difíciles de realizar.

EL MÉTODO DE ASAP DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA BENEFICIA A TODOS LOS INTERESADOS DIRECTOS, LLENADO BRECHAS FUNDAMENTALES

1. ASAP proporciona un ciclo sistemático de la planificación estratégica al abordar las siguientes preguntas:

- a. ¿Hay datos probatorios?
- b. ¿Hay un marco de resultados?
- c. ¿Está el marco de resultados costado?
- d. ¿Hay un plan para vigilar los resultados y evaluar la respuesta?
- e. ¿Se ajusta la estrategia cuando nuevos datos probatorios ingresan al sistema?

2. ASAP facilita la documentación en el país de los datos probatorios, clasificado por los indicadores y por la población, a fin de responder algunas preguntas clave:

- a. ¿Conocen los países los detalles actuales y las tendencias de su epidemia?
- b. ¿Están informándole los países a UNGASS sobre los indicadores?
- c. ¿Están coordinando los interesados directos la investigación y contribuyen al revelar tendencias?
- d. ¿Están los países centrando su estrategia en las poblaciones más afectadas?

3. ASAP proporciona una herramienta central (el Ciclo de Estrategias por Resulta) que guía sistemáticamente los Programas Nacionales del VIH/SIDA en la identificación de los siguientes elementos fundamentales de planificación estratégica:

- a. Resultados a ser logrados
- b. Efectos directos de los resultados
- c. Indicadores para supervisar
- d. Actores clave que deben involucrarse
- e. Acciones fundamentales para ejecutarse para alcanzar los resultados previstos
- f. Planes de acción para garantizar la implementación de la estrategia

4. Involucrando a los interesados directos nacionales en la conducción del proceso estratégico para la planificación sostenida, ASAP respondió las siguientes preguntas:

- a. ¿Son los interesados directos nacionales involucrados en el proceso?
- b. ¿Están desarrollando los consultores nacionales aptitudes para mantener el programa?
- c. ¿Están los actores principales ocupados?
- d. ¿Se consultan las Organizaciones de la Sociedad Civil (organizaciones de la sociedad civil) y se involucran? ¿Tienen una voz?

Agradecimientos:

Los autores aprecian el apoyo editorial prestado por Cecilia Brady; y el trabajo dedicado y de calidad de ASAP consultores:

Manuel Burgos, Cesar Galindo Arandi, Olivier Gregoire, Javier Jahnsen, Pedro Magne Condarco, Danilo Rayo, and Alejandra Suarez Lissi.