

Capítulo II

Entorno político

- Existencia de un plan de formulación de la política
- Número de análisis normativos debidamente disseminados
- Número de eventos de toma de conciencia dirigidos a líderes
- Existencia de un plan estratégico para ampliar el programa nacional de planificación familiar
- Integración de los datos demográficos en la planificación del desarrollo
- Número de declaraciones de dirigentes en apoyo de la planificación familiar
- Política oficial de población que incluye la fecundidad y la planificación familiar
- Coordinación nacional de la planificación familiar
- Nivel del programa de planificación familiar dentro de la administración del gobierno
- Magnitud de los impuestos a la importación de anticonceptivos y otros impuestos
- Restricciones sobre la promoción de los anticonceptivos a través de los medios de información
- Ausencia de restricciones arbitrarias sobre los proveedores
- Ausencia de restricciones arbitrarias sobre los usuarios
- Recursos del sector público dedicados a la planificación familiar como porcentaje del PIB
- Calidad de la dirección del programa
- Grado de participación del sector comercial

INDICADORES PARA MEDIR EL ENTORNO POLITICO

El **entorno político** de los programas de planificación familiar se define como los factores que inciden en el desempeño de los programas y que trascienden del control completo de los gerentes de los programas nacionales. Además del **apoyo político** y otras expresiones de las **políticas gubernamentales** (por ejemplo, la política nacional de población), el entorno normativo incluye los aspectos de la **política operativa** que entrañan decisiones a un nivel más alto que el programa (es decir, la estructura orgánica del programa, su entorno jurídico/reglamentario, los recursos puestos a su disposición y su utilización de pagos y tarifas a los proveedores y aceptantes).

La Figura II-1 proporciona un marco conceptual para evaluar el área normativa. El marco está organizado de acuerdo con el esquema estándar de insumo-proceso-resultado-impacto e ilustra las actividades normativas de un período único como parte de un circuito continuo de retroalimentación. El entorno político es el resultado del proceso normativo. Incide directamente en las distintas áreas funcionales de los programas de planificación familiar (por ejemplo, I-E-C, capacitación, suministros y aspectos logísticos, gestión), institucionalización, autosuficiencia y demanda de planificación familiar.¹ El presente capítulo expone una serie de indicadores de procesos y resultados para el área normativa.

Los insumos que entran en el proceso de desarrollo normativo son, entre otros, los siguientes:

- el entorno externo;
- los insumos normativos internos; y
- los insumos de los donadores.

El entorno externo incluye el sistema político-administrativo de un país (SPA), sus características socioeconómicas, su entorno socio-cultural y su código de familia. Los insumos normativos internos incluyen los datos disponibles, la investigación existente, los recursos de personal de las unidades programáticas, el equipo (por ejemplo, computadoras, equipo audio-visual), y financiación doméstica.

Los insumos internos se amplifican en el curso del tiempo en el grado en que la institucionalización de la capacidad de formulación de la política es un efecto de la labor normativa (aunque la Figura II-1, como esquema para un período único, no muestra explícitamente el efecto de la institucionalización en un período en los niveles de insumos normativos internos en el período siguiente). Los insumos de los donadores en la formulación de la política son, entre otros, conocimientos técnicos especializados, equipo, fondos, investigación internacional, diálogo normativo, asistencia no relacionada con el proyecto y condiciones de los préstamos y donaciones. Aunque en el presente capítulo no se incluyen indicadores de insumos, cualquier evaluación de las actividades de formulación de la política deberá confirmar el hecho de que los insumos requeridos se han entregado según se planificó.

El entorno político se modifica en el curso del tiempo mediante la ejecución planificada de las actividades normativas (es decir, el proceso de planificación y formulación de las políticas). La planificación de la formulación de políticas se basa en una evaluación del ambiente normativo actual en relación con las necesidades del programa y de los insumos disponibles para una ulterior formulación de políticas. Muchas actividades de formulación de políticas, o intervenciones normativas, tienen por fin fortalecer el apoyo político o establecer una política nacional eficaz en apoyo de los programas de planificación familiar.

¹ Una descripción completa de los vínculos descritos en la Figura II-1 puede hallarse en Knowles, Bollen y Yount (1993).

Entorno normativo

Sin embargo, en forma creciente, a medida que aumenta el apoyo a la planificación familiar al nivel nacional, las intervenciones normativas se orientan a fortalecer el entorno normativo operativo. En este capítulo se presentan cinco indicadores del proceso de planificación de la política y formulación de la política:

Planificación de la política

Existencia de un plan de formulación de la política

Formulación de la política

- Número de análisis normativos debidamente diseminados
- Número de eventos de toma de conciencia dirigidos a líderes
- Existencia de un plan estratégico para ampliar el programa nacional de planificación familiar
- Integración de los datos demográficos en la planificación del desarrollo

Tal como se muestra en la Figura II-1, el entorno externo (directamente), otros insumos normativos (indirectamente) y el proceso de formulación de la política determinan el ambiente normativo de un programa nacional de planificación familiar.² Las dimensiones del entorno normativo del programa, que es el resultado del proceso de formulación de la política, incluyen lo siguiente:

- apoyo político;
- política nacional; y
- política operativa.

El apoyo político, al nivel nacional, regional y local, desempeña un papel central en el entorno normativo de un programa, ya que es un determinante importante de las otras dimensiones del entorno normativo. El apoyo político puede ser explícito e implícito. *Las declaraciones de funcionarios de alto nivel del gobierno y otros dirigentes en apoyo de la planificación familiar* constituyen un indicador comúnmente utilizado del apoyo político explícito. El apoyo político implícito se determina más a menudo por lo que el gobierno hace en realidad en las áreas de la política nacional y operativa.

² Aun cuando el entorno externo trasciende, en la mayoría de los casos, del control de un programa de planificación familiar y sus dirigentes, es importante tener presente el papel dominante que éste puede desempeñar en influir en el entorno político. Quizás en mayor medida que con otras áreas funcionales de un programa de planificación familiar, pueden llevarse a cabo todas las actividades apropiadas para producir un entorno normativo favorable, pero el producto puede no obtenerse debido a acontecimientos desfavorables en entorno normativo externo.

La política nacional incluye tanto declaraciones de política formales (por ejemplo, políticas nacionales de población, planes nacionales de desarrollo) como incentivos fiscales y otros incentivos materiales destinados a afectar a las decisiones de fecundidad de los padres.³ La política operativa consiste en cuatro subdimensiones que están directamente relacionadas con la operación de los programas nacionales de planificación familiar:

- *estructura y procesos orgánicos*: la condición de un programa de planificación familiar en el seno de la estructura administrativa de un gobierno y su capacidad para movilizar los recursos de otras instituciones públicas y privadas;
- *el entorno legal y reglamentario*: los impuestos y otras restricciones que inciden en la oferta de anticonceptivos, en particular del sector privado, y las barreras médicas que se interponen en la provisión de servicios de planificación familiar;
- *la provisión de recursos*: los recursos financieros, materiales y humanos requeridos por los programas de planificación familiar; y
- *los precios*: las tarifas aplicados a los clientes (recuperación de los costos) y los pagos efectuados a los proveedores y aceptantes (incentivos).⁴

En este capítulo se presentan once indicadores de producción que se refieren al entorno político del programa:

Apoyo político

- Número de declaraciones de los dirigentes en apoyo de la planificación familiar

Política nacional

- Política formal de población que aborda las cuestiones de fecundidad y planificación familiar

Estructura y procesos orgánicos

³ Los incentivos de política nacional se limitan a aquéllos expresamente concebidos con miras a afectar a la fecundidad y a la dimensión de la familia pero que no están vinculados directamente con el uso de anticonceptivos. Los incentivos relacionados con uso real de anticonceptivos (por ejemplo, los incentivos del proveedor y del aceptante) se consideran en este marco como parte de la política operativa. La ley familiar que aspira a promover otras metas sociales pero que tiene efectos secundarios en la fecundidad (por ejemplo, la edad legal mínima al matrimonio, la ley patrimonial) se considera como parte del entorno externo.

⁴ Aun cuando el uso de incentivos es a menudo indicio de un sólido apoyo político a la planificación familiar, es también controvertido, especialmente cuando parece promover el uso de ciertos métodos (por ejemplo, la esterilización) o cuando entraña coacción. Los incentivos son menos controvertidos cuando se utilizan para superar barreras que se interponen al uso de la planificación familiar (por ejemplo, reembolsar los costos de viaje del cliente o mejorar el desempeño del proveedor). Sin embargo, hacer una distinción entre estos casos es a menudo difícil en la práctica. Este capítulo no propone ningún indicador que se refiera a incentivos para uso generalizado.

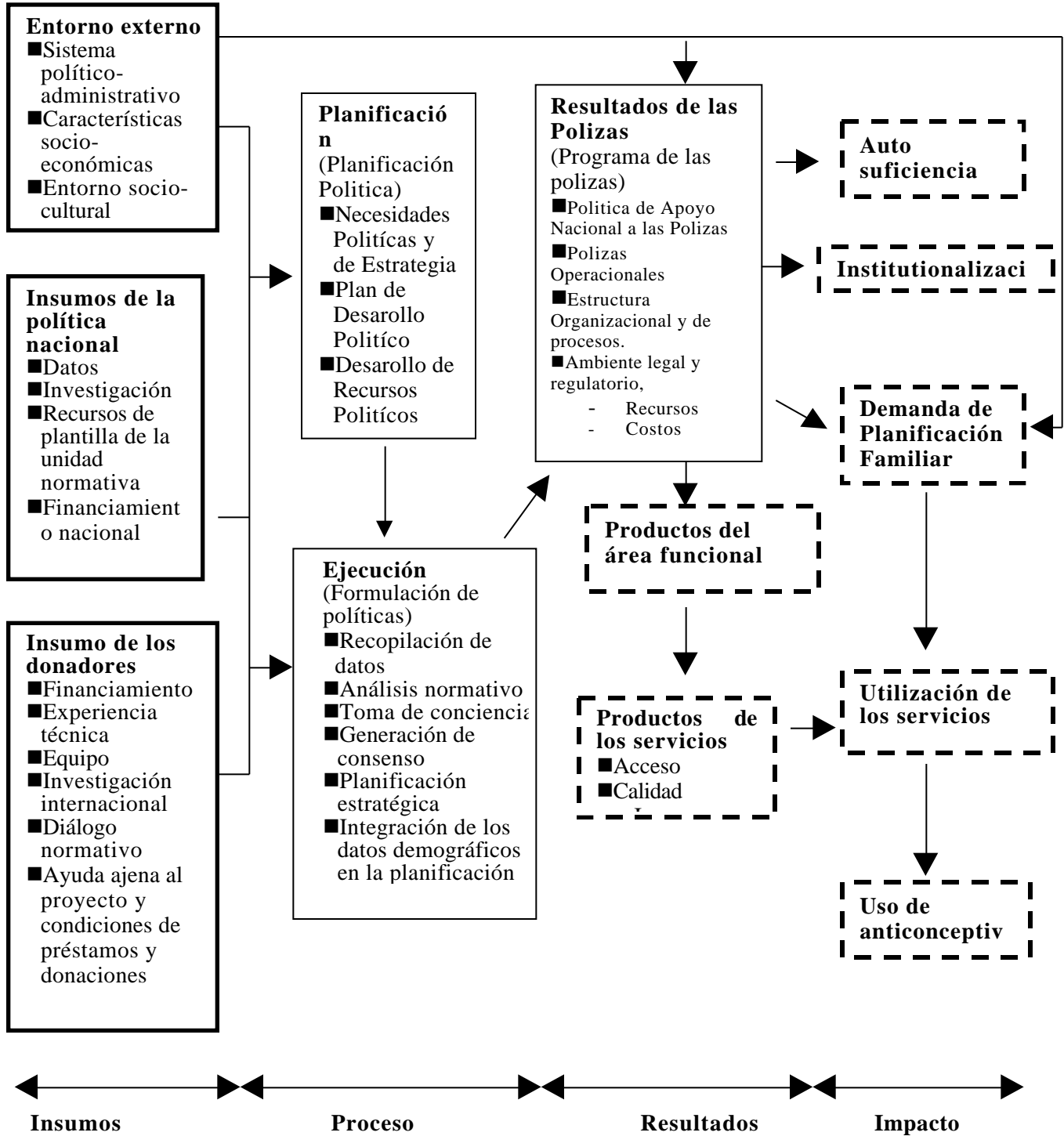
Entorno normativo

(Política operativa)

- Coordinación del programa nacional de planificación familiar
- Nivel del programa de planificación familiar en el seno de la administración gubernamental

Figura II-1

Marco conceptual para la evaluación de la política



Entorno normativo

Ambiente jurídico/reglamentario

(Política operativa)

- Magnitud de los impuestos a la importación de anticonceptivos y otros impuestos
- Restricciones sobre la promoción de anticonceptivos en los medios de información
- Ausencia de restricciones arbitrarias sobre los proveedores
- Ausencia de restricciones arbitrarias sobre los usuarios

Recursos

(Política operativa)

- Recursos del sector público dedicados a la planificación familiar como porcentaje del PIB
- Calidad de la dirección del programa
- Grado de participación del sector comercial

De acuerdo con la Figura II-1, las mejoras en el entorno político del programa deberían conducir a una provisión de servicios más sólida (acceso, calidad, imagen), a una mayor utilización de los servicios y uso de los anticonceptivos, así como a una mayor institucionalización y autosuficiencia de los programas. Tal como se indicó arriba, la institucionalización también incide en los niveles de insumos normativos internos en el período siguiente (circuito retroalimentador). Por tanto, en el lado de la oferta, el ambiente normativo contribuye directamente al mejoramiento de la provisión de servicios a corto plazo y a una mayor sustentabilidad del programa a largo plazo. En el lado de la demanda, tanto el apoyo político como las dimensiones normativas nacionales del entorno normativo del programa (por ejemplo, declaraciones de los dirigentes, incentivos) afectan a la demanda de planificación familiar.

Cabe advertir que muchos de los indicadores normativos propuestos en el Manual tienen equivalentes (o similares) entre las medidas del Esfuerzo de Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross que actualmente pueden obtenerse para 98 países para 1982 y 1989 (Lapham y Mauldin, 1985; Ross et al. 1988, 1992). Estos datos pueden servir de referencia valiosa para las actividades de formulación de la política. Las relaciones, si las hubiera, entre los indicadores propuestos aquí y los indicadores correspondientes de Lapham/Mauldin/Ross se analizan a continuación en las descripciones de los indicadores individuales.

Indicador

EXISTENCIA DE UN PLAN DE FORMULACION DE LA POLITICA

Definición

Este es un indicador cualitativo (sí/no). Se asigna un valor de "sí" cuando existe un plan de formulación de la política al nivel nacional que: (1) evalúa el actual entorno normativo para la planificación familiar; (2) identifica y proporciona una estrategia para eliminar obstáculos normativos importantes; (3) asigna la responsabilidad de las actividades de formulación de la política identificadas en la estrategia; y (4) proporciona un presupuesto adecuado para asegurar la ejecución de la estrategia.

Datos necesarios

El plan de ejecución de la política, que puede ser parte de un documento mayor de planificación.

Fuente o fuentes de datos

La unidad dentro del programa nacional de población que está a cargo de la formulación de la política.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del proceso de las actividades de planificación de la política mide el progreso realizado en la formulación de un plan que considere la formulación de la política como un proceso sistemático destinado a alcanzar determinados objetivos normativos. En ausencia de dicho plan, las actividades de formulación de la política pueden ser fortuitas en su finalidad, estar eficientemente ordenadas en secuencia y no concentrarse en los grupos destinatarios apropiados.

Deberá elaborarse un plan de formulación de la política para todos los programas y éste deberá realizarse en el curso del tiempo de forma que refleje los cambios en el entorno normativo o en las estrategias y necesidades programáticas. En algunos casos, un plan de formulación de la política puede exigir la formulación de una política formal, si no existe ya una. Si existe una política formal, es especialmente importante que el plan contenga provisiones para su ejecución.

Entorno normativo

Indicador

NUMERO DE ANALISIS NORMATIVOS DEBIDAMENTE DISEMINADOS

Definición

Los análisis normativos se diseñan de forma que proporcionen información tal que quienes basen la políticas se animen a mejorar uno o más aspectos del entorno normativo de los programas de planificación familiar. Entre los ejemplos de posibles análisis figuran: (1) análisis del impacto del rápido crecimiento de la población en el desarrollo (por ejemplo, análisis RAPID5); (2) análisis de la demanda de servicios de planificación familiar; (3) análisis de segmentación del mercado; (4) análisis de las leyes y reglamentarios; (5) análisis de costos de las distintas metas; (6) análisis de costos y beneficios; y (7) análisis de costo-efecto. "Debidamente diseminados" significa que cada análisis está concebido de forma que elimine un importante obstáculo normativo y está dirigido a un grupo apropiado y que sus resultados se han divulgado a través de un cauce y formato apropiados para ese grupo objetivo. "Número" se refiere a un período dado (por ejemplo, un año).

Datos necesarios

La descripción de cada análisis normativo, incluidos los objetivos de los políticos, el grupo destinatario y la descripción de la forma en que se divulgó realmente el estudio concluido.

Fuente o fuentes de datos

Los registros administrativos de las organizaciones que llevan a cabo los estudios.

Finalidad y cuestiones

La finalidad de este indicador de proceso consiste en proporcionar una medida cuantitativa de una clase de actividad emprendida como parte del proceso de formulación de la política.

Esta es una medida sencilla de actividad y no refleja en forma alguna la calidad de la actividad ni su efecto sobre el resultado normativo. Es útil en el grado en que crea un sentido de responsabilidad entre los funcionarios responsables de estas actividades.

Cabe distinguir entre este indicador y el indicador siguiente (*Número de eventos de toma de conciencia dirigidos a líderes*). El presente indicador está concebido para reflejar el número de estudios técnicos elaborados y divulgados, mientras que el indicador siguiente se ha diseñado de forma que refleje el número de eventos. Una actividad única de formulación de la política (por ejemplo, un subproyecto RAPID) puede reflejarse en ambos indicadores si se elaboró un análisis que luego se divulgó a través de cierto número de eventos de toma de conciencia. Por el contrario, los resultados de los estudios pueden divulgarse a través de otros cauces; y los eventos de toma de conciencia pueden no entrañar estudios (por ejemplo, conferencias).

5 RAPID es la sigla del proyecto financiado por la USAID titulado Resources for the Awareness of Population in Development (Recursos para la Percepción de la Población sobre el Desarrollo), que realiza presentaciones computarizadas para autoridades responsables acerca de las repercusiones sobre el desarrollo de una menor fecundidad y de energéticos programas de planificación familiar.

Indicador

NUMERO DE EVENTOS DE TOMA DE CONCIENCIA DIRIGIDOS A LÍDERES

Definición

"Eventos" puede incluir conferencias, talleres, presentaciones, ferias, campañas a través de los medios de información y viaje de observación⁶ concebidos para elevar el conocimiento de quienes toman decisiones en el sector de la salud y otros sectores acerca de los temas de planificación familiar y población y promover la toma de conciencia en torno a dichos temas. "Número" se refiere a un período dado (por ejemplo, un año).

Datos necesarios

Número de eventos, incluidos por clase de actividad, números y cargos/responsabilidades oficiales de las personas que asisten o participan.

Fuente o fuentes de datos

Registros administrativos de quienes organizan las actividades.

Finalidad y cuestiones

La finalidad de este indicador consiste en proporcionar una medida cuantitativa de una intervención normativa comúnmente utilizada. El indicador propuesto es una simple medida de actividad y no refleja en forma alguna la calidad de la actividad y su impacto en el producto normativo. Es útil en el grado en que crea un sentido de responsabilidad entre los funcionarios responsables de estas actividades.

⁶ El viaje de observación se refiere a los viajes que se organizan para funcionarios del gobierno y otras personas que ocupan cargos clave con el fin de que visiten y observen programas eficaces de planificación familiar/población en otros países en desarrollo (por lo general en la misma región). De igual forma, el objetivo puede consistir en observar actividades tendientes a mejorar el entorno normativo, tales como las etapas que componen la formulación de política formal de población.

Entorno normativo

Indicador

EXISTENCIA DE UN PLAN ESTRATEGICO PARA AMPLIAR EL PROGRAMA NACIONAL DE PLANIFICACION FAMILIAR

Definición

Este es un indicador cualitativo (sí/no). Se asigna un valor de "sí" si existe un plan de largo plazo al nivel nacional que: (1) define los objetivos del programa nacional de planificación familiar a través de un período de cinco a 10 años, incluidas las metas cuantitativas; (2) define una estrategia clara para alcanzar estos objetivos; (3) establece una estructura orgánica para el programa que concuerda con la estrategia, abarcando a los sectores tanto público como privado; y (4) proyecta los recursos (materiales, humanos y financieros) que se requieren para ejecutar la estrategia, y establece un plan para su consecución.

Datos necesarios

Un plan aprobado de largo plazo para el programa nacional de planificación familiar.

Fuente o fuentes de datos

La organización gubernamental a cargo de coordinar el programa nacional de planificación familiar.

Finalidad y cuestiones

Este es un indicador de proceso de una actividad importante en la formulación de la política. Su finalidad consiste en medir el hecho de si un programa nacional de planificación familiar ha adquirido una clara visión de su misión y objetivo y de la estrategia para su consecución. La planificación estratégica al nivel nacional requiere la participación de una serie de ministerios del gobierno, entre ellos es típico que figuren los de salud, finanzas, planificación, información, educación e interior, así como grupos privados importantes (comerciales y ONG, organizaciones religiosas, grupos femeninos).

Un plan estratégico al nivel nacional debería abordar cuestiones tales como: (1) hincapié que se hará en la *creación de demanda* frente a la provisión de servicios públicos; (2) la idoneidad de la combinación actual de anticonceptivos; (3) las funciones respectivas de los sectores público, ONG y comercial; (4) la forma en que se financiará el programa; y (5) el papel de los distintos ministerios en la realización del plan.

La planificación estratégica al nivel nacional deberá ir acompañada paralelamente de una planificación análoga al nivel de cada institución que forma parte del programa. Sin embargo, mientras que la planificación estratégica al nivel institucional es parte de una buena gestión, al nivel nacional, la planificación estratégica es un ejercicio de política que entraña la participación de todos los actores importantes.

Indicador

INTEGRACION DE LOS DATOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Definición

Este es un indicador cualitativo (sí o no). Se asigna un valor de "sí" si existen planes de largo plazo, tanto para la economía en su conjunto como para sectores individuales (por ejemplo, salud, educación, alimentación, vivienda, agua, medio ambiente) en los que se muestren claramente la forma en que el crecimiento de la población influye en el logro de los objetivos de desarrollo.

Datos necesarios

Planes quinquenales de desarrollo; planes que abarcan un período más largo (por ejemplo, 10 años); planes de sectores.

Fuente o fuentes de datos

Ministerio de planificación; Consejo Nacional de Población (u órgano coordinador de la política de población equivalente); ministerios relacionados (por ejemplo, salud, educación, agricultura, vivienda, agua, medio ambiente).

Finalidad y cuestiones

Este indicador mide el grado en que los planificadores del gobierno y otros profesionales de nivel medio comprenden la dinámica de población y sus efectos sobre el desarrollo y han incorporado esta comprensión en sus planes. Tanto la USAID como el UNFPA han proporcionado ayuda en años recientes a las unidades de planificación de la población para promover la integración de los datos demográficos en la planificación del desarrollo. Este indicador del proceso trata de medir el grado de éxito experimentado por este tipo de intervención normativa.

Una mayor integración de los datos demográficos en la planificación del desarrollo fue una de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Población de 1974 celebrada en Bucarest. Los donadores han coadyuvado a esta actividad en muchos países en la esperanza de que los planificadores se conviertan en fuertes defensores de la reducción de la fecundidad y de la planificación familiar. Aunque este alineamiento de los planificadores ha ocurrido sin duda en algunos países, existen pocas pruebas sistemáticas de que esto haya conducido a un apoyo político más fuerte para la planificación familiar. Sin embargo, dicho resultado no sorprende, dado que la principal preocupación de los planificadores es una mejor planificación, no una reducción de la fecundidad o la planificación familiar.

Entorno normativo

Indicador

NUMERO DE DECLARACIONES DE DIRIGENTES EN APOYO DE LA PLANIFICACION FAMILIAR

Definición

Las "declaraciones" pueden efectuarse en discursos públicos o aparecer en forma escrita en comunicaciones/documentos oficiales (por ejemplo, planes nacionales de desarrollo). La palabra "dirigentes" se refiere principalmente a funcionarios gubernamentales de alto nivel responsables de dirigir el país, establecer sus leyes y asignar sus fondos públicos a diferentes sectores. Sin embargo, también se puede aplicar a otros tipos de dirigentes (por ejemplo, religiosos, médicos) que, por cualquier razón, hablan con autoridad acerca de la población y la planificación familiar. El "número" se refiere a un período dado (por ejemplo, un año).

Datos necesarios

Evidencias de dichas declaraciones, incluidas las fechas y fuentes, cargos y responsabilidades de la persona que las efectúa, grupo destinatario y medios de información empleados.

Fuente o fuentes de datos

Textos (o videocintas) de discursos oficiales, artículos de prensa, comunicados del gobierno, documentos oficiales y otras expresiones públicas.

Finalidad y cuestiones

La finalidad de este indicador es la de medir el grado de apoyo político explícito para la planificación familiar por parte de los funcionarios gubernamentales clave y otros dirigentes.

Muchos considerarían que este indicador es bastante "blando" puesto que es difícil cuantificarlo e interpretarlo. Incluso si podemos seguir asiduamente todos los discursos y documentos oficiales de numerosos ejecutivos de alto nivel, no está clara la forma en que se pueden evaluar dichas declaraciones. Por ejemplo, ¿cuántas de dichas declaraciones son "suficientes"? ¿Una al año? ¿Una al mes? Además, una sola declaración del presidente del país pudiera tener más peso que cien declaraciones de funcionarios de nivel más bajo. Sin embargo, este indicador se incluye debido a que puede ser uno de los pocos medios disponibles para determinar el progreso en las etapas iniciales de la labor normativa. Además, dichas declaraciones pueden constituir las primeras señales de un cambio inminente en la postura del gobierno sobre la planificación familiar.

El impacto de dichas declaraciones normativas es mayor si continúan en el curso del tiempo y si dirigentes sucesivos contraen el mismo compromiso hacia la planificación familiar. Si, por el contrario, dirigentes sucesivos vacilan entre un fuerte apoyo y un apoyo débil o nulo, el impacto normativo de dichas declaraciones puede ser mínimo.

Este indicador es análogo a la medida de la Iniciativa de Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross, *Declaraciones favorables de dirigentes*: "El hecho de si el jefe de gobierno habla pública y favorablemente acerca de la planificación familiar al menos una vez o dos veces por año y si otros altos funcionarios también hacen lo mismo".

Indicador

POLITICA OFICIAL DE POBLACION QUE INCLUYE LA FECUNDIDAD Y LA PLANIFICACION FAMILIAR

Definición

Este es un indicador cualitativo (sí/no). Se asigna un valor de "sí" si se ha adoptado, divulgado y ejecutado oficialmente una política formal de población que aborda el problema o problemas de la elevada fecundidad o de embarazos muy seguidos y que aprueba la planificación familiar como paso importante para resolver dichos problemas. Una política oficial de población, que puede ser un documento escrito o parte de un documento más amplio, es una declaración oficial del gobierno que establece objetivos y (en algunos casos) metas para el sector de población e incluye una estrategia para su consecución.

Datos necesarios

El texto de cualquier política oficial; evidencias de aceptación oficial de la política; referencias a la política nacional de población en discursos de funcionarios de alto nivel; informes de divulgación y ejecución de la política.

Fuente o fuentes de datos

Leyes públicas y documentos oficiales del gobierno; artículos de prensa, comunicados del gobierno, otras expresiones públicas; organización responsable de ejecutar la política.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado es una medida del grado en el que la política nacional apoya el descenso en la fecundidad y la planificación familiar.

La adopción de una política formal de población es considerada a menudo como un resultado clave en el área normativa. Sin embargo, hay que tener presente que lo que cuenta más es su divulgación y ejecución. También cabe advertir que muchos programas acertados de planificación familiar se han realizado sin una política oficial.

Una política formal elaborada partiendo de la iniciativa nacional, en vez de una iniciativa o de presión externa, tiene más posibilidades de divulgarse ampliamente y ejecutarse y, por tanto, de lograr un efecto significativo. El efecto normativo de dicha declaración formal también dependerá de cuánto hincapié hace el documento en la planificación familiar y de si establece metas cuantitativas para el uso de anticonceptivos.

Este indicador es similar a la medida de la Iniciativa de Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross, *Política o posición oficial del gobierno en relación con la fecundidad, planificación familiar y tasas de crecimiento de la población*: "Existencia y clase de política oficial para reducir la tasa de crecimiento de la población, apoyar las actividades de planificación familiar en ausencia de actividad patrocinada por el gobierno o desalentar los servicios de planificación familiar". La División de Población de las Naciones Unidas también ha realizado siete encuestas periódicas de países miembros desde 1977 acerca de sus políticas y posiciones oficiales sobre crecimiento de la población, niveles de fecundidad y planificación familiar. Estos datos también sirven de valiosa fuente de referencia para la evaluación de las actividades de formulación de la política en cada uno de los países.

Entorno normativo

Indicador

COORDINACION NACIONAL DE LA PLANIFICACION FAMILIAR

Definición

Este es un indicador cualitativo (sí/no). Se asigna un valor de "sí" si hay un órgano en funcionamiento (es decir, un órgano que se reúne al menos una vez cada año), el cual establece la política para la planificación familiar y coordina la provisión de servicios de planificación familiar del sector tanto público como privado. Ejemplos de estos órganos son los consejos nacionales de población y las juntas nacionales de planificación familiar. Es típico que la afiliación del sector público en dichos órganos se efectúe al nivel de ministro o de vice ministro, y con frecuencia su presidente es el primer ministro o ministro de planificación. Es típico que la afiliación del sector privado incluya a representantes de distintas organizaciones voluntarias privadas, organizaciones de proveedores médicos del sector privado y grupos religiosos. Con frecuencia, existe una secretaría permanente junto con un grupo de trabajo interministerial compuesto de tecnócratas de alto nivel procedentes de ministerios clave.

Datos necesarios

Estatutos de creación de tales órganos (por ejemplo, políticas nacionales de población); actas e informes de reuniones; informes de cualquier secretaría establecida para proporcionar servicios de apoyo a dicho órgano coordinador.

Fuente o fuentes de datos

Códigos jurídicos; decretos administrativos; texto de las políticas nacionales de población; ministerio u organización de vivienda; secretaría del órgano nacional coordinador.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado tiene por fin medir si existe una coordinación eficaz en el programa nacional de planificación familiar entre distintos ministerios (por ejemplo, salud, educación, planificación) y entre las organizaciones del sector público y privado que proporcionan servicios de planificación familiar. Es una medida de la estructura orgánica (política operativa) del entorno normativo del programa.

Es importante reconocer que algunos países tienen órganos coordinadores nominales que o bien no se reúnen (o se reúnen raras veces) o que desempeñan sólo un papel marginal. En tales casos, este indicador debería darse como valor "nulo". También debería darse un valor "nulo" en los casos en los que existe un órgano en funcionamiento pero que trabaja contra el programa de planificación familiar en vez de apoyarlo.

Finalmente, cabe advertir que cierto número de países tienen programas nacionales bien coordinados, incluso sin un órgano coordinador formal. La existencia de un órgano coordinador formal interministerial no es, por tanto, una condición necesaria para un fuerte entorno normativo.

Indicador

**NIVEL DEL PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR
DENTRO DE LA ADMINISTRACION DEL GOBIERNO**

Definición

Este indicador mide el nivel jerárquico del director del programa de planificación familiar en la administración del gobierno (es decir, el número de niveles administrativos desde el jefe de estado al que da cuenta el director del programa).

Datos necesarios

Cuadros orgánicos (organigramas) del gobierno.

Fuente o fuentes de datos

Ministerio en el que está ubicado el programa de planificación familiar.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado mide la solidez orgánica del programa de planificación familiar dentro de la administración del gobierno. Es una medida de la dimensión de la estructura orgánica (política operativa) del entorno normativo del programa. Este indicador es análogo a la medida de la Iniciativa de Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross, *Nivel de dirección del programa de planificación familiar*: "Nivel del cargo (persona designada) para dirigir el programa nacional de planificación familiar del gobierno y el hecho de si el director del programa rinde cuentas o no al nivel más alto de gobierno".

Entorno normativo

Indicador

MAGNITUD DE LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACION DE ANTICONCEPTIVOS Y OTROS IMPUESTOS

Definición

Este indicador se define como el porcentaje del precio al por menor de los anticonceptivos que es atribuible a los derechos de importación y otros impuestos, bien se produzcan localmente (por ejemplo, derechos de importación sobre la materia prima importada, impuestos de valor añadido) o importados directamente.

Datos necesarios

Datos sobre derechos de importación y tasas de impuestos nacionales.

Fuente o fuentes de datos

Códigos fiscales del gobierno y procedimientos aduaneros.

Finalidad y cuestiones

La finalidad de este indicador del resultado consiste en medir el grado en el que distintos impuestos afectan al precio al por menor de los anticonceptivos. Es una medida de las barreras económicas (política operativa) que se interponen a la oferta de anticonceptivos del sector comercial.

Cabe advertir que el efecto percentil sobre los precios al por menor de los impuestos cobrados sobre los costos del productor puede aumentar notablemente si se aplican a estos impuestos márgenes al por mayor y al por menor. Por ejemplo, si los impuestos del productor por cada ciclo de anticonceptivos orales aumentan los precios del productor de \$0,20 a \$0,40 por ciclo y si el precio al por menor de \$1,00 se determina añadiendo un margen fijo de 150 por ciento al precio del productor (después del impuesto, \$0,40 en este ejemplo), el indicador arriba citado debería recibir un valor del 50 por ciento en vez del 20 por ciento (puesto que el efecto del impuesto es el doble del precio al por menor).

Este indicador guarda relación con la medida del Esfuerzo de Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross, *Leyes de importación y reglamentos legales relativas a los anticonceptivos*: "Grado en el que las leyes de importación y los reglamentos legales facilitan la importación de suministros anticonceptivos que no son fabricados localmente o el grado en el que los anticonceptivos se fabrican dentro del país".

Indicador

RESTRICCIONES SOBRE LA PROMOCION DE LOS ANTICONCEPTIVOS A TRAVES DE LOS MEDIOS DE INFORMACION

Definición

Este indicador es cualitativo, con cuatro niveles: (1) sin restricciones; (2) la promoción a nivel de marcas sólo se permite para los productos que no necesitan receta (por ejemplo, promoción genérica de anticonceptivos orales permitida pero no se permite la promoción de marcas específicas); (3) no se permite promoción para los productos recetables; y (4) no se permite promoción de ningún anticonceptivo.

Datos necesarios

Reglamentos y restricciones sobre la promoción a través de los medios de información.

Fuente o fuentes de datos

Ministerio de Información, informes de los proyectos de mercadeo social y otros proyectos que trabajan con el sector comercial.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado es una medida de las barreras legales y reglamentarias (política operativa) que se interponen a la oferta de anticonceptivos, en particular del sector comercial (es decir, la incapacidad de promover anticonceptivos limita la demanda posible del mercado, disuadiendo la entrada en el mercado del sector comercial).

Este indicador es análogo a la medida del Esfuerzo de Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross, *Promoción de Anticonceptivos Permitida en los Medios de Información*: "Si la promoción de los anticonceptivos a través de los medios de información se permite sin restricciones, si existen restricciones débiles, si existen restricciones sociales o si existen fuertes restricciones".

Entorno normativo

Indicador

AUSENCIA DE RESTRICCIONES ARBITRARIAS SOBRE LOS PROVEEDORES

Definición

Este indicador tiene un valor máximo de cinco puntos. Se da un punto por cada una de las condiciones siguientes: (1) se permite a personal paramédico debidamente cualificado y capacitado recetar anticonceptivos orales, administrar inyecciones e insertar DIU; (2) se permite a los distribuidores comunitarios debidamente capacitados (DCA) reabastecer anticonceptivos orales; (3) se permite a las farmacias administrar anticonceptivos orales sin receta y administrar anticonceptivos inyectables (si se permite administrar otros tipos de inyecciones); (4) se permite a médicos generales debidamente capacitados y equipados realizar esterilizaciones e insertar y extraer implantes; y (5) se permite a médicos debidamente capacitados y equipados realizar abortos a petición.

Datos necesarios

Reglamentos médicos.

Fuente o fuentes de datos

Ministerio de Salud; códigos legales.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado mide el grado en el que barreras médicas (política operativa) imponen restricciones sobre los proveedores de servicios de planificación familiar. Aunque la razón fundamental para las barreras médicas y contra dichas barreras se expresa a menudo en términos médicos, las barreras médicas son una cuestión normativa en el grado en el que su existencia es el reflejo de fuerzas políticas subyacentes. Además, las decisiones de eliminar dichas barreras pueden entrañar decisiones normativas de alto nivel.

Este indicador se ha definido sobre la base de una serie de barreras médicas que se ha observado son importantes en muchos países. La lista de barreras puede requerir alguna modificación en su aplicación a determinados países. Un criterio importante para seleccionar las barreras médicas más pertinentes para incluirlas en el indicador es el impacto previsto sobre el comportamiento real de los proveedores. Por ejemplo, las restricciones sobre los trabajadores de DCA no surtirán efecto en los casos en los que no existe un programa de DCA. En otros casos, las restricciones pueden existir en teoría pero no seguirse en la práctica. Mediante entrevistas de los proveedores puede obtenerse información valiosa en cuanto a qué barreras médicas surten el mayor efecto sobre las prácticas actuales.

Indicador

AUSENCIA DE RESTRICCIONES ARBITRARIAS SOBRE LOS USUARIOS

Definición

Este indicador tiene un valor máximo de cuatro puntos. Se da un punto por cada una de las condiciones siguientes: (1) no hay restricciones médicamente no justificadas (por ejemplo, edad, sexo, estado civil, número de hijos sobrevivientes, género de los hijos sobrevivientes, consentimiento del cónyuge, contraindicaciones médicas no justificadas) en el uso de cualquier anticonceptivo; (2) no se exige a las aceptantes o a las usuarias continuas pruebas médicamente innecesarias; (3) se proporciona a las usuarias continuas de anticonceptivos orales un suministro de al menos tres meses con cada visita; y (4) el aborto es legal y está abiertamente disponible.

Datos necesarios

Reglamentos médicos y prácticas clínicas.

Fuente o fuentes de datos

Disposiciones del Ministerio de Salud; códigos legales; análisis de situación y otras encuestas de usuarias y proveedores; datos estadísticos sobre servicios.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado mide el grado en el que las barreras médicas (política operativa) imponen restricciones sobre los clientes. Tal como se indicó con respecto al indicador precedente, la existencia de barreras médicas puede ser un reflejo de fuerzas políticas subyacentes; y su eliminación puede incluir decisiones normativas de alto nivel. Además, al igual que con el indicador precedente, la lista de barreras específicas incluidas en el indicador puede variar de un país a otro. Barreras médicas individuales deberán incluirse en la definición del indicador sólo en los casos en los que tienen un efecto demostrable sobre el comportamiento del usuario. Las entrevistas con los usuarios y proveedores pueden producir información fiable para utilizarla al seleccionar las barreras médicas más importantes a incorporar en las aplicaciones de cada país.

Entorno normativo

Indicador

RECURSOS DEL SECTOR PUBLICO DEDICADOS A LA PLANIFICACION FAMILIAR COMO PORCENTAJE DEL PIB

Definición

Este indicador se define como la relación de los gastos operación totales del sector público en planificación familiar frente al producto interno bruto (PIB), expresados como porcentaje (de ordinario, menos de uno por ciento).

Datos necesarios

Gastos de operación del sector público en planificación familiar en precios corrientes; datos de cuentas nacionales en el PIB en precios corrientes.

Fuente o fuentes de datos

Presupuestos nacionales de gastos de operación; cuentas nacionales.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado es una medida de la dedicación de recursos (política operativa) por parte del gobierno de un país receptor a su programa de planificación familiar. En el grado en el que donadores financien una porción de los desembolsos de operación del programa de planificación familiar (la mayoría de los donadores proporcionan apoyo al presupuesto de capital), este indicador puede no ser un reflejo exacto del esfuerzo del gobierno del país receptor.

Es importante que el indicador denote si los fondos asignados en los presupuestos se emplean realmente para proporcionar servicios de planificación familiar. Muchos gobiernos no llegan a ejecutar los presupuestos publicados. También es importante confirmar que los recursos desembolsados en programas de planificación familiar se utilizan realmente para este fin y que los recursos llegan a las unidades operativas en el campo que proporcionan los servicios.

En especial en los países en los que los servicios de planificación familiar se proporcionan junto con otros servicios de salud materno-infantil, puede no haber un rubro fácilmente identificable en el presupuesto de operación del ministerio u organización apropiado que pueda vincularse con la planificación familiar. Además, en los casos en los que el personal se dedica a proporcionar otros servicios sanitarios además de la planificación familiar, puede ser difícil reasignar alguna proporción de su tiempo a la planificación familiar. En tales casos, puede emplearse uno de varios procedimientos posibles. El método más sencillo y más comúnmente utilizado (y quizás el menos fiable), consiste en entrevistar a los supervisores y trabajadores sanitarios, pidiéndoles que estimen el porcentaje de su tiempo empleado en los servicios de planificación familiar. Este porcentaje puede utilizarse luego como base para asignar los costos de mano de obra y otros costos conjuntos. Como alternativa, puede efectuarse una encuesta del tiempo de utilización con una muestra de instalaciones, empleando la técnica de análisis del flujo de pacientes o la observación directa de los trabajadores sanitarios a intervalos específicos (es decir, muestreo del trabajo).

Este indicador es análogo a la medida del Esfuerzo de los Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross, *Presupuesto en el país para el programa*: "Porcentaje del presupuesto total de planificación familiar y población disponible de fuentes en el país. Se da una puntuación máxima si las fuentes en el país proporcionan el 85% o más del presupuesto; no se da puntuación si estas fuentes proporcionan menos del 50% del presupuesto". Sin embargo, este indicador es difícil de calcular si incluye (como debiera hacerlo) la financiación del sector privado como parte de la porción nacional. También está sujeto a fluctuaciones en el tipo de cambio ya que el denominador incluye los aportes de los donadores expresados en dólares de los Estados Unidos (u otra forma de divisas).

Otro indicador comúnmente utilizado de la dedicación de recursos del gobierno a la planificación familiar

es la *Porción del presupuesto nacional dedicada a la planificación familiar*. El problema principal de este otro indicador es el de que los programas de planificación familiar son financiados a menudo por varios niveles de gobierno (por ejemplo, nacional, estatal, local). Otro problema es el de que dicho indicador sería sensible a variaciones en la dimensión del presupuesto nacional debidas a consideraciones políticas, ideologías o de seguridad nacional. El indicador propuesto arriba evita estas limitaciones al incluir los desembolsos del sector público efectuados por todos los niveles de gobierno y al expresarlos en relación con una medida del nivel general de actividad económica del país (PIB).

Entorno normativo

Indicador

CALIDAD DE LA DIRECCION DEL PROGRAMA

Definición

Este indicador debería fundamentarse en un índice del desempeño de los directores del programa como gerentes, abarcando dimensiones del desempeño tales como experiencia, continuidad y compromiso, competencias técnicas, capacidad de motivar a otros clientes y personal del programa, capacidad de movilizar recursos internos y apoyo de otros ministerios, capacidad de comunicar al público los resultados y necesidades del programa, capacidad de trabajar en el seno de la burocracia, capacidad de trabajar eficazmente con los donadores y capacidad de planificación estratégica.

Datos necesarios

Evaluación sistemática del desempeño del director del programa de planificación familiar y otros funcionarios clave del programa (por ejemplo, Ministro de Salud, jefe de la comisión nacional de población), incluido el tiempo empleado en el cargo.

Fuente o fuentes de datos

Evaluaciones independientes de observadores externos.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado es un reflejo de la calidad de los recursos humanos (política operativa) dedicados por el gobierno a su programa de planificación familiar. Algunos observadores consideran que es uno de los indicadores más importantes de apoyo político implícito.

Este indicador debería limitarse a uno, dos o tres (a lo sumo) funcionarios que tienen la mayor influencia sobre el derrotero del programa. En muchos casos, bastará sólo el director del programa. Puede entrevistarse a personas conocedoras (por ejemplo, personal de los donadores, personal de las ONG) para evaluar al individuo en cuestión sobre la base de criterios tales como los enunciados arriba.

Este indicador puede ser muy elocuente en cuanto al compromiso del gobierno hacia la población y la planificación familiar. No puede esperarse que los programas prosperen sin una dirección dedicada y continua.

Un problema con este indicador es el de que las calificaciones en las que se basa son necesariamente subjetivas y, por tanto, pueden ser influenciadas por el resultado del programa (por ejemplo, si el programa ha tenido éxito en aumentar los niveles de prevalencia anticonceptiva).

Además de los criterios citados arriba, hay una dimensión subjetiva importante relacionada con las actitudes de las personas en cargos clave de dirección hacia la planificación familiar. Hay casos en los que las personas designadas para dirigir una comisión de población han sido abiertamente hostiles a la planificación familiar. Así, pues, en la medida de lo posible, esto también debería figurar en cualquier evaluación de las "calificaciones" del personal clave.

No hay indicador relacionado en las medidas del Esfuerzo la de los Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross. Sin embargo, las publicaciones sobre la formulación de la política citan la calidad de la dirección del programa como uno de los factores más importantes en el entorno normativo que afectan al éxito o fracaso del programa (Finkle y Ness, 1985; Ickis, 1987; Lapham y Simmons, 1987).

Indicador

GRADO DE PARTICIPACION DEL SECTOR COMERCIAL

Definición

Este indicador se define como el porcentaje de la prevalencia anticonceptiva de métodos modernos que corresponde al sector comercial.

Datos necesarios

Prevalencia anticonceptiva, por método y fuente.

Fuente o fuentes de datos

La EDS u otra encuesta sobre anticonceptivos.

Finalidad y cuestiones

Este indicador del resultado mide un aspecto de la dimensión de los recursos (política operativa) del entorno normativo del programa: la participación del sector comercial (por ejemplo, proveedores privados, farmacias) en la provisión de servicios de planificación familiar. Este es un indicador de la madurez organizativa del programa y de su éxito en movilizar recursos del sector privado para atender la creciente demanda de servicios. En la mayoría de las sociedades, en la medida en que maduran los programas, la porción de prevalencia del sector comercial aumenta en relación con las porciones del sector público y de las ONG. Esta evolución probablemente ocurra debido a los esfuerzos del programa público por promover la sustentabilidad (por ejemplo, la introducción de los pagos de los usuarios para quienes pueden pagar los servicios) y debido a la creciente demanda por parte del público de servicios de planificación familiar de alta calidad y cómodos.

Cabe advertir que algunos programas pueden optar por seguir siendo principalmente programas del sector público debido a la debilidad del sector comercial o al fuerte apoyo proporcionado al programa por el sector público principalmente (y a recursos suficientes disponibles para financiar dicho programa). Entre los ejemplos de programas maduros que siguen dependiendo del sector público figuran los de China y Tailandia.

En algunos casos, este indicador pudiera ser elevado simplemente debido a que el programa gubernamental es débil. Puesto que el indicador daría una impresión equívoca del entorno normativo en estas circunstancias, probablemente no debería utilizarse en tales casos.

Por último, se advierte que la dimensión del sector comercial depende de factores socioeconómicos (por ejemplo, el ingreso familiar, la urbanización) así como de la política gubernamental. En zonas muy pobres, predominantemente rurales, un sector comercial débil puede no ser un indicador válido del entorno normativo.

La medida relacionada del Esfuerzo de los Programas de Planificación Familiar de Lapham/Mauldin/Ross, *Participación de los organismos y grupos del sector privado*, indica sólo la participación del sector de las ONG: "Grado en el que los organismos y grupos del sector privado ayudan con las actividades de planificación familiar y otras actividades de población. Estos grupos incluyen las asociaciones de planificación familiar, grupos de servicios especiales (por ejemplo, para servicios de esterilización), asociaciones religiosas, etc. La participación o asistencia en las actividades de planificación familiar y población puede incluir lo siguiente: provisión de suministros y servicios de planificación familiar, capacitación, información y educación en planificación familiar, afiliación en grupos interdepartamentales de planificación familiar que se reúnen al menos dos veces por año, apoyo moral y otras clases de ayuda".