

## Definir un punto de confluencia para los “Tres unos”

### *Informe de un proceso de consulta*

#### 1. Introducción

El presente documento es el informe de un proceso de consulta llevado a cabo por el ONUSIDA con los principales asociados donantes con miras a encontrar un punto de confluencia en relación con los principios fundamentales de los “Tres unos”, y que culminó con la reunión de donantes y asociados nacionales en Washington el 25 de abril de 2004. El documento no es un texto consensuado, pero se propone converger posiciones en algunos conceptos básicos pertinentes para el apoyo eficaz de los donantes a la respuesta al SIDA a nivel de país.

En los últimos tiempos se ha producido un importante cambio en la respuesta mundial a la crisis del SIDA, así como un nuevo reconocimiento de la necesidad urgente y una demanda más fuerte y más firme de acción. Al tiempo que aumenta el número de asociados para la financiación y ejecución, existe también una necesidad imperiosa de abordar el riesgo de duplicación, superposición y fragmentación de la respuesta, en particular allí donde la capacidad de coordinar es débil.

Los gobiernos donantes y otros asociados externos desempeñan un papel importante en asegurar que sus políticas de financiación apoyo posibiliten una respuesta al SIDA formulada y dirigida por los propios países. Los principios de coordinación de los “Tres unos” solamente podrán servir para aumentar la eficacia, la rapidez y los resultados sostenibles en la medida que los asociados donantes brinden un apoyo activo.

El llamamiento para mejorar la coordinación de la respuesta al SIDA está plenamente en consonancia con la declaración adoptada por los ministros y jefes de organizaciones de cooperación para el desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE en la reciente reunión celebrada en París los días 15 y 16 de abril de 2004, con su promesa de “llevar los principios de armonización y alineamiento –acordados en el Foro de Alto Nivel de Roma en 2003- a la realidad sobre el terreno”.

#### 2. Algunos términos y conceptos básicos para los “Tres unos”

Los principios de los “Tres unos”<sup>1</sup> se han desarrollado específicamente para abordar la urgencia y necesidad de asegurar el uso eficaz y eficiente de los recursos y centrarse en la obtención de resultados, de tal manera que también aumenten la capacidad nacional de afrontar la crisis de largo alcance del SIDA.

Los principios son plenamente compatibles con las directrices del CAD de la OCDE y la Declaración de Roma sobre armonización. Al igual que las directrices del CAD de la OCDE, los principios de los “Tres unos” procuran dar cabida a distintas modalidades de ayuda, esforzándose al mismo tiempo para asegurar unos procedimientos de gestión de la ayuda eficaces y reducir los costos de transacción para los países.

---

<sup>1</sup> Documento de la Conferencia 1

Para el compromiso de todos los donantes con los principios de los “Tres unos” es fundamental que existan claridad y un punto de confluencia en cuanto a los tres conceptos/términos básicos siguientes:

- La justificación de una acción **excepcional** contra el SIDA;
- el sentido de propiedad **nacional**: quién está incluido; y
- la **rendición de cuentas**: quién debe rendir cuentas y a quién.

## 2.1 Justificación de una acción “excepcional” contra el SIDA

La epidemia de SIDA ha evolucionado hacia una crisis mundial de dimensiones extraordinarias. La epidemia conduce a un círculo vicioso al asestar el peor golpe a los países con menor capacidad de reacción. El SIDA es un nuevo tipo de emergencia, porque su impacto más devastador se ceba en los elementos básicos del desarrollo: la capacidad humana. Agota la capacidad humana con mayor rapidez que el tiempo que ésta necesita para reconstituirse, afecta a todos los sectores de la sociedad y crea vulnerabilidad a largo plazo.

El SIDA también es una nueva clase de “emergencia a largo plazo”, cosa que en muchos países exige nuevos planteamientos en los programas y políticas sobre el SIDA tanto a nivel internacional como nacional. Es necesario acelerar los procesos y acciones, así como disponer de mejores medios para superar los obstáculos y contar con enfoques más eficaces para el suministro de servicios sociales. Junto con las nuevas demandas para el sector público, la respuesta requiere asociaciones público-privadas más incluyentes y una responsabilidad empresarial reforzada. Más aún, la naturaleza, magnitud y complejidad mismas de la epidemia obligan a depender de la competencia y la capacidad de forma distinta en las comunidades, las instituciones locales y nacionales y entre las personas de todas las edades. Esto ocurre en países con una epidemia en fase avanzada, pero también es cierto para el desarrollo de sociedades resistentes al SIDA en países que son vulnerables pero aún no están muy afectados.

La urgencia, naturaleza, alcance y complejidad de la epidemia hacen obligatorio un enfoque que difiere en algunos aspectos de la actual planificación y organización del desarrollo. Por consiguiente, es necesario prestar una atención excepcional (es decir, especial, urgente, a corto plazo y extraordinaria) a los principios y prácticas que a plazo corto e inmediato pueden impulsar una acción concertada y obtener resultados.

En este contexto, una acción excepcional contra el SIDA significa prestar atención especial con carácter urgente a:

- poner en claro el fundamento de política para la acción concertada sobre el SIDA a través de asociaciones público-privadas incluyentes, tal como se establece en términos generales en los principios de los “Tres unos” y se aplica y adapta a la situación de cada país, y reconociendo cómo se relaciona con los marcos de desarrollo generales aplicables en el país;
- la comunicación y el diálogo sobre las relaciones entre la situación e impacto de la epidemia de SIDA y las políticas y realidades macroeconómicas de cada país (incluida la cuestión de la flexibilidad en los límites presupuestarios para el gasto sanitario y el SIDA) para alcanzar resultados, reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y el sentido de propiedad nacional amplia y asegurar la sostenibilidad;
- los enfoques para hacer el seguimiento de todo el apoyo externo específico para el SIDA, tanto público como de las ONG y del sector privado, y facilitar dicha información para el análisis global de los gastos y el presupuesto y para la vigilancia y evaluación específica del SIDA;
- la evaluación de la capacidad del sector sanitario, incluidos los entornos, incentivos y medidas de apoyo laborales para la retención del personal de calidad con miras a responder a la amplificación del acceso al tratamiento, atención y prevención sobre la base de prioridades de salud pública apropiadas; y
- la inversión en el desarrollo de la capacidad autóctona y de unas sociedades y comunidades locales resistentes al SIDA y capaces para luchar contra el SIDA.

En conjunto, un esfuerzo excepcional así servirá para acelerar la acción y hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos con miras a obtener resultados que puedan ser duraderos, sin crear obstáculos indebidos que reduzcan la velocidad de la respuesta o impidan que los asociados donantes y los asociados nacionales reconozcan la necesidad de basar sus decisiones en sus procedimientos y mandatos individuales. Por otro lado, habiendo asegurado la independencia de organización para cumplir sus propios mandatos, los asociados para la asistencia públicos y privados harán todo lo posible para apoyar el desarrollo y la sostenibilidad de la capacidad nacional a largo plazo.

La situación de la epidemia, la amplitud de la integración eficaz de los enfoques de asociación público-privada dentro de los mecanismos de desarrollo ordinarios y la capacidad nacional global para incorporar la respuesta al SIDA determinarán el tiempo que necesitarán mantenerse los mecanismos establecidos para una respuesta excepcional al SIDA. A largo plazo, el objetivo debería ser que los procesos y asociados nacionales para el desarrollo fuesen lo suficientemente sólidos para abordar una respuesta integral y eficaz al SIDA, por ejemplo a través de mecanismos como el Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y en consonancia con los principios y prácticas del CAD de la OCDE.

## **2.2 Sentido de propiedad nacional**

El sentido de propiedad nacional de la respuesta al VIH/SIDA es crucial para las políticas de todos los principales asociados donantes. Esto está estrechamente asociado a la importancia crítica del liderazgo, un buen gobierno y la sostenibilidad.

El sentido de propiedad nacional incluye el respeto por los donantes del papel de importancia crítica que tiene el Estado en la formulación de políticas, el suministro de servicios y el establecimiento de normas y disposiciones reglamentarias. Además, incluye la rendición de cuentas de los gobiernos elegidos ante el pueblo, una voluntad de liderazgo informado y de base amplia y una función satisfactoria de las instituciones a nivel nacional y local en la supervisión democrática y la vigilancia de la respuesta.

El sentido de propiedad nacional también implica una pertenencia y un liderazgo que sean amplios e incluyentes de múltiples partes interesadas, como el sector privado, las instituciones académicas y sus asociados, las organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil, y con énfasis especial en las comunidades y personas que viven con SIDA. La inclusión se aplica aquí no sólo a la ejecución e innovación, sino también a las cuestiones relativas a las políticas públicas, las funciones de sensibilización y supervisión, y la vigilancia y evaluación. Es indispensable que el desarrollo dirigido por el Estado basado en el liderazgo y el gobierno democrático y la acción basada en la habilitación de los individuos de la comunidad vayan estrechamente unidos.

En las situaciones en las que el Estado no proporciona un liderazgo creíble en la respuesta al VIH/SIDA, el sentido de propiedad nacional debe vincularse a una colaboración eficaz con otras partes interesadas nacionales. Particularmente en estas situaciones, los donantes que apoyan la respuesta al SIDA necesitarán estudiar sistemas para sostener una respuesta adecuada a largo plazo.

## 2.3 Rendición de cuentas

La asistencia debe agilizarse para asegurar la rendición de cuentas y la eficacia. La rendición de cuentas concierne la responsabilidad de la justificación de gastos y decisiones conexas que tienen repercusiones en los resultados, los cuales también incluyen las políticas, prioridades, estrategias y asociaciones.

En el caso de la ayuda, se transfieren recursos para alcanzar resultados geográfica y políticamente independientes de los grupos interesados y las instituciones políticas que asignan el dinero. Esto por tanto establece unos modelos de rendición de cuentas más complejos entre el contribuyente, la autoridad presupuestaria y el beneficiario que en el caso de la rendición de cuentas de recursos nacionales.

Un punto central de la rendición de cuentas en esta situación es fortalecer la capacidad de los países asociados de dirigir y vigilar, de modo que la presentación de informes pueda correr a cargo del país y éste la haga suya, y que los informes y la vigilancia apoyen las propias necesidades de los países asociados. Una vigilancia y evaluación creíbles deben estar al servicio de dos funciones esenciales: mejorar la ejecución del programa y permitir al mismo tiempo a las fuentes donantes asegurar que sus fondos sean desembolsados eficazmente. Los sistemas fiduciarios y los sistemas de adquisiciones que cumplen las normas convenidas representan un interés común para todas las partes interesadas, tanto nacionales como externas. Los requisitos de la presentación de informes y evaluación de la capacidad deberían ser en lo posible transparentes y tendrían que armonizarse.

En un contexto de ayuda, la rendición de cuentas tiene un aspecto vertical y a la vez horizontal:

*Hacia arriba:*

- Para los donantes, fundaciones, etc. (nivel financiero: responsable del uso de los fondos, logro de resultados, etc.).

*Hacia abajo:*

- Para los que están infectados y directamente afectados por la enfermedad en los países (nivel individual: ayudar a las personas necesitadas y asegurar que se benefician de las inversiones).

*Horizontalmente:*

- Dentro y a través de las asociaciones, donante-donante, sector público/privado y sociedad civil: la cuestión de la inclusión y la responsabilidad mutua de políticas, estrategias y relaciones compatibles; los aspectos de la transparencia; y la cuestión de los costos de transacción e ineficacias.

Un marco de acción común sobre el VIH/SIDA sirve para establecer un acuerdo entre las partes interesadas acerca de las políticas, prioridades y estrategias que deberán conducir a resultados, y por consiguiente está al servicio de la rendición de cuentas tanto en su aspecto vertical como horizontal. Debido a su gran dependencia de los resultados, en la rendición de cuentas también es fundamental un vínculo reconocido entre el marco de acción sobre el VIH/SIDA y los marcos de desarrollo y reducción de la pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el sistema de vigilancia asociado actúan como puente para conectar ambos marcos.

## 3. Un marco común de vigilancia y evaluación (V+E)

Todos los países y donantes necesitan información muy básica para determinar la situación actual de la epidemia y vigilar los avances realizados por nuestra respuesta colectiva y su impacto. Los asociados deberían comprometerse a nivel mundial a adaptar sus necesidades básicas de V+E para fines de rendición de cuentas de los fondos y ponerse de acuerdo respecto de los elementos básicos de un sistema de V+E a nivel de país.

### 3.1 Existen siete categorías fundamentales de información necesaria:

- **¿Qué está ocurriendo con la epidemia?** La información más básica debe incluir la estimación del número de personas que están infectadas actualmente, y determinar el número de nuevas infecciones y si la transmisión está disminuyendo, aumentando o estabilizándose.
- **¿Las personas tienen los conocimientos teóricos y prácticos y los medios para protegerse a sí mismas y evitar contraer o transmitir la infección por el VIH, y esas intervenciones están teniendo un impacto en los comportamientos de riesgo?** Hay que evaluar la eficacia de las intervenciones preventivas de forma constante. Hoy día disponemos de múltiples medios para medir la sensibilización y los conocimientos sobre el VIH/SIDA, así como para evaluar los niveles actuales del comportamiento de riesgo.
- **¿Están recibiendo atención y tratamiento de calidad las personas infectadas?** No solamente debemos evaluar el número de personas que han iniciado el tratamiento y lo siguen, sino también hay que vigilar los procedimientos pertinentes clave. La observancia de los tratamientos medicamentosos prescritos es importante, tanto para mejorar la calidad de la atención como para evitar la farmacoresistencia. La vigilancia de los sistemas debería proporcionar indicios tempranos de posibles agotamientos de existencias de medicamentos antes de que se produzcan y determinar si están aumentando los fracasos terapéuticos. Deben seguirse los efectos del tratamiento. ¿Los pacientes pueden volver a trabajar? ¿Su calidad de vida está mejorando?
- **¿Están recibiendo servicios los miembros de las familias más afectados, particularmente los niños vulnerables cuyos padres están enfermos, moribundos o han fallecido?** Debemos evaluar el número de niños que están recibiendo servicios de apoyo básico y el de los que reúnen las condiciones para recibir tales servicios. Al mismo tiempo, necesitamos saber si los servicios que se están facilitando están teniendo algún impacto. ¿Están recibiendo la alimentación adecuada los niños? ¿Asisten a la escuela?
- **¿Las mujeres embarazadas están recibiendo servicios para reducir la transmisión de la infección a sus hijos recién nacidos?** Se necesitan datos para estimar el número de mujeres que deberían recibir estos servicios; cuántas mujeres se someten realmente a la prueba; y más importante aún, cuántas madres y recién nacidos reciben los medicamentos antirretrovíricos básicos que son necesarios para contener la transmisión.
- **¿Se están gastando los recursos en los lugares adecuados y en las actividades más eficaces para alcanzar las metas que hemos establecido?** Es necesario controlar los recursos financieros internacionales desde las fuentes (bilaterales, Fondo Mundial, fundaciones, Banco Mundial) hasta el nivel de país y proyecto. Al mismo tiempo, necesitamos determinar el nivel de recursos nacionales, procedan éstos del sector público o de desembolsos corrientes, para evaluar los coeficientes de financiación variables y asegurar la eficiencia en la asignación de tales recursos y los fondos propios.
- **¿Qué les está ocurriendo al sector sanitario y a otros sectores sociales como resultado de la epidemia y la respuesta?** La aportación de un volumen de recursos radicalmente mayor para la respuesta de los países puede tener repercusiones negativas y positivas sobre el sector sanitario y otros sectores sociales. Los donantes y los países necesitarán rastrear la información clave, como el cambio de los modelos de dotación de personal, la distribución de los suministros médicos y el costo de los servicios y productos básicos a lo largo del tiempo. ¿Otros servicios sanitarios básicos, como la cobertura de inmunización infantil y el tratamiento del paludismo, están mejorando o sufriendo? Necesitamos saber si la ampliación de los programas del SIDA está mejorando la prestación de atención de salud y, de lo contrario, cómo podemos minimizar el daño.

### **3.2 Principios básicos para un marco de V+E armonizado**

En el proceso de vigilancia y evaluación de los programas hay que tener en cuenta diversos principios estratégicos. Es importante utilizar los sistemas de información existentes, siempre y cuando puedan ofrecer información oportuna y creíble. Si hay que establecer nuevos sistemas, deberá asegurarse de que complementan y refuerzan los que ya existen actualmente. Asimismo, habrá que simplificar, normalizar y priorizar la recopilación de datos para facilitar una ampliación eficaz. La utilización de indicadores y métodos de medida comunes permite realizar evaluaciones coherentes a lo largo del tiempo y hacer análisis comparativos de países. Una de las funciones del marco nacional de V+E es lograr el consenso sobre la clase de información que se necesita entre los diversos asociados. Es fundamental desarrollar la capacidad local y ofrecer incentivos para reunir, interpretar y diseminar datos a todos los niveles. Probablemente los datos que reúnen los programas nacionales, en estrecha colaboración con los asociados internacionales, sean más precisos, oportunos y sostenibles. Para conseguirlo, la comunidad de donantes deberá apoyar enérgicamente una cultura de intercambio de información estratégica (retroinformación, transferencia de conocimientos). Por último, deberíamos velar por que la recopilación y análisis de datos fuera flexible, adaptable y aceptable.

La cuestión de atribuir resultados directamente a los recursos procedentes de un donante concreto es compleja y requiere un examen detenido. Es fundamental que un donante y líder destacado en la respuesta mundial a la pandemia de VIH/SIDA pueda demostrar el impacto de sus fondos. Sin embargo, cuando medimos los indicadores del resultado y el impacto, como la cobertura de la terapia antirretrovírica y la evaluación de una mayor supervivencia y calidad de vida de las personas en tratamiento, existen razones políticas, estratégicas y logísticas para encarar cuidadosamente la atribución. Estos resultados son raramente atribuibles a un solo donante. Debería ser posible definir el papel de liderazgo y el impacto de los principales fondos proporcionados por la comunidad de donantes y al mismo tiempo impulsar una cultura de responsabilidad colectiva de las acciones y el deseo de medir los logros colectivos.