

Entorno propicio para la planificación familiar:

Resumen de la reseña

Entorno propicio para la PF

Introducción

El propósito de esta reseña es explicar el entorno propicio para una planificación familiar voluntaria y basada en los derechos y mostrar cómo se combinan los diferentes componentes del ámbito propicio para apoyar el acceso equitativo a la información y los servicios de planificación familiar y su uso. Esta reseña brinda un marco de referencia sobre cómo las Prácticas de Alto Impacto (PAI) en la Planificación Familiar están relacionadas entre sí y desempeñan un papel de apoyo con los de servicios, cambios sociales y de comportamiento (CSC) para fortalecer los programas de planificación familiar.

En esta reseña, el término “entorno propicio” se refiere a la planificación familiar y la salud. En el contexto de la salud y la planificación familiar, Hardee y sus colegas presentan el entorno propicio como la gobernanza y los factores políticos, sociales y económicos que afectan la relación general de las políticas y resultados sanitarios.¹ McGinn y Connor se centran en el entorno propicio como las políticas, los programas y el entorno comunitario, junto con las normas sociales y de género, que funcionan para apoyar los sistemas de salud y facilitar los comportamientos saludables.² Al describir el entorno propicio, FP2020 incluye políticas, leyes, reglamentos y financiación que favorecen o dificultan la prestación de servicios de planificación familiar voluntaria.³ La Organización Mundial de la Salud considera el entorno propicio de manera más amplia e incluye la disponibilidad de los productos y tecnologías necesarios, las asignaciones presupuestarias y los fondos, así como el liderazgo y la creación de coaliciones en toda una serie de sectores.⁴ Sobre la base de las perspectivas de estos expertos, podemos considerar el entorno propicio para la planificación familiar voluntaria como el conjunto de factores directos e indirectos que ejercen una influencia positiva y negativa en el desarrollo y la aplicación de políticas y programas de planificación familiar y en la consecución de los objetivos de planificación familiar.

Entorno propicio para la planificación familiar voluntaria: Un marco para las prácticas de alto impacto

Partiendo de las ideas anteriores sobre el entorno propicio, para efectos de las PAI, organizamos los diversos elementos del entorno propicio en un conjunto de tres grupos de prácticas interrelacionadas: (1) políticas, legislación y financiación; (2) instituciones, gobernanza colaborativa y gestión; y (3) factores sociales y económicos. Estos tres grupos están interrelacionados; a continuación, se ofrecen ejemplos de su funcionamiento conjunto. Las PAI para un entorno propicio consideran las condiciones que, cuando funcionan bien, facilitan que una persona tome decisiones informadas y voluntarias sobre la planificación familiar. Este grupo de PAI, junto con las PAI de prestación de servicios y CSC, abarcan las prácticas que permiten a las personas tomar decisiones informadas y voluntarias y obtener el método de planificación familiar que desean.

En las siguientes secciones se explican los tres grupos del entorno propicio y las prácticas de alto impacto incluidas en cada uno de ellos. Las prácticas de alto impacto presentadas aquí representan el conjunto actual de prácticas dentro de cada grupo y no incluyen la totalidad de las prácticas dentro del entorno propicio que pueden considerarse de alto impacto en el futuro.

Políticas, legislación y financiación. Esta agrupación incluye actualmente tres informes de PAI: [política](#), [financiación pública nacional](#) y [generación del compromiso](#). Estas prácticas representan lo acordado por los responsables de la toma de decisiones en cuanto a cómo se codificará y operará la planificación familiar en el gobierno y el apoyo o inhibición del acceso y del uso de la planificación familiar voluntaria por parte de personas y parejas. A diferencia de las políticas y de la financiación nacional, que están vinculadas a resultados concretos, el compromiso es más difícil de observar y medir directamente, pero es la base del éxito de la aplicación de todas las PAI.

Las leyes establecen normas, procedimientos y principios que deben seguir los gobiernos y los ciudadanos.⁵ Algunos ejemplos de cómo se ha utilizado la legislación en planificación familiar son: la identificación de flujos de financiación, la articulación de los derechos de los ciudadanos en la anticoncepción, la limitación de la publicidad comercial de anticonceptivos y el tratamiento de la importación y fabricación de anticonceptivos. Entre las experiencias específicas de cada país de leyes relacionadas con la planificación familiar, cabe destacar que el Congreso de Guatemala aprobó en el 2004 una ley que exigía que el 15% de los impuestos recaudados sobre las bebidas alcohólicas se destinara a la salud reproductiva; la ley se perfeccionó posteriormente en el 2010 para garantizar que el 30% de los fondos se utilizara para la compra de productos anticonceptivos. Madagascar aprobó una nueva ley de planificación familiar en el 2017

que revocó las leyes coloniales francesas que prohibían la distribución de anticonceptivos a los jóvenes o a las mujeres casadas sin el consentimiento del cónyuge. En ambos casos, la sociedad civil desempeñó un papel fundamental en la defensa de los cambios legales— superando diferentes tipos de oposición para mejorar el acceso a la planificación familiar voluntaria.

Las políticas que abordan cuestiones de planificación familiar son más comunes que las leyes, pero las leyes tienen prioridad sobre las políticas y las políticas deben cumplir con las leyes. Una política describe los objetivos de un ministerio y los enfoques que adoptará para alcanzar los objetivos. Las políticas de planificación familiar suelen abordar dos tipos distintos de cuestiones: (1) políticas a nivel macro que proporcionan una orientación de alto nivel sobre cómo se deben ejecutar los programas y servicios, y (2) políticas operativas que ofrecen una orientación más específica para su aplicación. Las políticas desempeñan un papel importante a la hora de [garantizar un acceso equitativo](#) y un enfoque basado en los derechos a la planificación familiar voluntaria de todas las personas y, especialmente a grupos marginados y desatendidos, como las personas con discapacidad, los jóvenes y los grupos de difícil acceso. También proporcionan una base para que los gobiernos velen por garantizar que los ciudadanos puedan obtener servicios de salud, ya sea a través del sector público o del privado.

La financiación de la planificación familiar se incluye en este grupo porque en general los fondos aparecen como resultado de esfuerzos y aprobaciones legislativas, como

Figura 1. Marco para el entorno propicio de las PAI



© Palladium, 2021

por ejemplo a través de un ciclo presupuestario anual. Los enfoques comunes para aumentar la financiación de la planificación familiar incluyen el aumento de las partidas presupuestarias, la mejora de la ejecución presupuestaria de los presupuestos aprobados, el aumento de la eficiencia de los gastos y el apalancamiento de fuentes adicionales de financiación, como a través de programas sociales y de seguros públicos. Además de la financiación del sector público, el sector privado puede jugar un papel importante en la financiación promoviendo un enfoque de mercado total y el apalancamiento de capital privado para planificación familiar.

Instituciones, gobernanza colaborativa y gestión. Este agrupamiento incluye tres reseñas PAI: [líderes y gerentes](#), [gestión de la cadena de suministro](#) y responsabilidad social. Las instituciones reflejan cómo y dónde se ubica la planificación familiar dentro de los gobiernos nacionales y subnacionales. Las instituciones relacionadas con la planificación familiar se extienden cada vez más allá del sector de la salud para incluir los importantes papeles de educación, planificación y finanzas, y otros sectores. La gobernanza colaborativa se refiere al trabajo conjunto de las diferentes partes interesadas para la toma de decisiones orientada al consenso que hace avanzar los temas de planificación familiar voluntaria. La gestión se refiere a las capacidades necesarias para el funcionamiento eficaz del programa de planificación familiar.

Dentro del ministerio de salud, el departamento de planificación familiar—a menudo alojado en una división de salud familiar o reproductiva—suele ser la institución responsable de dirigir los esfuerzos del programa. En muchos países, un consejo nacional de población desempeña el importante papel de defensor de la planificación familiar y las cuestiones de población dentro de los gobiernos. También es importante la coordinación de la aplicación del programa de planificación familiar en los distintos niveles del sistema sanitario, desde el nacional hasta el subnacional y distrital, pasando por las dependencias de salud.

Por lo general, la gobernanza colaborativa de la planificación familiar requiere la participación de toda la sociedad, incluyendo los sectores público y privado, así como las voces de los ciudadanos. Estos diferentes sectores suelen trabajar juntos a través de un grupo de coordinación nacional o subnacional, como un grupo de trabajo técnico. Dada la importancia de los sectores no gubernamentales y privados en la consecución de las metas y objetivos de la planificación familiar, este tipo de estructura de gobernanza colaborativa crea un espacio para la interacción de las organizaciones no gubernamentales,

las organizaciones religiosas y las instituciones académicas y de investigación, así como los donantes y los socios ejecutores. La gobernanza colaborativa también abarca las relaciones de responsabilidad que existen entre el gobierno, los proveedores y los ciudadanos, y cómo cada día trabaja conjuntamente para garantizar el cumplimiento de los compromisos.

La gestión se refiere a las capacidades que necesita el personal del programa para que éste funcione de forma eficaz, incluyendo la dirección y gestión del programa; los sistemas, gestión y el uso de los datos; la gestión y la logística de la cadena de productos y suministros, y la forma en que se adaptan los programas para seguir respondiendo a las tensiones y los desafíos, como la pandemia de COVID-19 y las crisis humanitarias. Este tipo de prácticas suelen centrarse en el fortalecimiento de la capacidad de los individuos y las organizaciones, así como en el fortalecimiento del sistema de salud.

Factores sociales y económicos. Este agrupamiento incluye una reseña PAI: educación de las niñas; también incluye un resumen de evidencias sobre el efecto del empoderamiento económico en el uso de la planificación familiar. Es algo diferente de los otros dos grupos porque refleja las fuerzas más amplias que influyen en las actitudes y comportamientos positivos y negativos de las personas en torno a la planificación familiar.

Las [normas](#), por ejemplo, determinan muchos aspectos del comportamiento individual y social, como el uso de la planificación familiar, el momento y el espaciamiento de los hijos y la salud sexual y reproductiva de los adolescentes. Las normas pueden afectar, a la medida en que las mujeres pueden tomar decisiones, una serie de factores relacionados con la salud, y cuestiones más amplias, como el nivel educativo, el trabajo fuera del hogar y las opciones profesionales. Los factores sociales también pueden incluir actitudes negativas hacia grupos minoritarios étnicos y sexuales, grupos religiosos, personas con discapacidades o grupos de edad, así como diferentes tipos de oposición política. Los factores sociales y económicos pueden tener un efecto menos directo sobre el entorno propicio a la planificación familiar que los otros dos grupos de factores; sin embargo, abordar las normas y creencias -por ejemplo, mediante la educación de las niñas- se asocia con la creación de un entorno más propicio a la planificación familiar voluntaria. Los factores económicos también influyen en el entorno propicio. En los lugares donde la financiación de la planificación familiar es insuficiente, los gastos de bolsillo para la planificación familiar pueden suponer una dificultad excesiva para los usuarios con

recursos financieros limitados, lo que puede contribuir a aumentar las necesidades no cubiertas y los embarazos no deseados. Las recesiones económicas en un país, como las experimentadas durante la pandemia del COVID-19, pueden hacer que los fondos para la planificación familiar se redirijan a otras prioridades gubernamentales.

Trabajo dentro de los agrupamientos del entorno propicio. Estos tres grupos de PAI de entorno propicio (Figura 1) no funcionan de forma aislada entre sí, sino que funcionan juntos de forma complementaria para fortalecer la aplicación de políticas y programas eficaces. Es posible que se requiera una política o un reglamento para establecer un grupo de trabajo técnico, y la labor del grupo de trabajo técnico forma parte de la agrupación de instituciones y gobernanza colaborativa. El grupo de trabajo puede centrarse en diversos temas, como la [salud reproductiva de los adolescentes](#). La apertura para abordar ese tema está condicionada por el contexto social y económico. Pueden existir políticas para impulsar la educación de las niñas, pero sin financiación y compromiso político es poco probable que la política tenga el resultado deseado de fortalecer las iniciativas educativas. Se necesitan líderes y gerentes eficaces y una cadena de suministro que funcione bien para que los programas alcancen las metas y los objetivos que se han establecido en las políticas. Estos ejemplos ilustran la interrelación entre los tres grupos y sientan las bases para fortalecer la prestación de servicios y avanzar en los cambios sociales y de comportamiento.

Prácticas del entorno propicio que apoyan y aprovechan la prestación de servicios y las PAI de CSC

El entorno propicio para la planificación familiar voluntaria brinda el contexto en el que se desarrollan e implementan las políticas y los programas de planificación familiar, y estas PAI pueden apoyar la prestación de servicios y las PAI de CSC.

La prestación de servicios de planificación familiar plasma muchas políticas y leyes de planificación familiar, y sin el compromiso político y la financiación de la planificación familiar, los servicios no se prestarían. Los servicios también

están vinculados a las instituciones y a la gobernanza colaborativa, ya que el ministerio de salud se encarga de la supervisión técnica de la prestación de los servicios (por ejemplo, las directrices clínicas, las normas de compras, los criterios médicos de elegibilidad). Del mismo modo, las estructuras de gobernanza colaborativa fomentan una mejor coordinación entre las partes interesadas en la planificación familiar que se encargan de la supervisión y la ejecución de los programas. El fortalecimiento de la capacidad de liderazgo y de gestión es fundamental para la implementación exitosa de las PAI y de las intervenciones programáticas de planificación familiar. Sin una financiación adecuada para la planificación familiar—materiales y suministros, salarios, divulgación, formación y otros elementos programáticos—los programas de planificación familiar no pueden responder eficazmente a las necesidades de salud reproductiva del público. Los mecanismos de responsabilidad social sirven para que los ciudadanos y los agentes del sector de salud colaboren en la mejora de los servicios que satisfacen las necesidades de las comunidades.

Las PAI del entorno propicio también apoyan el marco socioecológico de las PAI de los CSC, que incluye las influencias de las organizaciones, las comunidades y el entorno propicio. Los CSC puede influir en los compromisos que asumen los responsables de la toma de decisiones en sus expresiones escritas/verbales, en las instituciones que establecen y en la financiación que asignan. El entorno propicio incluye la forma en que los factores sociales y económicos afectan a la aceptación y el uso de la planificación familiar voluntaria, y se realizan cambios en las normas sociales mediante la aplicación de las PAI de los CSC.

Estos grupos de prácticas que se refuerzan mutuamente dentro del entorno propicio crean un espacio que permite que los programas de planificación familiar existan y prosperen, y cuando se vinculan con prácticas eficaces de prestación de servicios y con el cambio social y de comportamiento, las PAI representan toda la gama de prácticas necesarias para lograr los resultados de planificación familiar que ayudan a los usuarios a alcanzar sus objetivos de fertilidad y a mejorar los resultados de salud.

Herramientas y recursos

Muchas de las PAI del entorno propicio están interrelacionados y las siguientes herramientas pueden ayudar en diferentes aspectos del desarrollo e implementación de estas prácticas. Para obtener herramientas más específicas que ayuden a las prácticas individuales, consulte la sección de herramientas y recursos de cada reseña PAI.

- [Introduciendo 20 recursos esenciales sobre entornos de políticas de planificación familiar](#) es una colección de herramientas para ayudar a los planificadores de programas de planificación familiar, a los ejecutores, a los responsables de la toma de decisiones y a los defensores de la causa que trabajan dentro y buscan entender e incidir en los entornos políticos de planificación familiar. Se divide en cuatro categorías de temas: herramientas de medición y evaluación; influencia en los entornos políticos; reseñas generales de los entornos políticos; y recursos políticos sobre temas clave.
- [Thinking and Acting Politically Through Applied Economy Analysis. \(Pensar y actuar políticamente a través del análisis de economía política\)](#) es una herramienta diseñada para ayudar a las partes interesadas a examinar la dinámica del poder y las fuerzas económicas y sociales que influyen en el desarrollo. Al trabajar para

responder de forma más rigurosa a las realidades sobre el terreno, el análisis de la economía política puede ayudar a hacer operativo el proceso de pensamiento político y añadir un valor significativo a las estrategias, proyectos y actividades.

- [Policy Implementation Assessment Tool \(Herramienta de Evaluación de la Aplicación de Políticas\)](#) es una herramienta diseñada para evaluar el grado de aplicación de una política concreta a partir de las aportaciones de los responsables políticos que han participado en el desarrollo de la política y de las partes interesadas en su aplicación. La herramienta tiene en cuenta siete aspectos de la aplicación de la política y proporciona cuestionarios adaptables para cada aspecto de la aplicación de la política.
- [Voice, agency, empowerment — handbook on social participation for universal health coverage \(Voz, intervención, empoderamiento — manual sobre la participación social para cobertura de salud universal\)](#) es un manual dirigido a los responsables políticos que aborda los aspectos sociales y la participación ciudadana para desarrollar políticas y programas de salud con capacidad de respuesta, que sean más aplicada por un amplio grupo de interesados

Pautas para la ejecución

- Piense y trabaje políticamente: Gran parte del entorno propicio se desarrolla entre bastidores, basándose en evidencias, relaciones y una comunicación eficaz. Para que la labor de creación de un entorno propicio avance, los agentes deben pensar y trabajar políticamente, utilizando el análisis de la economía política y otras herramientas que permitan comprender el contexto y desarrollar respuestas eficaces a la misma, así como ser flexibles y adaptarse a las circunstancias cambiantes a medida que se diseñan y aplican las políticas y los programas. Además, las partes interesadas deben comprender sus ventajas comparativas a la hora de hacer avanzar la agenda de planificación familiar voluntaria y trabajar en colaboración. Los modelos de financiación de la planificación familiar brindan ejemplos de cómo las partes interesadas pueden comprender mejor sus funciones para promover diferentes enfoques para aumentar la financiación de los programas de planificación familiar.
- Apoye los procesos participativos de gobernanza y política: Dado que el entorno propicio se basa en el compromiso entre las diferentes partes interesadas, es fundamental que haya espacio para el diálogo y toma de decisiones de los ciudadanos, la sociedad civil, las asociaciones profesionales y el sector privado, además del sector público. Y dentro del sector público es necesario tener un diálogo entre los sectores de la salud y financiero, así como entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Además, la sociedad civil juega un papel fundamental en el seguimiento y la defensa de cambios en los diferentes instrumentos políticos y en hacer que los responsables de la toma de decisiones se responsabilicen de cumplir con los compromisos adquiridos.
- Utilice la evidencia para fundamentar la toma de decisiones: La evidencia es clave para la toma de decisiones, los datos, información y las evidencias oportunas de alta calidad pueden ayudar a garantizar que se tomen decisiones eficaces. Deben presentarse

las evidencias que pueden proceder del seguimiento de las políticas, estadísticas de los servicios, datos de las encuestas, datos de la cadena de suministro y otras fuentes y comunicarse a los responsables de la toma de decisiones de forma eficaz e interpretable. Además de la forma de presentar las evidencias, también es necesario fomentar su uso en la toma de decisiones.

- Comprenda los procesos y actúe a tiempo. La elaboración de las políticas suele seguir un proceso proscrito, al igual que el ciclo presupuestario. Del mismo modo, la cadena de suministro y la adquisición de productos básicos siguen pasos precisos. Para apoyar el entorno propicio a la planificación familiar, las partes interesadas deben comprender los distintos procesos a nivel nacional y subnacional y colaborar en el desarrollo de cambios y la consecución de mejoras.

References

1. Hardee K, Irani L, MacInnis R, Hamilton M. Linking Health Policy With Health Systems and Health Outcomes: A Conceptual Framework. Futures Group, Health Policy Project; 2012. Acceso 2 de febrero de 2022. https://www.healthpolicyproject.com/pubs/186_HealthPolicySystemOutcomesConceptualALDec.pdf
2. McGinn EK, Connor HJ. The SEED Assessment Guide for Family Planning Programming. Engender Health; 2011. Acceso 2 de febrero de 2022. <https://www.engenderhealth.org/wp-content/uploads/2021/10/SEED-Assessment-Guide-for-Family-Planning-Programming.pdf>
3. Creating an enabling environment. FP2020. Acceso 2 de febrero de 2022. <http://2016-2017progress.familyplanning2020.org/en/fp2020-in-countries/creating-an-enabling-environment>
4. World Health Organization (WHO). Consolidated Guideline on Sexual and Reproductive Health and Rights of Women Living With HIV. WHO; 2017. Acceso 2 de febrero de 2022. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254885/9789241549998-eng.pdf>
5. Hughes J. What is the difference between politics and law? Keystone Law Studies. March 28, 2018. Acceso 2 de febrero de 2022. <https://www.law-studies.com/article/what-is-the-difference-between-politics-and-law/>

Citación sugerida: Práctica de alto impacto en planificación familiar. Entorno propicio para la planificación familiar. Reseña. Washington, DC: Socios PAI; 2022 Mar. Disponible en: <https://www.fphighimpactpractices.org/briefs/enabling-environment-overview/>.

Agradecimientos: Los autores de esta mejora de PAI son: Jay Gribble (Palladium), Beth Rottach (Palladium), y Sara Stratton (Palladium). Esta reseña fue revisada y aprobada por el Grupo Técnico Asesor PAI. Además, las siguientes personas y organizaciones contribuyeron con una revisión crítica y comentarios útiles: Federico Tobar (UNFPA), Marouf Balde (USAID), Davide Debende (UNFPA), Ginette Hounkanrin (Pathfinder), Anand Sinha (Packard Foundations), Saswati Das (UNFPA), John Pile (consultant), Didier Mbayi Kangudie (USAID), Baker Maggwa (USAID), Norbert Coulibaly (Ouagadougou Partners PAI Coordinating Unit), Jane Schueller (USAID), Zuhura Hamis Mbuguni (Ministerio de Salud, Tanzania), Karem Morales (Ministerio de Salud, Guatemala), Mary Mulombe-Phiri (Ministerio de Salud, Malawi), Sylvie Tidahy (Ministerio de Salud, Madagascar), Aminata Cisse Traore (Ministerio de Salud, Mali), Aoua Guindo (Ministerio de Salud, Mali), Kassoumou Diarra (Ministerio de Salud, Mali), Karen Hardee (What Works Association), Barbara Seligman (PRB), Jennie Greaney (UNFPA), Maria Carrasco (USAID), Alex Mickler (USAID), Emeka Okechukwa (USAID).

El Departamento de Salud Reproductiva e Investigación de la Organización Mundial de la Salud contribuyó a la elaboración del contenido técnico de las reseñas PAI; se los considera resúmenes de evidencia y experiencia de campo. Se recomienda utilizar estas reseñas junto con las herramientas y directrices en materia de planificación familiar de la OMS: <https://www.who.int/health-topics/contraception>. Si desea más información sobre las PAI póngase en contacto con el equipo de PAI <https://www.fphighimpactpractices.org/contact/>.

Las PAI representan una alianza diversa, orientada a los resultados, abarcando una amplia gama de interesados y expertos. Por ende, su contenido no refleja necesariamente las opiniones de cada copatrocinador u organización asociada.

Para comprometerse con las PAI visite: <https://www.fphighimpactpractices.org/engage-with-the-hips/>.

Para hacer comentarios sobre esta reseña, por favor complete el formulario en la página Comentarios de la Comunidad.