



# La Asignación de Recursos para VIH/SIDA y el Modelo GOALS:

## *Mejorando la Toma de Decisiones, Expandiendo la Participación*

Responder a la epidemia de VIH/SIDA requiere considerar ciertas prioridades que incluyen la prevención de nuevas infecciones de VIH (entre grupos vulnerables y la población en general), el cuidado de personas que viven con VIH/SIDA y sus familias, y la mitigación de impactos de la pandemia. Pero ¿cuál es el nivel de recursos que debería dedicarse a la prevención de programas para la juventud? O ¿para el desarrollo de nuevos puntos de entrega de servicio (PES)? O ¿para la provisión de terapia antiretroviral (ARV por sus siglas en inglés)? O ¿para brindar apoyo a huérfanos como consecuencia del SIDA?

No existe respuesta correcta a estas preguntas. Cada país debe considerar sus propias necesidades, metas, y circunstancias para poder determinar la combinación apropiada de intervenciones. Y estas decisiones por lo general se dan en un contexto de recursos restringidos – dando cada vez mayor énfasis a la importancia de asignar recursos con sabiduría. Además, las necesidades, retos, y oportunidades que surgen están resaltando cada vez más la necesidad de combinar la mejor idea que presenten el gobierno y los interesados de la sociedad civil sobre las decisiones acerca de la asignación de recursos para VIH/SIDA.

Diseñar e implementar un programa nacional de VIH/SIDA es importante y a la vez complejo. Los costos de prevención, tratamiento, y atención paliativa son un componente significativo del presupuesto de salud. Sin embargo, en la mayoría de planes estratégicos nacionales, aunque las actividades a llevarse a cabo están descritas con claridad, no están vinculadas a las metas específicas de prevalencia que los países desean alcanzar. Anualmente se gastan millones de dólares para prevenir la infección de VIH sin contar con un completo entendimiento de la manera más efectiva de asignar estos fondos. Ya que los presupuestos no están vinculados a las metas del plan, los planificadores no tienen manera de saber lo que sucederá si se dispone de mayores o menores recursos o si estos se asignan de modo diferente.

## **El Modelo GOALS: Entendiendo lo Básico**

### *¿Qué es el Modelo GOALS?*

GOALS es un modelo de computadora diseñado para reforzar la planeación estratégica vinculando las metas del programa y los niveles de asignación de recursos. El modelo puede ayudar a dar respuesta a varias preguntas claves. Por ejemplo:

- ¿Cuánto financiamiento se requiere para alcanzar las metas del plan estratégico?
- ¿Qué metas pueden alcanzarse con los recursos disponibles?
- ¿Cuál es el efecto de distintos patrones de asignación de recursos en el logro de metas del programa?

El modelo GOALS no brinda todas las respuestas. En lugar de ello, ayuda a los planeadores del gobierno y defensores y promotores de la sociedad civil a comprender los efectos de los niveles de financiamiento y patrones de asignación en el impacto del programa. El modelo puede ayudar a los interesados a entender cómo dichos

niveles de financiamiento y patrones pueden conducir a la disminución de la incidencia y prevalencia de VIH y a la mejora de la cobertura del tratamiento, atención, y programas de apoyo. Sin embargo, no calcula el patrón de asignación “óptimo” ni recomienda niveles específicos de asignación de recursos en intervenciones de prevención, atención, y mitigación ya que estas decisiones dependen de las prioridades particulares propias del país.

GOALS es una herramienta particularmente poderosa porque reúne información sobre costos así como evidencia de impactos de programa y relaciona estos datos con tendencias de la situación de VIH/SIDA del país. Su diseño amigable y capacidad para representar varios escenarios también permite una amplia participación y motiva el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.

### *¿Para quién está diseñado GOALS?*

Con la finalidad de obtener mejores resultados y lograr una figura global de la epidemia en el país, por lo general el Modelo GOALS es implementado por un equipo multidisciplinario conformado por participantes con distinta habilidad (por ejemplo, demografía, epidemiología, salud, finanzas, planificación, y promoción en la comunidad) y representación de diferentes aspectos de la sociedad (por ejemplo, gobierno, sociedad civil, sector privado, y donantes). Un equipo técnico trabaja unido para recolectar e ingresar los datos al modelo. Posteriormente, dicho modelo es usado en talleres interactivos con planificadores e interesados con el fin de explorar los efectos de distintas configuraciones de financiamiento en la provisión de atención y apoyo, y en la prevención de nuevas infecciones de VIH. A través de esta interacción, los participantes logran una mejor comprensión del impacto de la asignación de recursos sobre los resultados. Esto los prepara para desarrollar presupuestos realistas y metas que reflejen sus prioridades.

### *Un Camino Prometedor en el Futuro:*

### **Promocionando la Colaboración entre el Gobierno y la Sociedad Civil para la Asignación de Recursos**

Tanto los planificadores del gobierno como los representantes de la sociedad civil tienen un papel importante que desempeñar en el proceso de asignación de recursos para VIH/SIDA. Por ejemplo, los planificadores de gobierno tienden a contar con cierto grado de experiencia en distintas áreas, incluyendo desarrollo de políticas, planificación de presupuesto, administración de programas de salud, investigación, y epidemiología. Dado su papel en el gobierno nacional, su misión también implica poner atención a diferentes prioridades y a considerar lo que es mejor para el país de manera global. Al mismo tiempo, los defensores y promotores de la sociedad civil pueden tener un mejor sentido de lo que realmente es probable que suceda “en el campo”. Ellos pueden ayudar a los planificadores de gobierno a pensar sobre las limitaciones que existen en el campo, a identificar algunas brechas en los supuestos hechos durante el proceso del modelo, y a resaltar las necesidades de los grupos vulnerables.

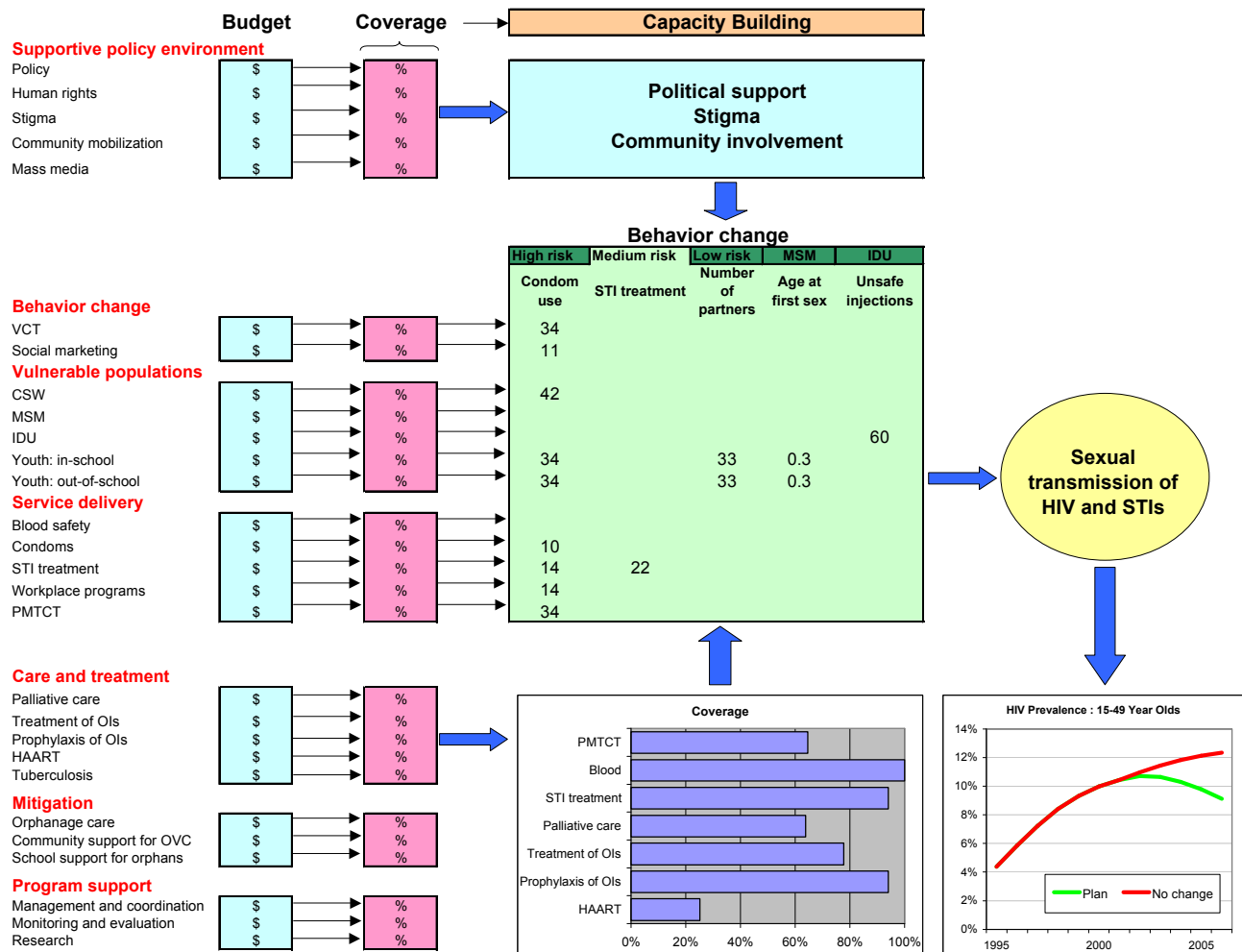
Para promover la sociedad gobierno-sociedad civil en los procesos de asignación de recursos, el Proyecto POLICY desarrolló un currículo de capacitación y condujo un taller de cinco días de duración sobre promoción y defensa y uso del Modelo GOALS. Conducida en Tailandia en Diciembre del 2002, dicha capacitación congregó a equipos nacionales multisectoriales provenientes de Camboya, la India, Nepal, y Vietnam y reunió tanto a planificadores de gobiernos como a promotores y defensores de la sociedad civil. El taller buscó construir capacidades sobre promoción y defensa, asignación de recursos, toma de decisiones, y colaboración. Los equipos nacionales trabajaron juntos para desarrollar planes estratégicos de VIH/SIDA y, en la actualidad, el Proyecto POLICY se encuentra brindando apoyo técnico y financiero para ayudarlos a recolectar datos, desarrollar escenarios más globales usando el Modelo GOALS, y a explorar las necesidades futuras de recursos.

### *¿Cómo funciona GOALS?*

El Modelo GOALS vincula los rubros del presupuesto con la cobertura de servicios, el cambio de comportamiento, y la prevención de nuevas infecciones tal como se ilustra en la Figura 1. El modelo inicia con rubros presupuestarios. Estos rubros se organizan asignándolos a categorías más amplias de prevención (por ejemplo, PES, programas en escuelas, y promoción del condón), atención y tratamiento (por ejemplo, atención paleativa y tratamiento de infecciones oportunistas), apoyo (por ejemplo, huérfanos), y funcionamiento del programa (por ejemplo, política, promoción y defensa, y administración). Para cada una de las categorías de prevención, atención, y apoyo, el modelo hace un cálculo de la cobertura el cual es el porcentaje de la población que tiene necesidad del servicio y que está expuesto a la información o hace uso de él. Este cálculo utiliza costos unitarios basados en estudios locales de costos, si se tienen disponibles, o en la experiencia internacional. El modelo muestra un gráfico de la cobertura de servicios claves de atención y apoyo de tal manera que el efecto de la asignación de recursos sobre las metas de cobertura pueda ser visto con facilidad.

La cobertura de las actividades de prevención está también vinculada al cambio de comportamiento. El modelo contiene una matriz del impacto la cual ha sido desarrollada a partir de 100 estudios de intervenciones de prevención. Esta matriz describe la manera en que la cobertura de varias actividades de prevención (por ejemplo, PES, programas en escuelas, movilización comunitaria) afecta cuatro comportamientos claves: uso de condón, búsqueda de tratamiento para infecciones de transmisión sexual (ITS), número de parejas sexuales, y edad en la primera relación sexual. El impacto de estas actividades de prevención se ve reforzado por una atención de alta calidad y programas de tratamiento así como por un ambiente político favorable. A modo contrario, la falta de atención y un ambiente político desfavorable pueden reducir la efectividad de los programas de prevención. Un modelo simple de transmisión de VIH calcula cómo los cambios de comportamiento reducen el número de nuevas infecciones. Los resultados se muestran en términos de prevalencia de VIH o incidencia entre todos los adultos (15-49) o adultos jóvenes (15-24). El modelo también calcula el costo por infección prevenida.

Figura 1. El Modelo GOALS para la Asignación de Recursos para VIH/SIDA



## Poniendo en Marcha el Modelo GOALS

El Futures Group International/Proyecto POLICY y sus socios han brindado asistencia a equipos nacionales en un número de países para la aplicación del Modelo GOALS con fines de planeación estratégica. Entre ellos se incluyen Camboya, Kenya, Lesotho, Nepal, Sudáfrica, y Vietnam. Se han iniciado planes para usar el modelo en República Dominicana, Etiopía, Guatemala, Honduras, India, Mozambique, Tanzania, y otros países. A continuación se indican ejemplos de la aplicación de GOALS en algunos países.

En **Kenya**, el Modelo GOALS fue usado en una revisión realizada a mitad de mandato para ayudar al gobierno a evaluar el progreso logrado en alcanzar los objetivos indicados en el Plan Estratégico Nacional de VIH/SIDA, 2000-2005. Los resultados de la aplicación del Modelo GOALS en este país fueron base para el informe presentado al Joint AIDS Program Review por el Grupo de Planeación, Financiamiento y Presupuesto del Consejo Nacional de Control del SIDA (NACC por sus siglas en inglés). Con el uso de GOALS, se determinó que las

actividades de prevención requerirían \$60 millones adicionales en los dos últimos años del plan estratégico para que pudiesen disponer de recursos adecuados para alcanzar las metas establecidas (es decir, 25 por ciento de reducción en la prevalencia de VIH entre jóvenes de 15-24 años de edad). También se estimó que se requerirían aproximadamente \$76 millones para asegurar un acceso significativamente mayor a la terapia antiretroviral altamente activa (HAART por sus siglas en inglés) a aquellos ya infectados.

En el año 2000, el gobierno de **Lesotho** publicó un Presupuesto Estratégico Nacional de tres años para la enfermedad del SIDA (2001-2003). Un equipo multisectorial utilizó el Modelo GOALS para determinar los medios más costo efectivos para lograr la mejor combinación de resultados en las siete áreas meta del plan nacional. El equipo de Lesotho usó el modelo para desarrollar escenarios presupuestarios alternativos y evaluar la factibilidad de alcanzar las metas establecidas a costos más bajos. Los analistas brindaron asistencia a los planificadores de gobierno en la preparación de un resumen y de un inventario detallado de las necesidades de financiamiento y metas que podrían ser presentadas a donantes potenciales. En el proceso de creación del modelo, el equipo descubrió que lograr una disminución del 19 por ciento en la prevalencia de VIH requeriría un presupuesto nacional de tres años no menor de US \$100 millones ni mayor de US \$275 millones. Por consiguiente, se diseñó un nuevo presupuesto el cual reflejó más realísticamente la capacidad, metas, y actividades propuestas del país. Este presupuesto más bajo y más real se logró alcanzar mediante la optimización de los niveles de asignación de recursos, los cuales habrían sido difíciles de determinar sin una herramienta como el Modelo GOALS.

En **Sudáfrica**, el Modelo GOALS ha sido usado para ayudar a analizar los fondos asignados a una “Mejor Respuesta al VIH/SIDA y Tuberculosis” del país. Los análisis ayudaron a identificar una cantidad de importantes brechas de financiamiento y brechas de conocimiento (por ejemplo, falta de datos sobre grupos vulnerables) que entorpecían un planeamiento e implementación efectiva. GOALS sirvió como base para incrementar el presupuesto con relación a los programas que se centran en transmisión de VIH por trabajo basado en sexo, provisión de condones, y costos proyectados de atención. GOALS también confirmó estimaciones presupuestarias con relación a la prevención de transmisión madre-niño (PMTCT por sus siglas en inglés) así como el gasto actual en atención y tratamiento.

## Familiarizándose con el Programa: GOALS y Modelos de Computadora Relacionados

El Modelo GOALS junto con su manual de uso fueron desarrollados por Futures Group International con apoyo del Proyecto HORIZONS el cual es financiado por USAID e implementado por el Population Council. Tanto el modelo como el manual se encuentran disponibles en los idiomas Inglés, Francés, y Español.

Entre los modelos de computadora desarrollados por Futures Group International/Proyecto POLICY se incluyen:

**SPECTRUM:** La colección SPECTRUM es un juego de modelos de computadora que puede ser usado para una variedad de análisis y proyecciones relacionadas a la población, planificación familiar, salud reproductiva, y VIH/SIDA. Algunos de los modelos incluidos en esta colección son:

- *DemProj* – realiza una proyección de la población de un país o región por sexo y edad, basándose en supuestos sobre fecundidad, mortalidad, y migración. Puede mostrar un juego completo de indicadores demográficos hasta 50 años en el futuro.

- *FamPlan* – realiza una proyección de los requerimientos de planificación familiar necesarios para alcanzar las metas nacionales para manejar la necesidad insatisfecha o lograr su fecundidad deseada. El programa puede ser usado para establecer metas realistas y planear la expansión de servicio requerido para lograr los objetivos de programa.
- *RAPID* –permite proyectar las consecuencias sociales y económicas de la alta fecundidad y del rápido crecimiento poblacional en sectores tales como fuerza laboral, educación, salud, urbanización y agricultura. Este programa es usado para elevar la conciencia de los tomadores de decisiones sobre la importancia de la fecundidad y el crecimiento poblacional como factores en el desarrollo social y económico.
- *AIDS Impact Model (AIM)* – programa para proyectar las consecuencias de la epidemia del VIH/SIDA, incluyendo el número de personas que viven con VIH/SIDA, nuevas infecciones, y muertes a causa del SIDA por edad y sexo así como los nuevos casos de tuberculosis y huérfanos a consecuencia de esta enfermedad. AIM es utilizado por UNAIDS para realizar las estimaciones nacionales y regionales que publican cada dos años.
- *NewGen* – realiza una proyección de las características de la población adolescente en términos de indicadores tales como enrolamiento en escuelas, actividad sexual, tasas de embarazo, prevalencia de VIH e ITS, y tasas de casamiento. Pueden evaluarse los vínculos entre estos indicadores y los efectos de los cambios de política.
- *PMTCT* – evalúa los costos y beneficios de diferentes programas de intervención para reducir la transmisión de VIH madre niño.

**Modelo de Necesidades de Recurso:** Este modelo permite realizar una estimación del costo de un programa de VIH/SIDA global dando algunos supuestos sobre el tamaño de los grupos clave de población, cobertura deseada de servicios, y costos unitarios locales de la provisión de servicios.

**AIM-B:** AIM-B es un modelo económico y demográfico diseñado para ayudar a los administradores a analizar como el VIH/SIDA está afectando sus negocios y a proyectar como los afectará en el futuro.

El Modelo GOALS y algunos otros programas de computadora relacionados con el presente tema pueden ser descargados de nuestro sitio web bajo la dirección <http://www.policyproject.com/software.cfm> o pueden ser solicitados contactándose con el Proyecto POLICY.

El Proyecto POLICY es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y es implementado por Futures Group International, en colaboración con el Centre for Development and Population Activities (CEDPA) y el Research Triangle Institute (RTI).

Proyecto POLICY	Tel: 202.775.9680
c/o Futures Group Int'l	Fax: 202.775.9694
1050 17th Street, NW	Email: <a href="mailto:policyinfo@tfgi.com">policyinfo@tfgi.com</a>
Suite 1000	Web: <a href="http://www.policyproject.com">www.policyproject.com</a>
Washington, DC 20036	