

Financiación de suministros anticonceptivos: ¿cuál es el papel de los donantes?

GUÍA BREVE



Acerca de Countdown 2030 Europe

Countdown 2030 Europe es un consorcio de 15 organizaciones no gubernamentales con base en 12 países europeos y que trabajan para garantizar que los gobiernos europeos donantes y las instituciones de la Unión Europea cumplan sus compromisos de políticas y financiación en el área de la salud reproductiva y la planificación familiar.

Acerca de este informe

El presente informe es una versión abreviada y adaptada del informe de Countdown 2030 Europe *Contraceptive supplies financing: what role for donors? A guide for advocates* (Financiación de suministros anticonceptivos: ¿cuál es el papel de los donantes? Guía para personas y organizaciones promotoras), que está disponible en el sitio web de Countdown 2030 Europe.¹ En el informe completo pueden consultarse más datos y análisis.

Índice

1. Introducción	2
2. Contexto y tendencias	3
Tendencias en la financiación proveniente de donantes	4
Tendencias y retos futuros	5
Principales partes interesadas	5
3. La adquisición de suministros anticonceptivos	6
Los problemas para la adquisición en los ámbitos mundial y nacional	6
Apoyo de los donantes	6
4. El papel de los donantes; énfasis en los donantes europeos	7
Actividades de los donantes	7
Cómo canalizan los donantes su ayuda económica a los países	8
Resumen de algunas modalidades de financiación	8
5. Recomendaciones para el apoyo de los donantes	11
Abreviaturas clave	13
Referencias	15



1. Introducción

La financiación de anticonceptivos está en crisis. Existe una gran brecha entre las necesidades de financiación y los recursos proporcionados por los donantes y los gobiernos nacionales. Si bien los gobiernos nacionales son los principales responsables de garantizar el acceso a los anticonceptivos, los donantes continúan desempeñando un papel importante en la financiación de anticonceptivos en países de renta media y baja (PRMB).

El déficit de financiación aumentará en el futuro debido al número cada vez mayor de personas en edad fértil y a la creciente demanda de métodos anticonceptivos modernos en los países de renta media y baja. Actualmente, el déficit se subsana con los pagos directos de las personas usuarias,ⁱ que suponen más del 80 % de todo el gasto en anticonceptivos. A menudo, el pago directo no es equitativo y los grupos de población de bajos ingresos son los que soportan la mayor parte de la carga de los costes. A medida que aumentan las necesidades, y a menos que se incremente mucho la financiación de donantes o de gobiernos nacionales, cada vez será más elevado el porcentaje de suministros anticonceptivos que deberán pagar directamente las personas usuarias.

Algunos acontecimientos recientes han puesto aún más presión sobre la financiación de suministros, y sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos en general. Los cambios políticos y financieros en Estados Unidos debido a la reintroducción y ampliación de la Política de Ciudad de México (o Ley Mordaza Global) y la restricción de fondos estadounidenses destinados al Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) aumentan el riesgo de que se profundice el ya marcado déficit de financiación.

Los presupuestos para el desarrollo también se encuentran bajo presión en Europa, aunque muchos donantes europeos siguen respaldando firmemente la salud y los derechos sexuales y reproductivos en sus políticas de desarrollo y de financiación. En este informe se analiza el papel actual de los donantes en el apoyo a la financiación de suministros anticonceptivos y se ofrecen recomendaciones para lograr más ayuda de donantes en este momento crítico.

ⁱ Los pagos directos son pagos realizados por particulares a proveedores de servicios sanitarios que no les son reembolsados por terceros, como compañías de seguros.



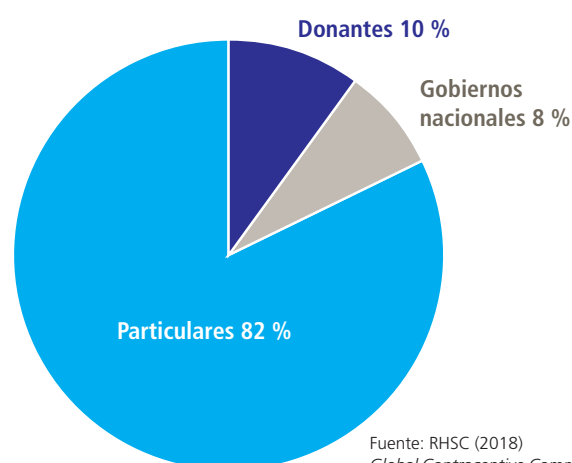
2. Contexto y tendencias

En los países de renta media y baja la financiación para suministros anticonceptivos proviene de tres fuentes: donantes (10 %), gobiernos nacionales (8 %) y pagos directos de las personas usuarias en el sector privado (82 %).²

La demanda de suministros anticonceptivos va aumentando a medida que más mujeres y adolescentes utilizan métodos anticonceptivos modernos. Según los cálculos, la diferencia entre el gasto actual en anticonceptivos y el coste de satisfacer la demanda prevista en los 69 países prioritarios para FP2020ⁱⁱ en el año 2020 indica que habrá un déficit de financiación de 175 millones de dólares si continúan las tendencias actuales en el uso de anticonceptivos. Para los 135 países de renta media y baja el déficit en 2020 será de 290 millones de dólares si se mantienen las tendencias de uso actuales.³

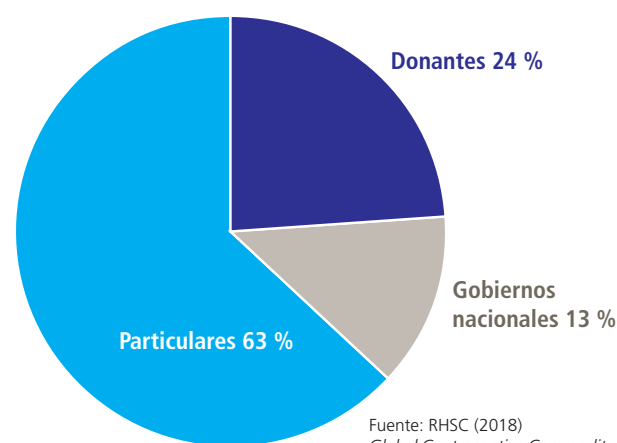
A menos que aumente de forma drástica la financiación de donantes y de gobiernos nacionales, la mayor parte de este déficit deberá ser cubierto por pagos directos. Es probable que esto incremente la desigualdad, puesto que son las personas con menos capacidad adquisitiva las que a menudo tienen que asumir ese gasto.

GASTO EN SUMINISTROS ANTICONCEPTIVOS – 135 PAÍSES DE RENTA MEDIA Y BAJA (PRMB)



Fuente: RHSC (2018) *Global Contraceptive Commodity Gap Analysis 2018*.

GASTO EN SUMINISTROS ANTICONCEPTIVOS – 69 PAÍSES FP2020



Fuente: RHSC (2018) *Global Contraceptive Commodity Gap Analysis 2018*.

TABLA 1: MAGNITUD DEL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE SUMINISTROS ANTICONCEPTIVOS EN 2020 SI SE MANTIENE EN LOS NIVELES ACTUALES EL GASTO DE DONANTES, GOBIERNOS Y PARTICULARES EN EL SECTOR PRIVADO

PAÍSES	GASTO ANUAL ACTUAL EN USD	DÉFICIT EN USD EN 2020
Todos los 135 PRMB	2550 millones	290 millones
69 países prioritarios para FP2020	1030 millones	175 millones

Fuente: RHSC (2018) *Global Contraceptive Commodity Gap Analysis 2018*.

TABLA 2: CUOTAS DE GASTO ACTUALES

PAÍSES	CUOTA PORCENTUAL REAL
Todos los 135 PRMB	
Donantes	10 %
Gobiernos nacionales	8 %
Particulares	82 %
69 países prioritarios para FP2020	
Donantes	24 %
Gobiernos nacionales	13 %
Particulares	63 %

Fuente: RHSC (2018) *Global Contraceptive Commodity Gap Analysis 2018*.

ii FP2020 se lanzó en la Cumbre de la Planificación Familiar de Londres en 2012. Se trata de una alianza global de donantes y gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales, fundaciones y organizaciones del sector privado que colaboran para alcanzar el objetivo de que en el año 2020 haya 120 millones de personas más que usan la planificación familiar en los 69 países determinados.

Tendencias en la financiación proveniente de donantes

Estados Unidos es, con diferencia, el mayor donante para programas de planificación familiar y también para suministros anticonceptivos. En el periodo de 2004 a 2014, la participación de Estados Unidos en el apoyo a programas de planificación familiar fue de 4100 millones de dólares, es decir, un enorme 70 % del total. El mayor donante europeo fue el Reino Unido, con 600 millones de dólares, o 10 % del total, seguido de Alemania, Noruega, los Países Bajos, las instituciones de la Unión Europea y España. Otros países realizaron contribuciones más pequeñas: las de Francia, Dinamarca, Finlandia y Bélgica sumaron en conjunto un poco más de 400 millones de dólares, o 7 % del total.⁴

El gasto de los donantes en anticonceptivos en los 69 países prioritarios para FP2020 y durante el periodo de 2011 a 2016 puede conocerse a través de los datos del informe *Family Planning Market Report* de 2017, preparado por la Clinton Health Access Initiative (CHAI) y la Reproductive Health Supplies Coalition (RHSC). Las contribuciones de los donantes fueron menos desiguales, pero Estados Unidos fue también el mayor donante con 509 millones de dólares, o el 46 % de todos los anticonceptivos financiados por donantes durante el periodo en cuestión. Los fondos totales aportados por los demás donantes en conjunto sumaron 605 millones de dólares, es decir, el 54 % de toda la financiación proveniente de donantes.⁵

En los años recientes ha ido disminuyendo la financiación para la planificación familiar aportada por donantes europeos. El informe 2016–2017 de Countdown 2030 Europe sobre la financiación proveniente de donantes europeos para programas de salud sexual y reproductiva y de planificación familiar indica que la financiación procedente de los 12 países analizados por Countdown 2030 Europe para UNFPA en el área de recursos básicos y para el programa Suministros UNFPA, por ejemplo, fue bastante estable durante el periodo de 2012 a 2014, pero cayó un 8 % entre 2014 y 2015, y un 11 % entre 2015 y 2016.⁶ Sumó un total de 335 millones de euros en 2016, en comparación con 376 millones de euros en 2015.

La financiación proveniente de donantes de los países analizados por Countdown 2030 Europe para la salud sexual y reproductiva y la planificación familiar realizada a través de todas las líneas analizadas por el informe, lo que incluye financiación básica o financiación multilateral para fines específicos, así como financiación para iniciativas y organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG), ha sufrido un marcado descenso: de 1228 millones de euros en 2014 a 1162 millones de euros en 2015 y 1035 millones de euros en 2016. Las disminuciones de la financiación para la planificación familiar se ven agravadas por las fluctuaciones cambiarias, que disminuyen la cantidad de anticonceptivos que se pueden comprar cuando el dólar estadounidense está fuerte.

La financiación procedente de Estados Unidos ha sido bastante estable,ⁱⁱⁱ pero es posible que en el futuro disminuya debido a la reinstauración y ampliación de la Política de Ciudad de México, la invocación de la Enmienda Kemp-Kasten para recortar la financiación al UNFPA y otros acontecimientos políticos en el país. Si las tendencias europeas se mantienen y la financiación de Estados Unidos disminuye, crecerá aún más el porcentaje de pagos directos, con el consiguiente riesgo del aumento de la desigualdad.

ANTICONCEPTIVOS, SUMINISTROS DE SALUD REPRODUCTIVA Y PLANIFICACIÓN FAMILIAR

Anticonceptivos

Los métodos anticonceptivos modernos incluyen métodos de corta duración, como los condones femeninos y masculinos, las píldoras y los inyectables; así como métodos reversibles y permanentes de larga duración, como los implantes, los dispositivos intrauterinos (DIU) y la esterilización masculina y femenina.⁷

Suministros de salud reproductiva

Hoehn et al. describen los suministros de salud reproductiva del siguiente modo: “abarcan todo tipo de material o producto necesario para la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo, sin carácter limitativo, anticonceptivos, medicamentos, equipos e instrumentos médicos y suministros fungibles para la planificación familiar, para la prevención y el tratamiento de infecciones de transmisión sexual como el VIH y el SIDA, y para la salud materna y la asistencia en el parto y el postparto”.⁸

Planificación familiar

Además de en la adquisición de suministros, la ayuda de donantes y organizaciones internacionales para la planificación familiar se emplea en una variedad de actividades, como programas de planificación familiar, desarrollo de capacidades, actividades en el lado de la demanda, incidencia política, investigación y desarrollo.

iii En los ejercicios fiscales de 2016, 2017 y 2018, la financiación de Estados Unidos para la planificación familiar y la salud reproductiva, incluyendo suministros anticonceptivos, ascendió a 608 millones de dólares al año. Esta cifra incluye la contribución (prevista) de Estados Unidos al UNFPA, que se denegó en los ejercicios fiscales de 2017 y 2018 debido a la Enmienda Kemp-Kasten. Véase The U.S. Government and International Family Planning & Reproductive Health Efforts de Kaiser Family Foundation (Agosto de 2018). Disponible en: <<http://files.kff.org/attachment/Fact-Sheet-The-US-Government-and-International-Family-Planning-&-Reproductive-Health-Efforts>>.

LAS CONSECUENCIAS DEL PAGO DIRECTO

A menudo, el pago directo no es equitativo y los grupos de población de bajos ingresos son los que soportan la mayor parte de la carga de los costes. Además, tiene consecuencias importantes en materia de género, puesto que las mujeres y las adolescentes tienen un acceso más limitado a los recursos financieros y menos control sobre ellos. Esto es particularmente importante en relación con los anticonceptivos y otros suministros y servicios de salud reproductiva, que son usados en mayor medida por las mujeres y las adolescentes. Los planes nacionales de seguros de salud que incluyen la planificación familiar cubren con frecuencia solo a personas empleadas en el sector formal, lo que deja sin cobertura a las personas que trabajan en la economía informal, como es el caso de muchas mujeres.

Dado que la mayoría de los pagos directos se efectúan en farmacias, este tipo de gasto favorece métodos de corto plazo que se pueden comprar sin receta médica (como las píldoras y los condones). Estos métodos son más caros en cuanto al coste por año-pareja de protección en comparación con los métodos reversibles de larga duración (los DIU y los implantes) y con los métodos de larga duración permanentes (esterilización masculina y femenina). Muchas veces, las personas usuarias con bajos ingresos no pueden asumir los costes inicialmente altos de los métodos de larga duración, que además requieren de infraestructura y proveedores sanitarios cualificados. El porcentaje de pagos directos es más importante aún si se excluye a las personas en situación de pobreza de los anticonceptivos subsidiados por los gobiernos o los donantes, o si los déficits de financiación conducen a una menor disponibilidad de suministros anticonceptivos y una reducción de su uso en general.

Tendencias y retos futuros

Si las tendencias actuales de uso de anticonceptivos modernos se mantienen en el futuro, aumentará la demanda de suministros anticonceptivos. No es probable que los fondos provenientes de donantes aumenten de manera significativa, y podrían disminuir como consecuencia de los cambios en la financiación procedente de Estados Unidos y de los recortes a las ayudas en varios países europeos. La financiación procedente de gobiernos nacionales debería aumentar con el crecimiento económico de los países y con la mayor concienciación de los gobiernos sobre la importancia que tiene la planificación familiar para el desarrollo, pero hay competencia para lograr financiación estatal y es posible que los gobiernos den prioridad a los sectores productivos. Esto significa que la situación más probable es que los pagos directos tengan que suponer un porcentaje mayor del gasto.

Por lo tanto, los principales retos en la financiación de suministros anticonceptivos son:

- cómo incrementar la financiación proveniente de donantes y los compromisos de los gobiernos nacionales;
- cómo aprovechar mejor las cantidades limitadas de recursos de donantes y gobiernos nacionales;
- cómo reducir las desigualdades en los pagos directos.

Principales partes interesadas

Las partes interesadas y las que participan en la financiación de suministros anticonceptivos incluyen a: gobiernos donantes y organismos multilaterales (en particular el UNFPA); coaliciones, redes y asociaciones (en particular RHSC y FP2020); ONG; gobiernos de países de renta media y baja; el sector privado (incluyendo fabricantes y farmacias); fundaciones; laboratorios de ideas y organizaciones de investigación.

UNFPA

El UNFPA es un canal de desembolso más que un donante. Sus recursos para suministros anticonceptivos se ven afectados por la volatilidad de los flujos de financiación de los donantes y por las fluctuaciones en las tasas de cambio.^{iv}

Suministros UNFPA es el programa insignia del UNFPA para la ampliación del acceso a la planificación familiar. Su principal objetivo es mejorar el acceso a la planificación familiar en 46 países prioritarios a través de una variedad de donaciones de anticonceptivos y del desarrollo de capacidades. También suministra productos de planificación familiar en situaciones de crisis humanitaria. Los principales donantes de Suministros UNFPA son el Reino Unido y los Países Bajos.

La Subdivisión de Servicios de Adquisición del UNFPA realiza las compras para los programas propios del UNFPA y para terceros, como gobiernos nacionales y ONG. Al comprar anticonceptivos en grandes cantidades, el UNFPA obtiene precios bajos. En el pasado, la volatilidad de los flujos de financiación de donantes ha afectado a los pedidos del UNFPA y, por consiguiente, a los plazos de entrega de anticonceptivos a los países, un problema que debería disminuir con el establecimiento del Mecanismo de Financiación Puente de Suministros UNFPA (véase el apartado 4).

^{iv} Los presupuestos del UNFPA están en USD, mientras que sus principales donantes emplean EUR o GBP.

3. La adquisición de suministros anticonceptivos

Las principales agencias de adquisición en el mundo son el UNFPA y USAID, que compran anticonceptivos para sus propios programas y —en el caso del UNFPA— para terceros, como gobiernos de países de renta media y baja. Sus precios son, con frecuencia, los más bajos, dado que compran grandes cantidades y pueden negociar precios menores y adquirir productos genéricos más baratos. Los gobiernos, las ONG y el sector privado también compran directamente a los fabricantes.

Los problemas para la adquisición en los ámbitos mundial y nacional

A nivel mundial, los principales problemas para la adquisición son:

- unos plazos de entrega prolongados y retrasos, lo que puede llevar a que se agoten las existencias en los países;
- la inestabilidad en los flujos de financiación y en los pedidos, lo que hace que los fabricantes no puedan optimizar sus costes de producción;
- las fluctuaciones en la tasa cambiaria, que tiene un efecto sobre la cantidad de dólares disponibles para la adquisición.

A nivel nacional, los problemas más destacados son:

- información insuficiente o no fiable sobre las existencias, el consumo y los niveles reales de demanda;
- las restricciones legales a los pagos anticipados por parte de los gobiernos, lo que significa que esos países no pueden usar al UNFPA como proveedor y beneficiarse de sus bajos precios;
- la mala planificación y la falta de coordinación entre sectores para realizar compras conjuntas;
- la promoción de métodos anticonceptivos concretos, lo que conduce a una distorsión del mercado.

Apoyo de los donantes

Los donantes de suministros anticonceptivos tienen recursos asignados para el fortalecimiento de la cadena de suministro a nivel mundial y nacional, con el fin de complementar sus donaciones de anticonceptivos y mejorar la capacidad de los sistemas para llevar los productos a las mujeres y adolescentes que los necesitan.

Las iniciativas respaldadas por donantes para mejorar la adquisición a nivel mundial se han centrado en:

- mejorar la información sobre el mercado para evitar que se agoten las existencias y la duplicación de pedidos, así como para facilitar la toma de decisiones sobre la adquisición;
- compras en conjunto para reducir los precios a través de pedidos más grandes;
- negociaciones de precios con fabricantes, garantizando pedidos de determinadas cantidades que permitan a los fabricantes optimizar los costes de producción y reducir los precios;
- disminuir la inestabilidad en los pedidos y planificar con antelación mediante planes de financiación puente.



4. El papel de los donantes; énfasis en los donantes europeos

Actividades de los donantes

Estas son las actividades respaldadas por los donantes:

- Cubrir el déficit en el suministro de anticonceptivos a nivel nacional; esto se realiza a través de Suministros UNFPA, USAID y contribuciones directas de donantes en forma de subvenciones o préstamos.
- Mejorar los flujos internacionales de información y la transparencia de los procesos de adquisición para ayudar a evitar el agotamiento de existencias o la duplicación de pedidos.
- Ofrecer apoyo técnico y negociar acuerdos en el ámbito mundial, como por ejemplo la compra conjunta, garantías de volumen a los fabricantes, la negociación de reducciones de precios de anticonceptivos y la financiación puente para facilitar la adquisición.
- Respalda el desarrollo de estructuras y procesos de seguridad del abastecimiento sostenible de suministros de salud reproductiva en el ámbito nacional a través del fortalecimiento de la cadena de suministro, el desarrollo de capacidades y el apoyo técnico para mejorar la eficiencia y la eficacia. Tanto Suministros UNFPA como USAID son actores importantes. Los dos tienen como objetivo ayudar a los países a pasar de la dependencia de los donantes a un sistema nacional sostenible.
- Incidencia política para aumentar el compromiso y la responsabilidad del país, que se demuestren a través de políticas nacionales y compromisos presupuestarios. Este es un elemento central de FP2020. Las oficinas nacionales del UNFPA son actores importantes en el área de la incidencia política.
- Proporcionar suministros anticonceptivos en situaciones de emergencia y de crisis humanitaria. Los kits de salud reproductiva gestionados por el UNFPA para su uso en situaciones de crisis humanitaria incluyen una variedad de opciones anticonceptivas.
- Configuración del mercado: actividades que persiguen influir de forma proactiva sobre la dinámica de determinado mercado.⁹ Esto incluye intervenciones relacionadas con las opciones, la equidad y la sostenibilidad, y pueden incluir intervenciones para reducir los precios, así como para garantizar la competencia entre los fabricantes.

PAÍSES EN TRANSICIÓN

Se espera de los países que reciben ayuda de USAID y el UNFPA que avancen hacia una mayor autosuficiencia en cuanto a suministros anticonceptivos y asuman una mayor parte de los costes a través del gasto gubernamental nacional. La “curva S” del UNFPA demuestra cómo cambian las necesidades de los países a medida que crece su tasa de prevalencia de anticonceptivos modernos (TPAm). La necesidad de ayuda proveniente de donantes para suministros anticonceptivos disminuye a medida que la curva S de los países asciende, con mayor énfasis en el desarrollo de capacidades para la sostenibilidad a medida que avanzan hacia TPAm más altas.¹⁰ Otros donantes emplean indicadores de crecimiento de la renta nacional para decidir en qué momento reducir o eliminar su ayuda. Por ejemplo, el Banco Mundial utiliza un punto límite concreto para la interrupción de la ayuda preferente, basado en la renta nacional per cápita.

Una vez que los países avanzan y salen del grupo prioritario, reciben poca financiación directa de donantes para la compra de anticonceptivos. Los gobiernos de estos países en transición pueden decidir asignar fondos de préstamo del Banco Mundial a la compra de productos. También pueden obtener ayuda de programas de planificación familiar de grandes ONG y programas de marketing social. Sin embargo, además de perder financiación directa para la compra de suministros, pierden acceso a precios especiales para anticonceptivos y es posible que también pierdan acceso a la asistencia técnica. Una interrupción repentina de la ayuda puede ser traumática.



Cómo canalizan los donantes su ayuda económica a los países

Las principales modalidades de financiación utilizadas por donantes europeos para suministros anticonceptivos son:^v bilateral, multilateral, multilateral, préstamos (incluyendo préstamos bilaterales y del Banco Mundial),^{vi} garantías de volumen, colaboraciones con el sector privado, fondos de garantía, mecanismos de financiación puente y apoyo directo para ONG. Otras modalidades que se pueden aplicar a la financiación de suministros anticonceptivos incluyen: financiación basada en resultados, bonos de impacto en el desarrollo, y cofinanciación.

Los donantes también han trabajado con gobiernos nacionales para: incrementar el sentido de responsabilidad del país en relación con los programas de planificación familiar, algo que resulta esencial para la sostenibilidad; contribuir a que haya enfoques sectoriales (SWAps) y fondos colectivos, que también refuerzan el liderazgo nacional; respaldar la estrategia de configuración del mercado para reducir las ineficiencias de mercado, y promover un Enfoque de Mercado Total^{vii} para racionalizar la prestación de servicios en distintos sectores. El objetivo a largo plazo de que la cobertura sanitaria universal incluya la planificación familiar en todos los países de renta media y baja también está sobre la mesa y es un objetivo importante.

Algunas de estas modalidades se resumen en el apartado siguiente. Se puede ver una explicación más detallada de las modalidades en el informe completo.¹¹

Resumen de algunas modalidades de financiación

Bilateral

En la financiación bilateral los donantes deciden cuáles son los países prioritarios a los que respaldarán y entregan los fondos directamente al sector público o las ONG del país receptor. En los flujos bilaterales de gobierno a gobierno, los donantes y los beneficiarios acuerdan las áreas prioritarias y el gobierno receptor es responsable de la ejecución. Que se incluyan anticonceptivos depende de las prioridades del receptor.

Es posible consultar las cifras de gasto bilateral de donantes europeos en planificación familiar,¹² pero no es fácil determinar o rastrear la financiación para suministros anticonceptivos dentro de ese total.

Multilateral

En la financiación multilateral los países donantes canalizan su ayuda a través de organismos multilaterales, como agencias y fondos de las Naciones Unidas. Esta ayuda constituye un apoyo básico para las agencias multilaterales, que establecen sus propios programas y prioridades, a menudo en consulta con los donantes, quienes pueden formar parte de sus organismos rectores. Normalmente se pueden ver las cantidades destinadas a la planificación familiar, pero es difícil calcular el gasto específico en anticonceptivos.

Los flujos de financiación de los donantes al UNFPA son los flujos multilaterales más importantes para la planificación familiar. La financiación básica de donantes europeos al UNFPA en 2016 fue de 275 millones de dólares (de un total de 353 millones de dólares en contribuciones de financiación básica), y Suecia, Noruega y los Países Bajos fueron los principales donantes.¹³ En 2016 el UNFPA destinó el 29,3 % de sus fondos básicos a la planificación familiar.¹⁴

v Estas categorías no se excluyen mutuamente necesariamente. Por ejemplo, a menudo los préstamos son un elemento de financiación bilateral y la ayuda a las ONG puede estar incluida en la financiación multilateral de los donantes.

vi El Mecanismo Mundial de Financiamiento (Global Financing Facility) es un buen ejemplo de mecanismo mixto de préstamo/subvención.

vii El Enfoque de Mercado Total implica la cooperación entre los sectores público, privado y de las ONG para determinar segmentos de mercado y definir cuáles de esos segmentos pueden recibir un mejor servicio por parte de cada sector proveedor de servicios.

Multilateral

La financiación multilateral consiste en fondos no básicos, para fines específicos, entregados por donantes a organismos multilaterales. Esto permite a los donantes especificar de forma más precisa el modo en que deben emplearse sus fondos. Es posible determinar el gasto en anticonceptivos dentro de la financiación multilateral de fondos temáticos, como por ejemplo Suministros UNFPA.

Los donantes europeos proporcionan la mayor parte de los fondos de Suministros UNFPA. En 2016, las contribuciones de los donantes europeos sumaron en conjunto 107 millones de dólares, de un total de 113 millones de dólares aportados al programa por donantes. Los dos principales donantes del programa fueron el Reino Unido (67 millones de dólares) y los Países Bajos (36 millones de dólares).¹⁵ Según cálculos de Suministros UNFPA, en 2016 el 66 % (87,5 millones de dólares) de su presupuesto total se destinó a suministros, incluyendo suministros anticonceptivos y de salud materna.¹⁶

Global Financing Facility

El Mecanismo Mundial de Financiamiento o Global Financing Facility (GFF) es un mecanismo de financiación para apoyar la salud reproductiva y la salud y nutrición materna, de las y los recién nacidos, niños y adolescentes (RMNCAH+N por sus siglas en inglés). Dispone de un fondo fiduciario de donantes múltiples que proporciona subvenciones combinadas con préstamos de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial o del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. El mecanismo GFF también persigue movilizar recursos adicionales entre los gobiernos nacionales, el sector privado y donantes externos para la salud reproductiva y la salud y nutrición materna, de las y los recién nacidos, niños y adolescentes. En la actualidad trabaja en 27 países.

Se espera de los países donde está presente el GFF que establezcan las prioridades para asignar sus fondos a través de Proyectos de Inversión desarrollados mediante procesos inclusivos, dirigidos por el país y que reúnan a todas las partes interesadas en el área de la salud reproductiva y la salud y nutrición materna, de las y los recién nacidos, niños y adolescentes. La inclusión de la planificación familiar en los Proyectos de Inversión depende de si es una de las prioridades en los procesos establecidos por el país.

El GFF tiene el potencial de movilizar fondos y contribuir a subsanar el déficit de financiación de anticonceptivos. Sin embargo, se han expresado ciertas preocupaciones al respecto, como las dificultades para hacer seguimiento de los fondos movilizados por el GFF y para conocer qué parte de ellos realmente se destina a anticonceptivos; la insostenibilidad de la financiación de productos como los anticonceptivos a través de préstamos, y el riesgo de que las inversiones en el GFF puedan desviar los recursos de los donantes y alejarlos de un apoyo más directo a la planificación familiar.

Garantías de volumen

Las garantías de volumen son acuerdos entre una parte garante y una parte proveedora para la compra de ciertas cantidades de productos a cambio de reducciones en los precios. Si los compradores no llegan al volumen acordado, los garantes asumen la financiación de pedidos complementarios.

El Implant Access Program (Programa de Acceso a Implantes), que se puso en marcha en 2013, se basa en una garantía de volumen respaldada por cuatro donantes: la Fundación Bill y Melinda Gates (BMGF), la Children's Investment Fund Foundation (CIFF), la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad) y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA).¹⁷ Los donantes acordaron garantizar cierto volumen de pedidos; a cambio, los fabricantes Bayer y Merck acordaron reducir los precios de los implantes para los 69 países prioritarios para FP2020.

El Implant Access Program parece haber tenido resultados positivos para todas las partes: los donantes, los fabricantes, los países y las usuarias de implantes.¹⁸ Hasta la fecha no ha sido necesaria la intervención de los garantes, de modo que si bien hay disponibilidad de fondos provenientes de donantes, no ha hecho falta utilizarlos. El acuerdo inicial se ha ampliado y continuará hasta 2023.¹⁹

Al igual que sucede con otras iniciativas de configuración del mercado, existe el riesgo de que los precios más bajos de los programas de garantías de volumen frenen la competencia de otros fabricantes. El Implant Access Program y otros programas de reducción de precios para métodos específicos también pueden crear desequilibrios en la variedad de métodos empleados.

Asociaciones con el sector privado para reducir los precios de anticonceptivos

Hay donantes que han colaborado con fabricantes de anticonceptivos para introducir nuevos productos y reducir los precios. Un grupo de donantes e instituciones —que incluye a las fundaciones BMGF y CIFF, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), PATH, el UNFPA y USAID— y gobiernos nacionales han trabajado conjuntamente con el fabricante Pfizer para introducir el nuevo producto Sayana® Press (un inyectable de dosis bajas con jeringa incorporada) a un precio reducido en ciertos países prioritarios para FP2020.²⁰ La Contraceptives Security Initiative, lanzada en 2010, consistió en una asociación entre USAID y Bayer para introducir la píldora anticonceptiva Microgynon® Fe en el mercado comercial de 11 países africanos.²¹

Todas estas iniciativas se consideran beneficiosas para todas las partes y, por lo tanto, es probable que continúen. No obstante, el uso de financiación pública en el sector comercial conlleva riesgos y es necesario establecer salvaguardas para garantizar que los fondos se empleen para el bien público y no únicamente para obtener beneficios comerciales.²²

El Mecanismo de Financiación Puente de Suministros UNFPA

El Mecanismo de Financiación Puente (BFM, por sus siglas en inglés) de Suministros UNFPA fue establecido por el UNFPA con ayuda del DFID y de la BMGF. Sin la financiación puente, el UNFPA tiene que esperar a que los donantes entreguen los fondos para realizar compras, de modo que no siempre puede proveer de suministros a los países cuando los necesitan.

El BFM dispondrá de un fondo rotativo de efectivo, o garantías equivalentes al efectivo, de 80 millones de dólares, que se puede utilizar para la adquisición en el periodo que transcurre entre el compromiso de los donantes y la entrega real de los fondos.²³ El BFM entró en funcionamiento a principios de 2018 y las partes interesadas tienen grandes esperanzas de que reducirá las demoras y los plazos de entrega.

Mecanismos de financiación basados en resultados

Los mecanismos de financiación basados en resultados se centran en el logro de ciertos resultados acordados, en lugar de centrarse en los resultados a corto plazo o en la ayuda prestada a través de los mecanismos tradicionales. El donante se compromete a pagar al beneficiario cuando logre los resultados acordados.

Uno de los problemas de los mecanismos basados en resultados para la planificación familiar es el riesgo de coacción si hay objetivos de planificación familiar concretos que formen parte de los resultados acordados. Muchas partes interesadas evitan el uso de objetivos en la planificación familiar, dado que pueden llevar a los proveedores sanitarios a promover en exceso la planificación familiar y no respetar el derecho de las posibles personas usuarias a decidir libremente si quieren usar la planificación familiar y qué método utilizar.

Bonos de impacto en el desarrollo

Los bonos de impacto en el desarrollo son un mecanismo basado en resultados que emplea préstamos privados para invertir en programas sociales. La parte inversora anticipa fondos que se usan para establecer y ejecutar un programa. Cuando se alcanzan los resultados acordados, el “financiador de resultados” devuelve el préstamo con intereses al inversor privado.

Todavía existen dudas sobre si los bonos de impacto en el desarrollo son adecuados para la planificación familiar. Sin embargo, algunos grandes donantes, como el DFID y USAID, están interesados en su potencial.²⁴

Cofinanciación

La cofinanciación es un método usado para fomentar las contribuciones de gobiernos nacionales en el área de suministros y facilitar la transición de los países hacia la autosuficiencia. GAVI emplea un modelo de cofinanciación para vacunas: solo entrega sus donaciones de vacunas cuando el país receptor ya ha aportado su cuota acordada.

Este modelo podría tener éxito en la financiación de suministros anticonceptivos. Entre las adaptaciones propuestas para la planificación familiar se incluyen el establecimiento de aportes del país a un precio fijo por año-pareja de protección y su aumento gradual hasta que alcance el coste real de la adquisición,²⁵ y el establecimiento de acuerdos sobre la división de costes entre los donantes y los gobiernos nacionales para programas de planificación familiar que incluyan tanto suministros como otros elementos.

5. Recomendaciones para la ayuda de los donantes

Estas son algunas formas de subsanar el déficit de financiación para anticonceptivos o de hacerlo menos desigual:

- Comprar más suministros con fondos de donantes (a través de una mayor financiación o un mejor uso de los fondos).
- Aumentar la financiación nacional procedente de los gobiernos.
- Mejorar la distribución de los pagos directos entre los distintos quintiles de ingresos para minimizar los costes que recaen en los grupos de población con rentas más bajas.

Estas son las recomendaciones para cada una de estas tres áreas:

Recomendación 1: Se recomienda a los donantes que continúen con e incrementen la ayuda económica para suministros anticonceptivos y programas de planificación familiar.

La inversión en suministros anticonceptivos y planificación familiar es esencial para la salud y el bienestar de las mujeres y adolescentes, y para que estas puedan ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. Los donantes deberían mantener e incrementar la ayuda financiera para suministros anticonceptivos, y situar esta ayuda dentro del contexto más general de la planificación familiar y los programas de salud más amplios. Al combinar la financiación para suministros con la ayuda para el desarrollo de capacidades y para el fortalecimiento de los sistemas sanitarios se lograrán resultados más sostenibles y se reducirán los riesgos de depender de los donantes para la obtención de suministros.

Recomendación 2: Se recomienda a los donantes que sigan explorando formas más eficientes de usar sus fondos.

Muchas de las iniciativas respaldadas por los donantes hasta la fecha se han concentrado en cómo obtener más anticonceptivos con la financiación disponible: mediante adquisiciones más eficientes, negociaciones para la reducción de precios, mejores flujos de información, compras coordinadas, garantías de volumen, financiación puente, etc. Todos esos mecanismos deberían promoverse, aunque hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Pueden conducir a distorsiones en el mercado y a una variedad de métodos no óptima, y pueden eliminar la competencia.
- El uso de fondos de préstamo para la compra de productos, como en el contexto del GFF, podría conducir a un mayor endeudamiento del país en el futuro.
- No resolverán el problema principal, que es el porcentaje cada vez mayor de pagos directos y las desigualdades que estos generan.

Recomendación 3: Se recomienda a los donantes respaldar iniciativas que aprovechen los fondos de forma óptima y puedan ofrecer soluciones a largo plazo.

La financiación puente, por ejemplo, implica una inyección inicial de fondos de donantes que después se pueden usar de modo rotativo a mediano y largo plazo. El mismo dinero de un donante puede aligerar muchas veces los plazos de los pedidos con una única inyección de fondos (más los complementos que sean necesarios). Las garantías de volumen son un compromiso que el donante adquiere una única vez, aportando su credibilidad para permitir a los fabricantes planificar con antelación, optimizar la producción y reducir los precios. En el caso del Programa de Acceso a Implantes, dado que los compradores mundiales han coordinado sus compras para garantizar unos volúmenes adecuados de pedidos de implantes, hasta la fecha no ha sido necesario usar los fondos de los donantes para la garantía de volumen.

Recomendación 4: Con el fin de aumentar la sostenibilidad, los donantes deberían respaldar las modalidades de financiación que fomenten el compromiso de los gobiernos y la responsabilidad del país.

El compromiso y la responsabilidad del país son esenciales para la sostenibilidad de los programas de planificación familiar. La financiación bilateral es una modalidad que deja en manos del gobierno del país las decisiones sobre la asignación de recursos, lo cual incrementa el sentido de responsabilidad del país. No obstante, no existen garantías de que el país dará prioridad a los suministros anticonceptivos. El UNFPA y su fondo especial Suministros UNFPA persiguen, de manera específica, profundizar el compromiso de los países con la planificación familiar.

Recomendación 5: Para lograr la sostenibilidad, los donantes deberían respaldar opciones que promuevan una variedad racional de métodos dentro de la capacidad de pago del país, junto a un enfoque basado en los derechos para garantizar la elección.

Las reducciones de precios vinculadas a los compromisos gubernamentales para reforzar la disponibilidad de métodos específicos pueden conducir a una variedad de métodos más rentable. Sin embargo, existe el peligro de que la configuración del mercado haga que desaparezcan de este métodos más rentables, como el DIU, y que disminuyan las opciones. Además, los gastos directos se desvían, inevitablemente, hacia los métodos hormonales de corto plazo más costosos. Los países deben tener un conocimiento claro de la rentabilidad de todos los métodos y mantener una variedad amplia de métodos.

Recomendación 6: Se recomienda a los donantes que exploren modalidades e iniciativas que involucren al sector privado y que puedan reducir la desigualdad.

Dado que es probable que los pagos directos aumenten en el futuro, es importante explorar modalidades e iniciativas que involucren al sector privado y que puedan reducir la desigualdad. La participación del sector privado podría incluir:

- financiación para marketing social, que reduce los precios;
- inclusión de partes interesadas del sector privado en los mecanismos nacionales de coordinación para las compras conjuntas, con el compromiso recíproco de controles de los precios de venta.

Recomendación 7: Con el fin de aumentar la igualdad y la sostenibilidad, los donantes deberían ofrecer financiación que respalde la cobertura sanitaria universal y la inclusión de la planificación familiar en los programas nacionales de seguros médicos.

Los pagos directos por servicios sanitarios a menudo corren por cuenta de quienes tienen menos recursos para afrontarlos. Para reducir las desigualdades y mejorar la cobertura sanitaria, es esencial abandonar los modelos de pago directo para los servicios sanitarios y adoptar modelos de prepago y cobertura conjunta de riesgos que beneficien a todas las personas, incluidas las que cuentan con rentas bajas y las que se encuentran en la economía informal. La inclusión de la planificación familiar en los programas nacionales de seguros de salud elimina barreras derivadas del precio para las personas cubiertas por dichos programas.

Recomendaciones para países en transición:

Recomendación 8: Con el fin de facilitar la transición y mantener la igualdad, los donantes deberían respaldar la inclusión de los países en transición en los planes de reducción de precios y garantía de volumen.

Esto podría hacerse a través de programas de compra conjunta a escala nacional y de la negociación bilateral para lograr reducciones de precios, o de reducciones de precios para países en transición que compren a través del UNFPA. Los donantes podrían ayudar con garantías de volumen y negociaciones con los fabricantes.

Recomendación 9: Los donantes deberían proporcionar ayuda financiera para nuevas iniciativas de compra y de financiación nacional en países en transición.

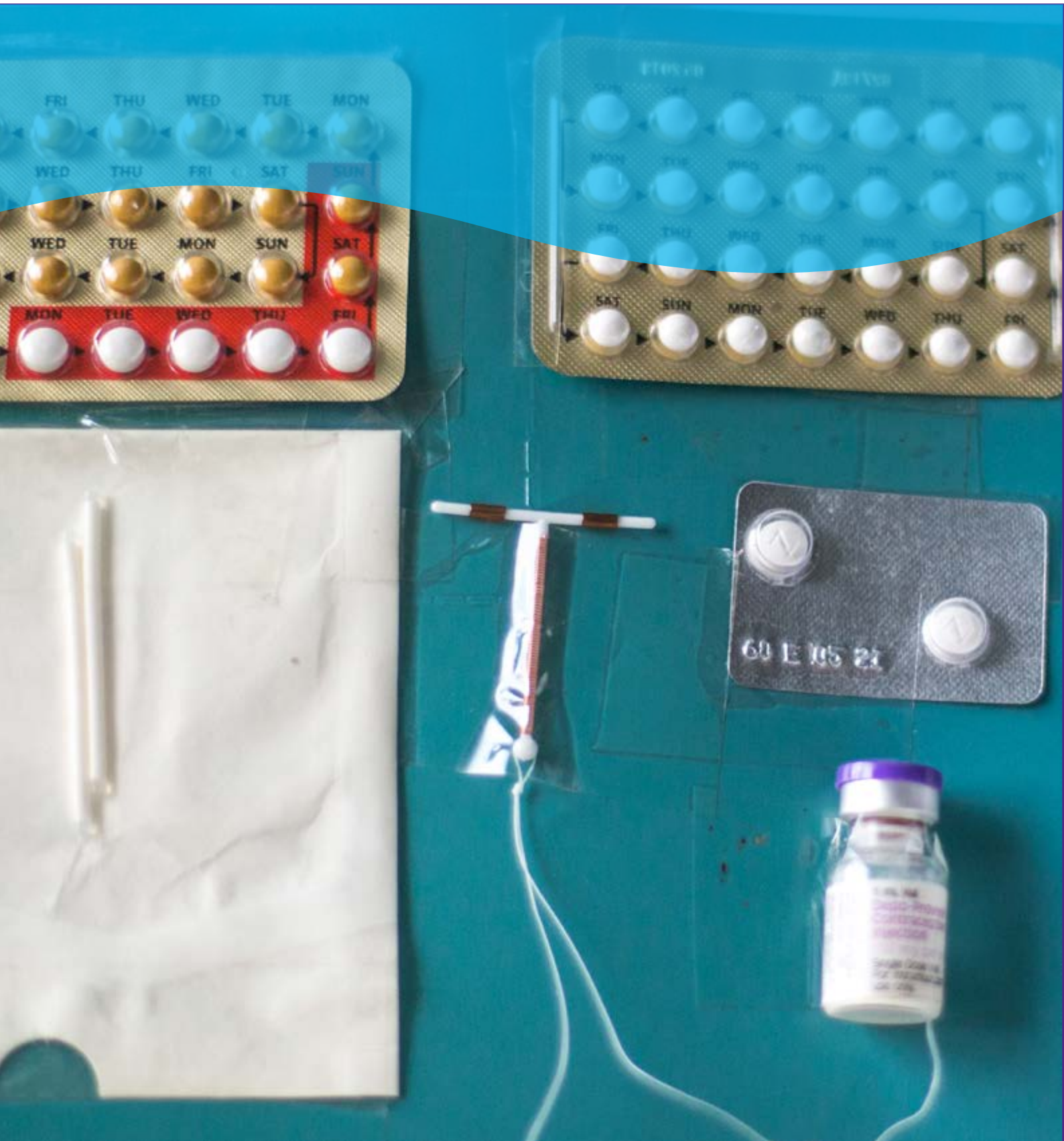
Una de las opciones es el apoyo a las compras conjuntas de todos los sectores para lograr reducciones de precios. El acceso del sector privado a la cadena de suministro del sector público a un coste reducido puede estar sujeto a un compromiso para controlar los precios de venta. También pueden introducirse planes de cofinanciación como una forma de facilitar la transición.

Las recomendaciones 6 y 7 también se aplican a los países en transición.



Abreviaturas clave

BFM	Bridge Funding Mechanism (Mecanismo de Financiación Puente)
BMGF	Bill and Melinda Gates Foundation (Fundación Bill y Melinda Gates)
CHAI	Clinton Health Access Initiative (Iniciativa Clinton de Acceso a la Salud)
CIFF	Children's Investment Fund Foundation (Fundación del Fondo de Inversión para la Infancia)
DFID	Department for International Development (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido)
DIU	Dispositivo Intrauterino
EE. UU.	Estados Unidos de América
GFF	Global Financing Facility (Mecanismo Mundial de Financiamiento)
Norad	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PRMB	Países de renta media y baja
RHSC	Reproductive Health Supplies Coalition (Coalición para los Suministros de Salud Reproductiva)
RMNCAH+N	Reproductive, maternal, newborn, child and adolescent health and nutrition (Salud reproductiva y salud y nutrición materna, de las y los recién nacidos, niños y adolescentes)
RU	Reino Unido
SIDA	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
SWAps	Sector-wide approaches (Enfoques sectoriales)
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)



Referencias

- 1 Countdown 2030 Europe (2018) *Contraceptive supplies financing: what role for donors? A guide for advocates*. Disponible en: <http://www.countdown2030europe.org/storage/app/media/uploaded-files/C2030E_Contraceptive%20Supplies%20Financing_Donors.pdf>.
- 2 Véase Reproductive Health Supplies Coalition (2018) *Global Contraceptive Commodity Gap Analysis 2018*. Bruselas. Disponible en: <https://www.rhsupplies.org/uploads/tx_rhscpublications/Commodity_Gap_Analysis-2018.pdf>.
- 3 Ibid.
- 4 Véase Silverman, R y Glassman, A (2016) *Aligning to 2020: How the FP2020 Core Partners Can Work Better, Together*. Washington DC: Center for Global Development. p.12. Disponible en: <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/Aligning-to-2020.PDF>>.
- 5 Véase Clinton Health Access Initiative and Reproductive Health Supplies Coalition (octubre de 2017) *2017 Family Planning Market Report*. p.10–11. Disponible en: <<https://clintonhealthaccess.org/content/uploads/2017/10/2017-CHAI-Family-Planning-Market-Report.pdf>>.
- 6 Countdown 2030 Europe (2018) *European Donor Support to Sexual & Reproductive Health & Family Planning: Trends Analysis 2016–17*. Disponible en: <http://www.countdown2030europe.org/storage/app/media/uploaded-files/Countdown2030Europe_EuropeanDonorTrackingSRHFPSupport%202016-2017.pdf>.
- 7 Para un resumen sobre métodos anticonceptivos, véase World Health Organization (February 2018) *Fact Sheet: Family planning/Contraception*. Disponible en: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs351/en/>>.
- 8 Véase Hoehn, K, Compernelle, L y Koenig, S (2015) *Post-2015 Financing for Reproductive Health Supplies: Rapid Assessment – Advocacy Mapping*. Bruselas: Reproductive Health Supplies Coalition. Abril de 2015. p.10. Disponible en: <https://www.rhsupplies.org/uploads/tx_rhscpublications/Post-2015_financing_for_Reproductive_Health_Supplies.pdf>.
- 9 Véase Dalberg Global Development Advisors and Reproductive Health Supplies Coalition (2014) *Market Shaping for Family Planning*. Disponible en: <https://www.rhsupplies.org/fileadmin/uploads/rhsc/Uploads/Documents/Dalberg_Report_Market_Shaping_for_Family_Planning_WEB.pdf>.
- 10 En el Informe Anual de Suministros UNFPA 2016 se incluye un diagrama de la curva S y de los países en cada etapa. Véase UNFPA (2017) *UNFPA Supplies Annual Report 2016*. p.12. Disponible en: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Annual_Report_2016_UNFPA_Supplies_FINAL.pdf>.
- 11 Countdown 2030 Europe (2018) *Contraceptive supplies financing: what role for donors? A guide for advocates*. Op. cit.
- 12 Véase Kaiser Family Foundation (diciembre de 2017) *Donor Government Funding for Family Planning in 2016*. Disponible en: <<http://files.kff.org/attachment/Report-Donor-Government-Funding-for-Family-Planning-in-2016>>.
- 13 UNFPA (2017) *Annual Report 2016*. pp.36-37. Disponible en: <<https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Annual-Report-2016.pdf>>.
- 14 UNFPA (2017) *UNFPA Supplies Annual Report 2016*. p.73.
- 15 Ibid. p.89.
- 16 Ibid. p.85.
- 17 Véase Clinton Health Access Initiative (2015) *Case study: Expanding global access to contraceptive implants*. Disponible en: <https://clintonhealthaccess.org/content/uploads/2015/08/Case-Study_LARC.pdf>; y Implant Access Program: Expanding Family Planning Options for Women (enero de 2016). Disponible en: <http://ec2-54-210-230-186.compute-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2016/03/IAP_two_pager_2016-REV-jan-21.pdf>. Véase también Lin, A (octubre de 2016) *Making Markets Work for Reproductive Health: Role of market shaping in building sustainable, healthy markets*. Presentación realizada en la Reunión General de Miembros de la Coalición para el Suministro de Material de Salud Reproductiva, Seattle. Disponible en: <https://www.rhsupplies.org/fileadmin/uploads/rhsc/General_Membership_Meetings/Seattle_2016/Presentations/Day_1/Implants_market_shaping_for_MDAWG.pdf>.
- 18 Véase Clinton Health Access Initiative (2015). Op. cit.; y FP2020, Knowledge Resources (marzo de 2016): *Implant Access Program: Expanding Family Planning Options for Women*. Disponible en: <<http://www.familyplanning2020.org/resources/13386>>.
- 19 Véase FP2020, Knowledge Resources (marzo de 2016). Op. cit.
- 20 Véase FP2020 (2017) *The Family Planning Summit. For Safer, Healthier and Empowered Futures. Outcome Document*. Disponible en: <http://ec2-54-210-230-186.compute-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2017/10/FP2020_Summit_Outcome_Document_V10_Clean.pdf>; y Pfizer (May 2017) *Collaboration Helps Broaden Access to Pfizer's Contraceptive, Sayana® Press (medroxyprogesterone acetate), for Women in Some of the World's Poorest Countries*. Disponible en: <<http://press.pfizer.com/press-release/collaboration-helps-broaden-access-pfizers-contraceptive-sayana-press-medroxyprogester>>.

- 21 Véase Reproductive Health Supplies Coalition (enero de 2011) Bayer HealthCare and USAID launch joint Contraceptive Security Initiative. Disponible en: <<https://www.rhsupplies.org/news-events/news/article/bayer-healthcare-and-usaid-launch-joint-contraceptive-security-initiative-1286/>>; y Bayer (sin fecha) Contraceptive Security Initiative: Sustainable approach for the middle class. Disponible en: <<http://pharma.bayer.com/en/commitment-responsibility/family-planning/contraceptive-security-initiative/>>.
- 22 Véase Hoehn et al (2015). Op. cit.
- 23 Véase UNFPA (julio de 2017) Global Leaders Commit Support for UNFPA at London Family Planning Summit. Disponible en: <<https://www.unfpa.org/press/global-leaders-commit-support-unfpa-london-family-planning-summit>>.
- 24 Véase Devex (18 de julio de 2017) Development impact bonds gain momentum. Disponible en: <<https://www.devex.com/news/development-impact-bonds-gain-momentum-90591>>.
- 25 Véase Silverman y Glassman (2016). Op. cit. p.34.

web: www.countdown2030europe.org
twitter: [@C2030Europe](https://twitter.com/C2030Europe)
Correo electrónico: countdown2030europe@ippfen.org



Countdown 2030
EUROPE