

Reforma al modelo de asignación de recursos de la IPPF

Borrador 2

Antecedentes y conclusiones preliminares

Elaborado por:

**Comisión Independiente de Asignación de Recursos
(IRAC)**

Presidenta: Gillian Greer
Septiembre 2019

1.	PRÓLOGO-----	3
2.	INTRODUCCIÓN -----	4
	2.1 TÉRMINOS DE REFERENCIA-----	5
	2.2 METODOLOGÍA Y CRONOGRAMA -----	5
3.	MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LA IPPF -----	7
	3.1 FINANCIAMIENTO GENERAL DE LA IPPF -----	9
	3.2 EL ENFOQUE ACTUAL DE LA ASIGNACIÓN DE FONDOS NO RESTRINGIDOS -----	10
	3.2.1. <i>Fórmula de asignación de recursos regionales</i> -----	10
	3.2.2. <i>Financiamiento basado en el desempeño</i> -----	12
	3.3 CONSECUENCIAS DEL ACTUAL ENFOQUE DE ASIGNACIÓN -----	13
4.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA -----	17
5.	APRENDIZAJES DEL ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LAS CONSULTAS -----	18
	5.1 EXPERIENCIA DE OTRAS INSTITUCIONES-----	18
	5.2 RESULTADOS DE LA ENCUESTA -----	21
	5.3 CONSULTAS-----	25
	5.4 OTRAS CUESTIONES CRÍTICAS PARA LAS RECOMENDACIONES -----	27
	I. UN ENFOQUE CENTRADO EN LAS AM -----	27
	II. EL SECRETARIADO DE LA IPPF ES UN FACILITADOR -----	28
	III. CULTURA DE CAMBIO -----	28
	IV. DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LAS AM-----	28
	V. UN MODELO FLEXIBLE DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS-----	29
	VI. ALINEACIÓN CON EL PLAN DE ACTIVIDADES Y EL MARCO ESTRATÉGICO -----	29
6.	RECOMENDACIONES -----	29
	6.1 PRINCIPIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE FONDOS NO RESTRINGIDOS-----	31
	6.2 MODELOS Y PROCESOS CONSIDERADOS -----	31
7.	APÉNDICES -----	1
	APÉNDICE 1. TABLAS Y CIFRAS -----	1
	APÉNDICE 2. COMPONENTES DE DISEÑO DEL FINANCIAMIENTO BASADO EN EL DESEMPEÑO-----	6

1. Prólogo

Al momento de escribir este informe, la Ley Mordaza de la Ciudad de México/Global está impactando una vez más en el financiamiento de las organizaciones, los derechos humanos y el derecho a decidir. Lo anterior, unido a la presencia de una oposición más activa e influyente. La salud y los derechos sexuales y reproductivos (SDSR) son de nuevo temas muy polémicos en la ONU, con un apoyo cada vez menor de muchos Estados miembro a los derechos humanos, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, incluidos los de las poblaciones LGBTQi+. De hecho, el espacio para la sociedad civil en la ONU y en muchos países se está reduciendo y hay menos oportunidades y más competencia por el financiamiento gubernamental. La pérdida de reputación de las ONG y las instituciones debido al acoso sexual, la intimidación y otras cuestiones de salvaguardia ha dado lugar a una disminución de la confianza en las ONG y a un menor apoyo de la población general.

Es en este contexto que la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF) busca cumplir su misión de manera más efectiva, y con mayor determinación para marcar la diferencia. Ya se han dado grandes saltos para hacer frente a los retos del mañana:

- El Marco Estratégico de la IPPF (2016-2022), que incluye cuatro resultados ambiciosos, proporciona una sólida columna vertebral de visión y dirección.
- El Plan de Negocios de la IPPF, con sus siete soluciones y temas transversales, “proporciona una clara hoja de ruta para transformar la IPPF”, buscando “mejorar radicalmente el desempeño al impulsar la planificación de negocios y liberar capacidades en toda la organización”, cambiando así el comportamiento y la cultura de la organización.
- El nuevo contrato de 130 millones de libras esterlinas para la Salud Sexual Integrada de las Mujeres (WISH, por sus siglas en inglés) con DFID ofrece una nueva forma de financiamiento basado en resultados que requiere que la IPPF sea más eficiente, esté mejor administrada y sea más hábil comercialmente.
- La igualdad de género y los derechos humanos están en el centro de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, brindando otra oportunidad para que IPPF y sus Asociaciones Miembro contribuyan a un mundo más justo, igualitario y sostenible, para asegurar que nadie se quede atrás.

Sin embargo, los recientes desafíos internos han llevado a la IPPF a enfrentarse a un urgente llamado a la reforma. Es con este fin que “un plan para transformar la IPPF” fue diseñado y aprobado por el Consejo de Gobierno, y se crearon dos Comisiones. Tenemos la fortuna de que la reforma haya sido apoyada por los donantes principales.

Después de casi 70 años, la IPPF todavía tiene la valentía creativa de marcar la diferencia en la vida de las personas, para asegurar tanto su voz como su derecho a decidir. Las personas en la Comisión Independiente de Asignación de Recursos, estamos agradecidas a quienes han participado en reuniones, seminarios en línea, consultas y en nuestra encuesta; compartiendo sus experiencias y sus esperanzas para el futuro de esta organización, bajo la creencia de que, en un momento de desajuste e incertidumbre, la IPPF sigue siendo relevante y receptiva, y tiene un papel importante que desempeñar en la prestación de servicios globales de SDSR.

Gill Greer, CBE, Doctora, y Miembro de la Orden del Mérito de Nueva Zelanda

2. Introducción

Con anclaje local y conexión global, la IPPF es proveedora de servicios globales a nivel mundial, y una de las principales organizaciones defensoras de la salud y los derechos sexuales y reproductivos (SDSR). La Federación tiene presencia en todo el mundo, con 134 Asociaciones Miembro (AM), más de 29,000 individuos trabajando en la organización y cientos de miles de personas voluntarias que implementan esfuerzos con las comunidades y los individuos. En 2017, los programas de la IPPF evitaron un estimado de 11,515 y 66,695 muertes maternas e infantiles, respectivamente. El valor de estos beneficios se calcula, de manera conservadora, en 11,000 millones de dólares, no obstante, fueron logrados con un costo inferior a 350 millones de dólares.

La reciente crisis de gobernanza y reputación de la IPPF pone mucho de esto en riesgo.

Se establecieron mejores procesos de salvaguardia y capacitación, y, en mayo de 2019, el Consejo de Gobierno (CG) de la IPPF acordó que una Federación más responsable, ágil y moderna es fundamental para la supervivencia y trazó el mapa de un proceso de transformación a lo largo de un período de seis meses, anticipando un plan de reformas radicales en materia de gobernanza y finanzas, que permitirán que la organización desarrolle mejor sus potencialidades y alcance los compromisos de su Marco Estratégico.

El Consejo de Gobierno solicitó el establecimiento de dos Comisiones de revisión independientes, una para revisar la gobernanza de la IPPF y la otra para revisar el proceso mediante el cual la IPPF asigna recursos no restringidos a las AM y al Secretariado en todas las regiones y países. Se acordó que las propuestas de reforma de las Comisiones deberían presentarse a una asamblea general extraordinaria de todas las AM, junto con los socios y donantes, que se convocaría en Nueva Delhi, India, en noviembre de 2019. Este informe de la Comisión Independiente de Asignación de Recursos (IRAC, por sus siglas en inglés) se enfoca en el modelo de asignación de recursos de la IPPF.

Un Plan de Negocios y el primer plan financiero de tres años de la IPPF fueron aprobados en noviembre de 2018. También se estaban mejorando las políticas, los procesos y la capacitación en materia de salvaguardia para hacer frente a algunos de los desafíos que habían dado lugar a la crisis que desencadenó la decisión del Consejo de Gobierno.

Los donativos de uso no restringido son una contribución vital para la IPPF, puesto que representan alrededor de 75 millones de dólares al año. Sin embargo, el modelo de asignación de recursos que determina el monto de la financiación institucional no restringida a las AM individuales y al Secretariado está obsoleto. Aprobado en 1997, fue revisado por última vez en 2004, lo que supuso cambios mínimos. El modelo no se aplica según criterios uniformes en todas las regiones, sino que se basa en criterios históricos o específicos de cada región, o en el desempeño en el pasado.

Las AM, el Consejo de Gobierno, los donantes, los socios y el personal acordaron que era necesario tomar medidas para lograr una reforma radical de la gobernanza y un modelo de asignación renovado. Esto resultó en un Plan para transformar la IPPF, “el Plan”. Se pretendía que fuera una hoja de ruta para las reformas que permitieran a la IPPF desarrollar todo su potencial y “atender mejor a quienes lo necesitan para tener éxito”. Los donantes de la IPPF acordaron financiar el Plan, y las AM que habían tenido la intención de renunciar a la IPPF acordaron retrasar su decisión hasta finalizar el mismo.

Después de haber revisado el modelo actual de la IPPF y otros, la IRAC ha reunido modelos alternativos utilizados en el sector (FMSIDA, GAVI y otros), lecciones aprendidas, y ha esbozado opciones potenciales que han sido revisadas. Ha proporcionado un conjunto de recomendaciones centradas en asegurar que la IPPF sea sostenible y esté equipada para promover con éxito la salud y los derechos sexuales y reproductivos para todas las personas.

2.1 Términos de referencia

La IRAC recibió el siguiente mandato:

1. Revisar el modelo existente de asignación de recursos de la IPPF y emplear los aprendizajes de intentos anteriores de modificar el modelo.
2. Comparar modelos empleados en el sector (FMSIDA, GAVI y otros).
3. Esbozar posibles opciones y presentar un conjunto de recomendaciones específicas centradas en asegurar que la IPPF sea sostenible y esté en mejores condiciones de promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

En última instancia, se esperaba que la IRAC estableciera una trayectoria hacia un modelo operativo que sustentara la asignación de recursos aprobada.

En opinión de la IRAC, el principal objetivo de un modelo de asignación de recursos es garantizar que la Federación haga el mejor uso posible de los fondos disponibles para alcanzar sus objetivos estratégicos.

Si bien serían valiosas las cuestiones de financiamiento más amplias y las decisiones sobre cómo conformar la cartera de proyectos restringidos y de “integrar” mejor el financiamiento bilateral de los miembros, estas consideraciones no debían ser priorizadas durante esta primera fase. Estas formarán recomendaciones para la Fase II, en la que también se considerará el financiamiento restringido. Del mismo modo, las cuestiones relacionadas con las cuotas de los miembros u otras posibles opciones para contribuir al financiamiento del Secretariado no deben considerarse en este plazo, sino como parte de una mayor generación de ingresos y de un financiamiento sostenible.

2.2 Metodología y cronograma

La revisión fue realizada por una Comisión de ocho personas (la IRAC), compuesta por expertos independientes, representantes de las Asociaciones Miembro, donantes y un representante de la

juventud, asistido por personal de apoyo del Secretariado. Se adjunta una lista completa de los miembros la IRAC.

La IRAC fue dirigida por Gillian Greer, ex Directora General de la IPPF, y ex Directora Ejecutiva de una de las AM, quien ha tenido experiencia de primera mano con el modelo, pero está lo suficientemente alejada de la operación actual como para ser considerada verdaderamente independiente. La presidencia fue apoyada por un segundo comisario independiente, Mark Pearson, un economista de la salud con sede en el Reino Unido y experiencia internacional en modelos de asignación de recursos.

Los integrantes de la IRAC proporcionaron perspectivas y asesoramiento fundamentados y sirvieron de conducto para la participación de las principales partes interesadas. La IRAC se puso en contacto con el personal y las personas voluntarias de las AM, las oficinas del Secretariado –Oficina Central (OC) y las Oficinas Regionales (OR)–, donantes y socios para recabar sus aportaciones, compartir los avances y crear compromiso.

La revisión se llevó a cabo a través de un amplio proceso de consulta que incluyó un foro interactivo en el sitio web, que permitió contribuciones abiertas de todas las partes interesadas y una encuesta por internet, a la que se animó que respondieran las personas voluntarias y el personal de todas las AM. Se realizaron un total de 200 encuestas verificadas.

Quienes integran la IRAC participaron formal e informalmente en un diálogo consultivo con personas voluntarias, gerentes, directoras y directores ejecutivos, y representantes de la juventud en reuniones en:

- Tallin (Red Europea del Consejo Regional, 14-16 de junio)
- La Reunión Anual de Donantes de IPPF y la Reunión del Grupo Asesor de Donantes (Londres, 16-18 de junio)
- Kuala Lumpur (Consejo Regional de la RESAO, 6-7 de julio)
- Nairobi (Consejo Regional de la Región Africana y el foro regional de juventudes, 28-29 de junio)
- Nueva York (RHO, 28-29 de junio)
- Bangkok (Consejo Regional de la RSA, 20-21 de agosto)
- Túnez (Consejo Regional del Mundo Árabe, 23-25 de septiembre)

También se han sostenido reuniones individuales y correspondencia con el personal y con voluntarios actuales e históricos, y la IRAC recibió varios correos electrónicos con sugerencias y los mejores deseos para el proceso de reforma.

La IRAC también dirigió seminarios en línea y reuniones virtuales en Zoom con algunos miembros del personal regional, y directoras y directores de la Región del Mundo Árabe, la Red Europea, y representantes de algunas AM, así como reuniones temáticas virtuales y presenciales con la Oficina Central y otras, con un enfoque particular en la participación de la juventud en la gobernanza de la IPPF.

El proceso de reforma ha sido supervisado por un Comité Ejecutivo (CoEj) con Términos de Referencia claros que incluyen cinco áreas clave:

- Supervisar el trabajo que el Director General lleva a cabo en el diseño, instigación y coordinación de una revisión independiente de la gobernanza y la asignación de recursos de la IPPF.
- Garantizar la participación de las principales partes interesadas en el proceso de reforma.
- Supervisar el proceso de presentación de propuestas de cambio para su aprobación final.
- Revisar el presupuesto para el proceso de reforma.
- Recibir y responder a las preguntas y preocupaciones de las partes interesadas sobre los procesos de reforma e informar regularmente a los miembros del Consejo de Gobierno sobre el avance de los trabajos del Consejo Ejecutivo.

Ambas Comisiones han presentado informes al Consejo Ejecutivo sobre los progresos realizados. El intercambio de este informe preliminar sobre los hallazgos clave y los caminos sugeridos para avanzar en septiembre, así como las respuestas de las partes interesadas de la IPPF, irá seguido de un informe final traducido a los principales idiomas de la IPPF, que contendrá las recomendaciones específicas de ambas Comisiones el 13 de octubre de 2019. Esto es con antelación una votación en la Asamblea General extraordinaria en noviembre, seguida de la aprobación en el Consejo de Gobierno.

Las fechas clave para esta revisión incluyen:

25 de julio	Lanzamiento de la encuesta
28 de agosto	Cierre de la encuesta
1 de septiembre	Informe preliminar finalizado
16 de septiembre	Consulta secundaria
1 de octubre	Informe final entregado
28 de noviembre	Conferencia de la Juventud, Delhi, India
29-30 de noviembre	Asamblea General, Delhi, India

3. Modelo de asignación de recursos de la IPPF

La IPPF fue fundada como un medio para que las Asociaciones Miembro (AM) fortalecieran su trabajo a través de la colaboración en 1952. No fue hasta 1966 que la Oficina Central también asumió la función de recaudar recursos para la Federación en general. Hoy en día, la IPPF está compuesta por AM legalmente independientes apoyadas por un Secretariado de la Oficina Central y Oficinas Regionales (OC y OR). La IPPF, como entidad legal, es una organización sin fines de lucro registrada en el Reino Unido y tiene responsabilidades financieras solo por los fondos que circulan a través de la Oficina Central.

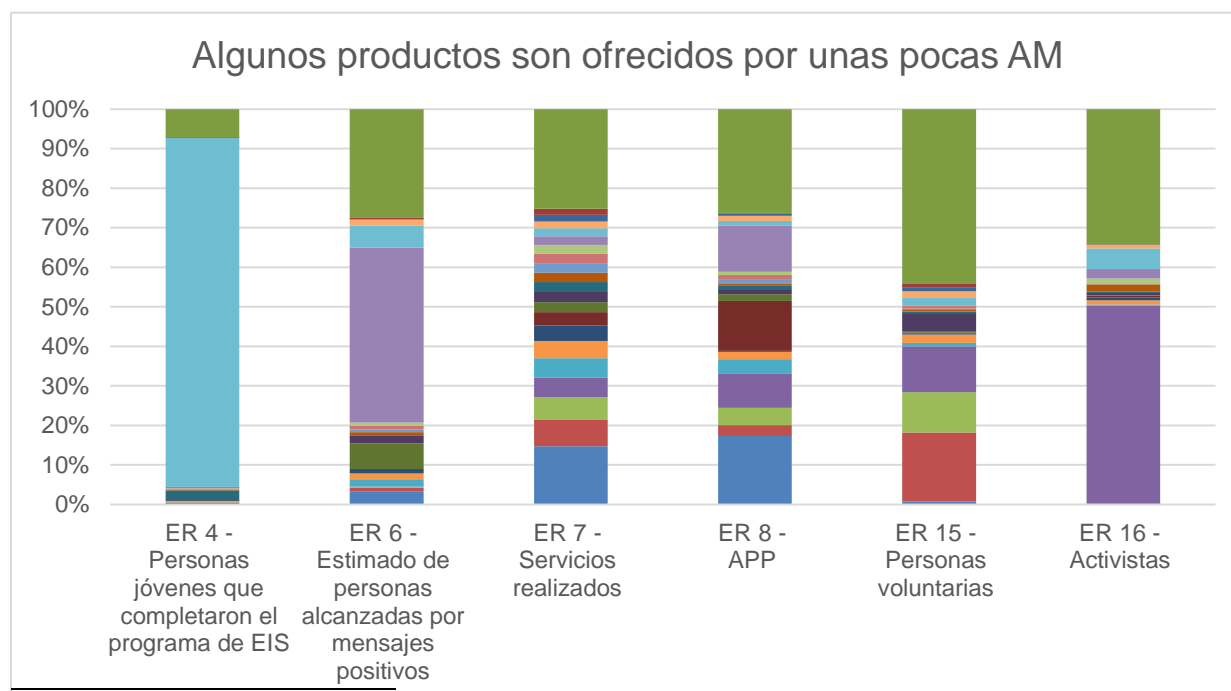
Un Plan de Negocios del Secretariado y el primer plan financiero de tres años de la IPPF fueron aprobados en noviembre de 2018. El Plan de Negocios proporciona un nuevo modelo de negocios, que incluye seis soluciones y los temas transversales críticos de género, juventud y personas

vulnerables y marginadas. Destaca la intención de desarrollar un enfoque centrado en la AM, con un Secretariado facilitador y colaborador.

Los resultados y valores del [Marco Estratégico 2016-2022](#) actualmente guían las prioridades de la IPPF como un todo.¹ Si bien, parte de la implementación la realiza el Secretariado, la ejecución del Marco Estratégico corre a cargo principalmente de las AM, las cuales proporcionan una amplia gama de servicios, desde la incidencia hasta la prestación directa de atención en salud sexual y reproductiva (SSR). En 2018, la IPPF prestó un total de 223,2 millones de servicios en todo el mundo. El Secretariado tuvo un ingreso total de 133 millones de dólares, mientras que las AM que recibieron donaciones de uso no restringido movilizaron ingresos locales de 264,3 millones de dólares.

En muchos casos, los productos prioritarios de la IPPF se concentran en un número relativamente pequeño de países. De hecho, seis países –Nigeria, Etiopía, Pakistán, India, Sudán y Uganda– representan casi la mitad de los servicios de SSR proporcionados por las AM en 2017. Además, China representaba más del 88% de personas jóvenes que completaron un programa de Educación Integral de la Sexualidad. Colombia representó más del 44% de las personas a las que se llegó con mensajes positivos sobre SSR. Nigeria representó más del 17% de los APP entregados, mientras que Cuba, Colombia y Zimbabue representaron un 12.7%, 11.8% y 10.1%, respectivamente. Pakistán representaba más de la mitad de todas las personas activistas, mientras que India y Myanmar representaban más del 30% de todas las personas voluntarias.

Tabla 1: Resultados de las AM



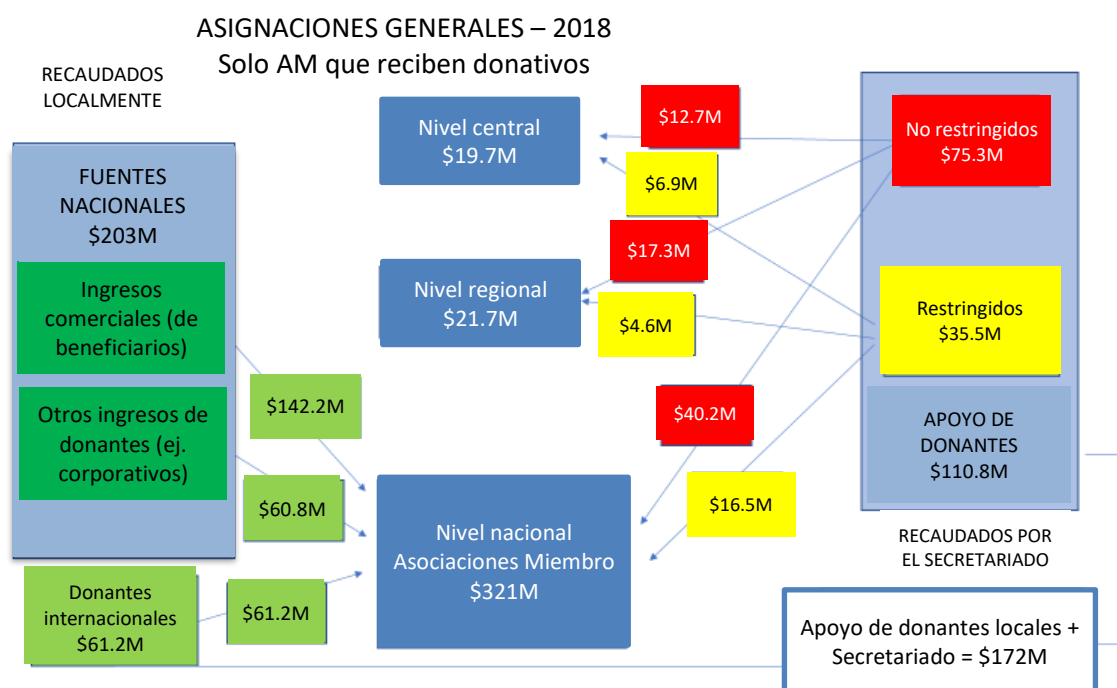
¹ En el Apéndice 1 se muestran los progresos realizados en relación con los resultados clave, y en el que también se presentan los progresos realizados respect a los indicadores estratégicos anteriores, algunos de los cuales se han mantenido.

3.1 Financiamiento general de la IPPF

La IPPF como Federación se financia a través de varias fuentes. Los gobiernos y los donantes institucionales proporcionan financiamiento restringido y no restringido a través del Secretariado pero, a medida que los donantes localizan cada vez más su apoyo, también proporcionan una cantidad considerable de financiamiento directamente a las AM a nivel de país. Las AM también generan ingresos significativos a partir de los honorarios por servicios, la venta de productos básicos, los contratos con los gobiernos nacionales y los donativos de fundaciones privadas y del sector empresarial.

El panorama general actual del financiamiento de la IPPF es incompleto, ya que toma en cuenta a las AM que reciben donativos no restringidos únicamente, mientras que el progreso en relación con los indicadores de desempeño del Marco Estratégico incluye la contribución de todas las AM. Actualmente se están evaluando los ingresos de las AM que no reciben donativos no restringidos a través del Secretariado, teniendo en cuenta qué fondos se destinan a servicios en el propio país y cuánto se utiliza para el trabajo internacional (a menudo con otras AM).

Tabla 2: Asignaciones generales



En la Tabla 2 se presenta el panorama de financiamiento para 2018 de las AM que reciben recursos de la IPPF y del Secretariado. Se muestran algunas de las distintas fuentes de recursos de la IPPF, y los dos tipos principales de ingresos: restringidos y no restringidos. De los 75 millones de dólares de financiamiento no restringido del Secretariado, poco más de 40 millones de dólares se asignaron a

las AM². La distribución entre el Secretariado, incluidas la Oficina Central y las Oficinas Regionales y las AM, ha sido objeto de cierto debate en la IRAC.

La mayor parte de los ingresos totales de las AM en 2018, que ascendían a 321 millones de dólares, procedían de fuentes nacionales, mientras que la recaudación de fondos a nivel local y los ingresos procedentes de las tarifas/productos básicos representaban por sí solos más de 142 millones de dólares. En 2018, el apoyo total de los donantes ascendió a 172 millones de dólares, de los cuales 61 millones fueron recaudados directamente por las AM a nivel de país —los 110 millones restantes fueron movilizados por el Secretariado.

Como se muestra más adelante, existe una considerable variabilidad en la forma en que se financian las AM individuales: algunas dependen en gran medida de los fondos no restringidos de la IPPF, mientras que otras están capacitadas y tienen experiencia en la generación de ingresos provenientes de una amplia gama de fuentes.

Los donativos a las AM se otorgan sobre la base de una fórmula de asignación regional y los procesos subsiguientes a nivel regional (estos se describen en detalle más adelante). En el Apéndice 2 se muestran las tendencias recientes de las asignaciones a las AM.

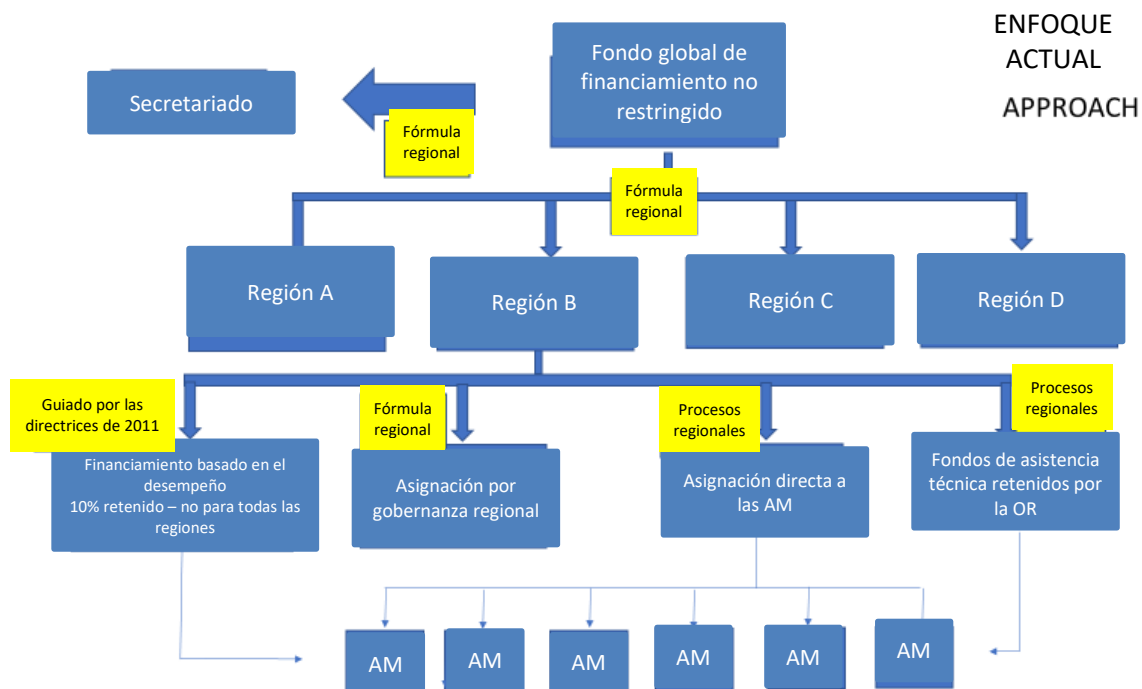
3.2 El enfoque actual de la asignación de fondos no restringidos

3.2.1. Fórmula de asignación de recursos regionales

Actualmente, la Oficina Central, las Oficinas Regionales y las AM reciben fondos no restringidos como se muestra en la siguiente tabla. Las asignaciones se basan en gran medida en una fórmula regional en la que las Oficinas Regionales tienen discrecionalidad sobre cómo se asignan los recursos entre países y, por esta razón, las prácticas varían. Por ejemplo, en algunas regiones, se retiene una cantidad de financiamiento de la AM para cubrir los costos asociados con el apoyo técnico brindado a estas. Además, en la mayoría de las regiones, la Oficina Regional retiene una parte del financiamiento que luego se distribuye a las AM de acuerdo con su desempeño.

² Esto no permite los fondos que las regiones retienen para la asistencia técnica que, en teoría, se gasta en nombre de las AM.

Tabla 3: Enfoque actual



El modelo actual de asignación regional sigue una fórmula (ver el cuadro siguiente) acordada en el Consejo de Gobierno de noviembre de 1997. Los países se clasificaron según sus necesidades (altas/medias/bajas) utilizando los criterios del UNFPA y otros factores (por ejemplo, países en transición y otros países pequeños). Se hicieron algunas modificaciones para tener en cuenta las necesidades de salud específicas de los países. El objetivo de esta fórmula era garantizar que el 70% de los fondos se destinaran a países con grandes necesidades (categoría A). Este enfoque tuvo éxito en el sentido de que entre 1997 y 2004 la proporción de países de categoría A aumentó del 49.8% al 69.2%, aunque estos cambios fueron impulsados en parte por un aumento en el número de nuevas Asociaciones que se unieron a la Federación.

El debate sobre los datos y criterios que deben utilizarse para medir las necesidades altas, medias y bajas ha continuado en la IRAC, pues los miembros están preocupados por la precisión de los gobiernos y los organismos en la recopilación y publicación de datos, y por la relevancia que tienen algunos datos concretos en regiones o países específicos, por ejemplo, la carga de morbilidad, en comparación con las tasas de fecundidad de las adolescentes. También en algunas regiones habrá distintas variaciones que deberán reconocerse en la prestación de servicios y en la incidencia.

En 2002, el Consejo de Gobierno solicitó un cambio de enfoque, al adoptar una metodología del UNFPA basada en las necesidades y aplicada a las 5 "A" (por los términos en inglés) del Marco Estratégico de la IPPF: adolescentes, aborto, SIDA (AIDS), incidencia (*advocacy*) y acceso. Para ese entonces, los indicadores clave incluyeron:

- Contribución de las adolescentes a la tasa global de fecundidad (1-8% = baja, 9-14% = media, 15-20% = alta).

- % con VIH (mujeres embarazadas y trabajadoras sexuales).
- Aborto (restricciones legales altas, medias o bajas; nivel de mortalidad relacionada con el aborto <6%, 6-20%, 20%+).

Tabla 4: Fórmula actual de asignación regional

Ubicación	AM	Secretariado	Gobernanza	Total
África	44.5%	24.4%	12.1%	37.3%
Mundo Árabe	10.0%	7.6%	7.3%	9.1%
RESAO	9.5%	5.6%	5.0%	8.1%
Europa	4.0%	10.6%	7.0%	5.8%
Sur de Asia	16.0%	7.3%	2.9%	13.0%
RHO	16.0%	10.9%	8.0%	14.1%
Oficina Central /Londres	0.0%	33.6%	57.7%	12.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

A raíz de la preocupación de que algunos factores no estuvieran plenamente representados, se volvió a modificar la fórmula para tener en cuenta:

- Compromisos existentes
- Tamaño
- Soporte técnico recibido en los últimos 40 años
- Incorporación de nuevas asociaciones

La intención era que las Oficinas Regionales utilizaran el mismo enfoque para asignar a las AM. Parece que nunca se han implementado, y no se recuerda cómo se calculó el modelo actual. Las implicaciones de estas modificaciones se muestran a continuación. En la actualidad, la asignación es relativamente incoherente entre regiones, aunque se han realizado algunas evaluaciones de los impactos.

3.2.2. Financiamiento basado en el desempeño

En un intento de fomentar un mejor desempeño, el enfoque se modificó en 2011 para incorporar un elemento de financiamiento basado en el desempeño. Esto ha representado normalmente entre el 5 y el 10% de las asignaciones recibidas por las AM (ver el resultado 4 en el Apéndice 1). El financiamiento basado en el desempeño en la IPPF se puso a prueba en ocho AM³ a partir de 2011, con la decisión de ampliar el enfoque a toda la Federación (excepto en la Región del Mundo Árabe) adoptada en 2012.

Había una serie de características de diseño en el enfoque, incluyendo la asignación de aproximadamente el 10% de la asignación de financiamiento no restringido para las AM a las

³ Inicialmente Bolivia, Uganda, India y Ghana. Albania, Barbados, Camboya y Palestina en 2012.

Oficinas Regionales como honorarios de gestión del financiamiento basado en el desempeño (ver otras características en el Apéndice).

Las principales recomendaciones de la revisión⁴ se centraron en medidas para desarrollar la capacidad institucional necesaria de implementar el financiamiento basado en el desempeño de manera eficaz y en modificaciones del diseño del enfoque, para agudizar los incentivos de mejora del desempeño (incluida la presentación de informes de mayor calidad y más confiables sobre el desempeño), así como en medidas para mejorar la previsibilidad del financiamiento.

No obstante, se expresó preocupación por la orientación del enfoque. Algunas partes interesadas consideraron que era más fácil medir las medidas cuantitativas de producción que otras dimensiones importantes pero difíciles de evaluar, tales como la calidad y la equidad. También se expresó preocupación por el sesgo que se autoperpetúa en favor de las AM fuertes y de alto rendimiento, sin apoyar a las AM de alto potencial. Sin embargo, muchas AM indicaron que apoyaban el financiamiento basado en el desempeño, como se muestra en la tabla del Apéndice.

3.3 Consecuencias del actual enfoque de asignación

Para presentar un modelo viable, es importante entender primero las implicaciones del actual modelo de asignación regional/financiamiento basado en el desempeño sobre las asignaciones a las AM. Al analizar los datos, es evidente que, de los fondos no restringidos asignados a las AM, más del 75% se destina a países de ingreso bajo y mediano bajo (34% a países de ingreso bajo y 42% a países de ingreso mediano bajo). África cuenta con más del 77% de los donativos destinados a los países de ingreso bajo y casi el 45% de los donativos destinados a los países de ingreso mediano bajo. El Hemisferio Occidental cuenta con más del 50% de los donativos destinados a los países de ingreso medio-alto y casi el 80% de los muy pocos donativos que se destinan a los países de ingreso alto.

La IRAC discutió si las AM de los países de ingreso alto deberían recibir financiamiento no restringido. La recomendación probable es que las AM de los países de ingreso alto puedan recibir ingresos de fondos no restringidos para el financiamiento por concurso a través del Fondo para la Innovación o de un mecanismo estratégico similar (ver más adelante), y que esto también puede requerir un cierto grado de participación en los costos, o asociarse con otra AM para el desarrollo de capacidades colaborativas.

⁴ Las recomendaciones a corto plazo incluyeron:

1. Crear una Unidad de financiamiento basado en el desempeño para proporcionar un liderazgo amplio en este tipo de asignación.
2. Fortalecer el apoyo al financiamiento basado en el desempeño y la asistencia técnica de las OR a las AM.
3. Revisar el modelo de pago del financiamiento basado en el desempeño para reconocer las mejoras de forma independiente al cálculo de contribución al desempeño regional.
4. Fortalecer la implementación del financiamiento basado en el desempeño utilizando las métricas actuales más las penalidades por la declaración errónea de los datos.

Tabla 5: Asignación de donativos a las AM según el nivel de ingresos del país

	Ingreso bajo	Ingreso mediano bajo	Ingreso mediano alto	Ingreso alto	No clasificado*	Gran total
África	10,602,824	7,496,213	778,963	72,371		18,950,371
Mundo Árabe	466,049	1,258,851	329,756	48,112	347,985	2,450,754
RESAO	103,476	2,950,771	1,371,355		150,029	4,575,631
Europa	68,042	270,698	907,729	121,332		1,367,800
Sur de Asia	2,021,714	3,478,853	613,170			6,113,737
RHO	455,408	1,327,947	4,114,543	880,898		6,778,797
Gran total	13,717,514	16,783,334	8,115,517	1,122,712	498,015	40,237,091
% del total	34.1	41.7	20.2	2.8	1.2	100.0

* Incluye territorios como Somalilandia y Palestina

En comparación, mientras que el 25% de la carga de morbilidad estimada asociada con el aborto materno-infantil y el aborto espontáneo es afrontada por los países de ingreso bajo, más de dos tercios recae sobre los países de ingreso bajo (Tabla 6). Del mismo modo, África y Asia meridional representan casi el 85% de la carga. Esto sugiere que, si la IPPF centrara más sus esfuerzos en las necesidades sobresalientes, ello implicaría un desplazamiento de recursos de los países de ingreso medio-alto a los de ingresos medios bajos. Del mismo modo, en la Tabla 7 también se destacan los desafíos a los que se enfrentan los países de ingreso bajo con tasas de fecundidad de adolescentes mucho más altas entre los de baja renta y mucho más altas en el continente africano que en otras partes, independientemente de su nivel de ingreso.

Tabla 6: Carga estimada de la morbilidad asociada con el aborto materno y el aborto espontáneo

AVAD perdidos	Ingresos bajo	Ingreso mediano bajo	Ingreso mediano alto	Ingreso alto	Gran total	% del total
África	614,662	402,918	16,837	51	1,034,468	38.9
Mundo Árabe	24,144	44,311	5,454	179	74,665	2.8
RESAO	3,880	185,878	48,870		238,628	9.0
Europa	1,082	3,263	5,016	198	9,559	0.4
Sur de Asia	38,312	1,176,979	4,050		1,219,341	45.9
RHO	10,428	10,429	56,755	3,237	80,849	3.0
Gran total	692,507	1,823,778	136,982	3,664	2,657,510	100.0
% del total	26.1	68.6	5.2	0.1	100.0	

Fuente: Estudio sobre la carga mundial de morbilidad 2019. Las cifras se refieren a 2017.

Tabla 7: Tasas de fecundidad entre las adolescentes de 15 a 19 años

	Ingreso bajo	Ingreso mediano bajo	Ingreso mediano alto	Ingreso alto	Gran total
África	112.4	90.3	43.3	56.9	96.0
Mundo Árabe	49.5	41.8	11.0	13.4	33.9
RESAO	0.3	41.6	22.0		30.6
Europa	36.4	38.1	26.5	12.1	25.9
Sur de Asia	62.5	26.8	6.6		28.2
Hemisferio Occidental	37.5	69.5	55.7	32.6	49.5
Gran total	94.3	60.5	37.3	29.8	55.9

Fuente: Banco Mundial, IDM 2017

Sorprendentemente, hay poca variación en la confianza o dependencia de las AM en el financiamiento no restringido para apoyar sus actividades generales, ya sea por región o por categoría de ingreso (Tabla 8). La proporción de donativos no restringidos de IPPF en el total de asignaciones varía desde el 22.6% en la Región del Hemisferio Occidental hasta el 41.7% en la Red Europea. La confianza en el financiamiento no restringido de IPPF, con un 37.3%, es solo ligeramente superior a la de los países de ingreso mediano alto y alto. Los países de ingreso mediano bajo dependen más de otras fuentes que los países de ingreso mediano alto y alto. Por lo tanto, en general, el modelo actual de donativos de las AM a través de fondos no restringidos refleja el modelo más amplio de financiamiento de las AM, y desempeña un papel poco o nada redistributivo.

N.B. Cabe señalar que la comparación del financiamiento total no restringido o total por región no es del todo representativa, ya que se excluye a las AM que no reciben donativos. Lo que también es interesante es el porcentaje de AM dentro de la región que depende de ingresos no restringidos, y donde las AM más dependientes solicitan el financiamiento.

Sin embargo, existe una gran variabilidad en la dependencia del financiamiento no restringido dentro de las regiones. De los países que recibieron más de un millón de dólares en total entre 2015 y 2018, la dependencia oscila entre casi el 70% en la República Centroafricana y menos del 5% en algunos países del Hemisferio Occidental. La mayoría de los países altamente dependientes se encuentran en África. Lo que no queda claro de este análisis es si el grado de dependencia se debe a las grandes asignaciones no restringidas de la IPPF, o a la incapacidad de algunas AM para recaudar fondos de otras fuentes, incluidas las tarifas a las personas usuarias. Algunas pueden que también tengan gobiernos que no estén dando prioridad a la SDSR, y ellos y sus poblaciones sean demasiado pequeñas para una recaudación de fondos eficaz. También se ha sugerido que algunas están tan acostumbradas a recibir financiación institucional no restringida a través de la IPPF que han desarrollado un falso sentido de titularidad. Sin embargo, el desarrollo de capacidades en Movilización de Recursos, y posiblemente en empresas sociales, debe ser considerado en la Fase 2, o antes si es posible, como parte del abordaje de este tema.

Tabla 8: Dependencia del financiamiento no restringido como fuente de financiación (países seleccionados)

	No restringidos como % del total	No restringidos de IPPF 2015 al 2018
República Centroafricana	69.8	1,210,324
Guinea-Conakry	67.7	1,541,133
Níger	59.7	1,225,035
Madagascar	58.8	1,653,110
Guinea-Bissau	57.0	1,124,871
Congo	54.0	1,277,900
Haití	48.0	1,925,528
Chad	45.5	1,232,521
Camboya	4.6	1,291,015
Indonesia	3.8	1,245,936
El Salvador	3.5	1,480,213
Honduras	3.3	1,551,819
República Dominicana	3.2	1,674,891
Guatemala	3.0	1,811,347
Colombia	1.0	2,477,217

Otro hallazgo clave es la variabilidad de los donativos no restringidos de IPPF a las AM año tras año, lo que sugiere una vez más una falta de previsibilidad en el financiamiento (Tabla 9). Un análisis más detallado puede mostrar hasta qué punto el financiamiento basado en el desempeño es responsable de esto. La siguiente tabla muestra los aumentos y disminuciones año con año de las asignaciones de donativos no restringidos de la IPPF para una selección de países.

Tabla 9: Variabilidad en el financiamiento - cambio anual en la asignación de fondos no restringidos (países seleccionados)

	2015-16	2016-17	2017-18
Benín	- 8.8	- 22.6	13.0
Etiopía	- 18.7	- 37.0	21.7
Ghana	- 17.0	- 12.9	9.1
Burundi	- 58.9	- 21.3	25.0
Kenia	- 12.7	- 11.8	58.6
Costa de Marfil	- 0.2	- 29.5	94.0
República Democrática del Congo	- 28.2	1.1	- 4.0
Madagascar	- 21.4	- 11.2	9.4
Malawi	- 27.2	0.9	32.3

4. Planteamiento del problema

La IPPF carece de una estrategia integral y coherente para financiar su trabajo en general. Hay una estrategia de Generación de Ingresos Globales en preparación que podría potencialmente abordar algunos de los problemas. También valdría la pena considerar cuidadosamente un modelo de empresa social para la Educación Integral de la Sexualidad y productos de salud apropiados. Si bien el desarrollo de mejores formas de asignar fondos sin restricciones ayudará, no es un sustituto del desarrollo de una estrategia de financiamiento eficaz para la Federación en su conjunto.

Aunque el modelo actual tenía una lógica subyacente, en este momento está desfasado y no es adecuado para los fines, como se ha demostrado, entre otras cosas, en la encuesta realizada en toda la Federación (ver la sección 5). Es motivo de gran preocupación que el modelo y la fórmula que lo sustenta sean obsoletos, en gran medida desconocidos y no comprendidos.

A pesar de su modesto papel en el financiamiento general de las actividades de la IPPF, los fondos no restringidos son un recurso particularmente valioso dada su flexibilidad. Existe la preocupación de que hay pocas pruebas de que los fondos no restringidos se utilicen estratégicamente, pero en cambio parecen reflejar simplemente otras fuentes de financiamiento. Sin embargo, hay que reconocer que para una AM pequeña en un país pequeño, con personas usuarias de bajos ingresos y pocas posibilidades de recaudar fondos, su estrategia clave **es** poder seguir prestando los servicios de SDSR que tanto se necesitan a través de la financiación institucional no restringida.

La relación entre la asignación y las necesidades no satisfechas no es particularmente fuerte y el enfoque en el desempeño parece recompensar a las AM por la prestación de un gran número de servicios. Existen grandes variaciones entre los países en cuanto a la dependencia de los fondos no restringidos, aunque no siempre está claro si esto se debe a las grandes asignaciones de fondos no restringidos o a la falta de aprovechamiento de otros recursos. El enfoque actual no ofrece ninguna previsibilidad: las oscilaciones interanuales en las asignaciones son grandes e incluso el financiamiento basado en el desempeño a menudo está fuera del control de las AM individuales. La primera problemática señalada podría abordarse en el plan de financiamiento trienal y en la recomendación de que las diferentes fuentes de financiamiento cubran varias actividades durante dos o tres años, en función de que mantengan niveles adecuados de entrega y desempeño, y de que no se produzcan cambios inesperados en el financiamiento.

Si bien está claro cuánto gastan las AM en ausencia de un paquete de servicios acordado, no está claro cuánto deben gastar las AM. Dado que las AM individuales adoptan enfoques muy diferentes para alcanzar los resultados estratégicos de la IPPF, es extremadamente difícil decir cuánto debe recibir cada AM. Esto se complica aún más por el hallazgo de que hasta un 30% de todas las AM encuestadas tienen una dependencia del 80-100% del financiamiento de la IPPF. Esto es cierto, en particular, en los países pequeños y de ingreso bajo, donde:

- Los gobiernos no apoyan el financiamiento de la SDSR.
- Hay poco donantes.

- Los ingresos son bajos, lo que hace que las tarifas sean inasequibles y los donativos improbables.

Dado que hay un año entre las decisiones tomadas a finales de 2019 y la implementación del nuevo modelo, debería darse un periodo para trabajar en estos temas y desarrollar pasos para minimizar algunos de estos desafíos.

5. Aprendizajes del análisis de la investigación y de las consultas

5.1 Experiencia de otras instituciones

Como parte de esta revisión, la IRAC examinó las prácticas de una serie de instituciones internacionales. Una evaluación reciente de las prácticas de asignación de recursos de una serie de instituciones multilaterales (Bump y Chi, 2018⁵) reveló que la mayoría de las organizaciones utilizaban un enfoque sistemático para asignar recursos teniendo en cuenta una serie de factores que a menudo se incluyen, pero que no se limitan al INB per cápita. También constató que las fórmulas de asignación a menudo solo desempeñaban un papel limitado en el proceso de asignación: las opciones relacionadas con las estrategias operativas, que especificaban tipos particulares de apoyo, los criterios de elegibilidad y los ajustes cualitativos eran a menudo más influyentes.

Cuando se utilizan enfoques basados en fórmulas, se aplican una serie de criterios. El INB per cápita se utiliza ampliamente como indicador indirecto tanto de las necesidades (los países más pobres tienden a tener mayores necesidades (de salud)) como de la capacidad de pago (los países pobres tienden a tener menor capacidad fiscal). Las instituciones con un enfoque más estrecho de la enfermedad tendían a complementar o reemplazar esto con indicadores de resultados más específicos de morbilidad o indicadores de deficiencias en la prestación de servicios. Los enfoques van desde los relativamente simples, utilizando un par de indicadores generales (OMS y PNUD), hasta los más complejos (UNFPA y Banco Mundial). Es importante referirse a la Iniciativa de Acceso Equitativo (ver Chi y Bump) sobre el INB, que afirma que la mayoría de los pobres del mundo viven actualmente en países de ingresos medios.

Tabla 10: Indicadores utilizados en las fórmulas de asignación

Institución	Criterios utilizados en las fórmulas (cuando se utilicen)
GAVI	Tamaño de la cohorte de nacimiento, precio de la vacuna, INB per cápita (para calcular el elemento de cofinanciamiento).
FMSIDA	Carga de morbilidad (calculada por separado para cada enfermedad), INB per cápita.

⁵ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5886160/pdf/czx140.pdf>

Resource allocation processes at multilateral organizations working in global health [Procesos de asignación de recursos en las organizaciones multilaterales que trabajan en el ámbito de la salud mundial], Chi y Bump, Health Policy and Planning, 33, 2018, i4–i13

PNUD	INB per cápita, tamaño de la población.
UNFPA	Asistencia calificada en el parto para el quintil más pobre de la población, satisfacción de la proporción de la demanda de anticonceptivos modernos, tasa de fecundidad de las adolescentes, tasa de mortalidad materna, Índice de Desigualdad de Género, prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años, INB per cápita.
UNICEF	Tasa de mortalidad de menores de cinco años, INB per cápita y población infantil.
OMS	Esperanza de vida y PIB per cápita.
Banco Mundial	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA, por sus siglas en inglés), desempeño de la cartera del país, tamaño de la población, INB per cápita.

La evaluación de Bump y Chi expuso una serie de deficiencias:

- **La falta de transparencia:** los autores encontraron difícil documentar las prácticas reales resultantes en gran medida de los ajustes cualitativos post-hoc. Creían que “debería haber claridad sobre todas las partes del proceso, incluso si los detalles operativos de algunos pasos se mantienen confidenciales”.
- **Participación limitada de los países** en el proceso de asignación: aunque los países a menudo se incorporan al proceso en diferentes etapas, no participan plenamente en el proceso en su conjunto.
- **Falta de un enfoque en resultados o desempeño:** el desempeño de los países ha tenido poco que ver en la asignación de recursos. Las evaluaciones tendían a ser cualitativas, y cuando llegaban a ser cuantitativas eran a menudo extremadamente rudimentarias (el Fondo Global juzga el desempeño de acuerdo con los gastos anteriores).
- **Deficiencias de diseño** que sirven para crear incentivos inapropiados: como consecuencia de la falta de énfasis en el desempeño, los autores expresaron su preocupación por el hecho de que los sistemas de asignación a menudo dirigen los recursos hacia los países con las mayores necesidades, pero con el peor desempeño (lo que sugiere que el desempeño deficiente, al menos en parte, responde a la necesidad sobresaliente de estos países). Esto les pareció problemático, especialmente en los países dependientes de la ayuda.
- **Flexibilidad inadecuada:** la incapacidad de los sistemas para responder a las circunstancias cambiantes.
- **Objetivos poco claros** debido a la falta de elaboración explícita de los principios éticos en los que se basa el enfoque. Señalaron que, si bien GAVI hizo hincapié en el impacto, el FMSIDA se centró en la equidad y la estabilidad, y el sistema de salud de las Naciones Unidas necesita que estos principios se establezcan de forma más explícita.

Otras lecciones identificadas se refieren a la necesidad de:

- **Evitar llegar a los márgenes extremos del financiamiento:** esto se convierte en un problema en el que la elegibilidad se basa en variables discretas como la condición de

país de ingreso bajo (y en el que los cambios pueden producirse con poca antelación debido, por ejemplo, a la actualización de las cuentas nacionales, como ha ocurrido en Kenia en los últimos años). Esto es particularmente problemático cuando varios financiadores utilizan las mismas variables. Una forma de evitarlo es utilizar variables continuas, como el INB per cápita, para determinar los niveles de elegibilidad y de financiamiento.

- **Gestionar las transiciones:** los cambios en los sistemas de asignación, especialmente aquellos de carácter radical, pueden tener importantes consecuencias financieras a corto plazo para quienes reciben financiamiento. Esto plantea la cuestión de si los países deberían adoptar un enfoque “explosivo” o si deberían aplicar los cambios de forma gradual. Al pasar de un enfoque basado en rondas a un enfoque basado en fórmulas, el Fondo Global adoptó este último; por otra parte, después del apartheid, Sudáfrica utilizó un enfoque de cambio radical/explosivo para redistribuir los recursos entre provincias.

¿Qué puede aprender IPPF de las experiencias de otros y cuáles son las implicaciones en el futuro?

Si bien IPPF es una organización única que enfrenta desafíos particulares y tiene poco sentido sacar cualquier modelo de otro entorno, las experiencias descritas anteriormente plantean a la Federación una serie de desafíos a medida que busca mejorar sus propios procesos de asignación. Después de las reuniones de noviembre, se debe dar prioridad a todas estas cuestiones identificadas a medida que el modelo se desarrolle a detalle.

¿Cómo puede la IPPF asegurar la transparencia? La adopción de un enfoque relativamente sencillo basado en factores cuantitativos puede contribuir a la transparencia. Pero si se consideran otros factores más cualitativos, ¿la IPPF especificará con precisión cómo se hacen los juicios y cómo se toman en cuenta estos factores? Para decirlo sin rodeos: ¿la IPPF no solo explicará a las AM cuáles son sus asignaciones y describirá cuál es el proceso, sino que también compartirá la hoja de cálculo utilizada para calcular estas asignaciones? Aunque la transparencia en los cálculos de las asignaciones reales y las explicaciones de los ajustes es vital; también sería útil utilizar el mecanismo de validación de la OMS, por ejemplo, una comprobación periódica de si las asignaciones de recursos mundiales reflejan los objetivos de desempeño del Marco Estratégico.

¿Cómo puede la IPPF aumentar/optimizar la participación de los países? Como se ha señalado anteriormente, el proceso de consulta, incluida la encuesta en línea, ha tratado de garantizar una amplia participación, aunque dentro del breve plazo impuesto a la IRAC. Pero en el futuro, ¿debería la IRAC recomendar un modelo único o proporcionar un mayor espacio de decisión para la membresía mediante el establecimiento de una gama de opciones posibles? Una vez que se haya acordado un modelo, ¿tendrán las AM un papel en las revisiones subsiguientes? Es importante destacar las opciones entre (i) asignar los recursos con base en criterios y dejar que la AM decida cómo utilizarlos, con seguimiento de los resultados vs. (ii) aprobación de un plan de trabajo detallado.

¿Debería la IPPF considerar el desempeño en la asignación de recursos, y cómo debería equilibrar esto con su deseo de apoyar a las AM que más lo necesitan? En caso afirmativo, ¿cómo debería medirlo y cómo debería aplicarlo? ¿Está segura la IPPF de que su marco de desempeño actual es creíble? ¿mide lo correcto? ¿Existe una verificación adecuada que le permita confiar en los

resultados? ¿Está dispuesto a aplicar sanciones por un desempeño deficiente? (¿reducir el financiamiento o aplicar más condiciones sobre el uso de los fondos?) ¿Debería basarse en el actual enfoque de financiamiento basado en el desempeño? ¿Debería utilizar otras medidas en el tablero de control de desempeño? ¿Deberían considerarse otros factores?

La IRAC estuvo de acuerdo en general en que el actual financiamiento basado en el desempeño no debería continuar, pero se desarrolló un sistema más simple que se basa en el cumplimiento de las prioridades de los planes de trabajo de las AM.

¿Cómo puede la IPPF asegurar que cualquier enfoque sea flexible? Es probable que la introducción de cualquier nuevo sistema tenga algunas consecuencias no deseadas. ¿Hay algún caso para una revisión temprana?

¿Puede la IPPF ser explícita sobre lo que está tratando de lograr? El objetivo final es hacer el mejor uso posible de los fondos disponibles para lograr el plan estratégico de la IPPF, que es lo que los donantes financian en última instancia. Además, se requiere una estrategia general de financiamiento para especificar los objetivos de financiamiento. ¿El financiamiento sin restricciones debe ser transformador o estabilizador del trabajo de base? ¿o debería ser predominantemente programático, o tener en cuenta que, sin el financiamiento de las estructuras básicas y los gastos generales, algunas de las AM no podrían continuar?

De manera más general, la IPPF puede aprender de las características clave de diseño empleadas por otras instituciones y considerar si, y de ser así, cómo, tales elementos podrían adaptarse a la situación de la Federación. Estos elementos de diseño se exponen más adelante. ¿Debería introducirse paulatinamente la aplicación del modelo elegido con una revisión temprana, como se ha sugerido anteriormente? ¿por ejemplo, con un mayor apoyo de la Oficina Central, así como de la Oficina Regional, en particular durante el arranque, utilizando el enfoque del plan de trabajo y pasando posteriormente a una situación de mayor flexibilidad si es necesario o apropiado?

5.2 Resultados de la encuesta

Como parte de las consultas para la reforma en curso, las dos presidentas de las dos Comisiones pusieron en marcha una encuesta conjunta en el sitio web de la reforma el 25 de julio. Los objetivos de la encuesta eran:

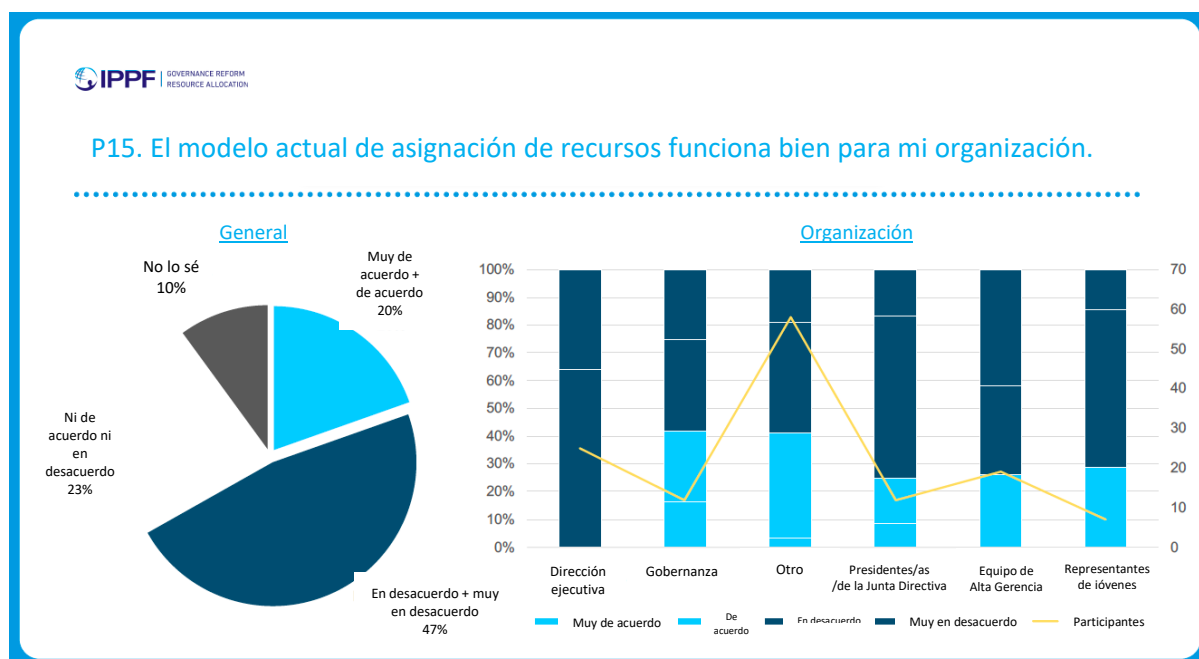
- Entender la variedad de opiniones sobre la necesidad de cambio en relación con la Gobernanza Global y Regional de la IPPF, así como su modelo de asignación de recursos.
- Solicitar aportes para el desarrollo de estructuras de gobernanza regionales y mundiales apropiadas y eficaces, así como de un modelo estratégico de asignación de recursos.

En total, 200 personas verificadas respondieron la encuesta, de todas las regiones y de toda la Federación. La mayoría de las personas encuestadas eran Asociaciones Miembro (46%) y el resto eran del Secretariado, los Comités Ejecutivos Regionales, los Consejos Regionales, el Consejo de

Gobierno y los socios colaboradores. La gran mayoría de las personas encuestadas (81%) eran altos directivos, directoras o directores ejecutivos y otros miembros del personal, mientras que la juventud estaba subrepresentada (solo el 7%).

El mayor porcentaje de personas encuestadas procedía de la región de África (26%); el menor de la región de Asia meridional (2%).

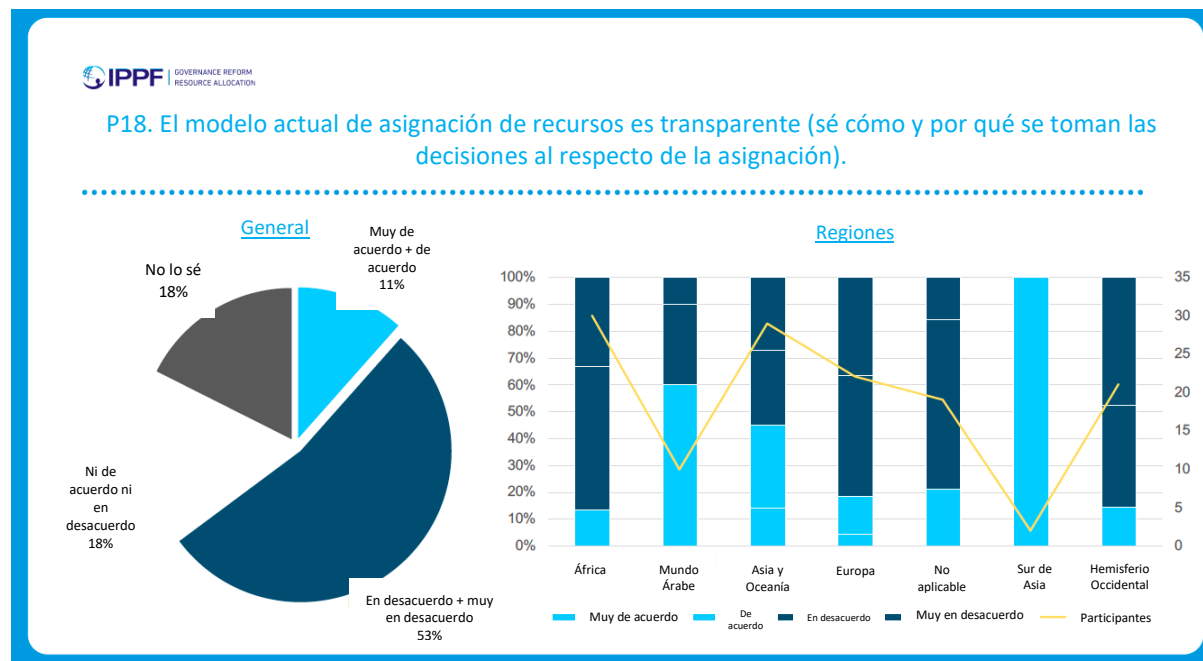
Dependencia de la IPPF para el financiamiento: casi un tercio de los encuestados declara que recibe del 81 al 100% de su ingreso anual total de la IPPF; una quinta parte recibe del 80 al 100% de su ingreso anual no restringido de la IPPF. Esto demuestra una alta dependencia de una cantidad relativamente pequeña de financiamiento no restringido, que comprende solo \$40 millones de dólares de los ingresos totales de la IPPF para las AM. Estos datos se han recibido recientemente y requerirán una evaluación adicional para determinar cuál es el importe total real que se proporciona a las AM dependientes, sobre todo porque no está claro que los receptores de los donativos más elevados sean los más dependientes.



El modelo actual de asignación de recursos: lo que es inequívoco de la encuesta es que el modelo actual de asignación de recursos no beneficia a las AM individuales ni a la Federación en su conjunto, puesto que solo el 20% está de acuerdo con la idea de que este es adecuado. En particular, ninguno de los directores o directoras ejecutivos de las AM consideró que el modelo actual era adecuado.

Un escaso 18% considera que el financiamiento no restringido de la IPPF ha sido asignado de manera justa y correcta.

Un porcentaje aún menor, el 11%, piensa que el modelo actual de asignación de recursos es



transparente.

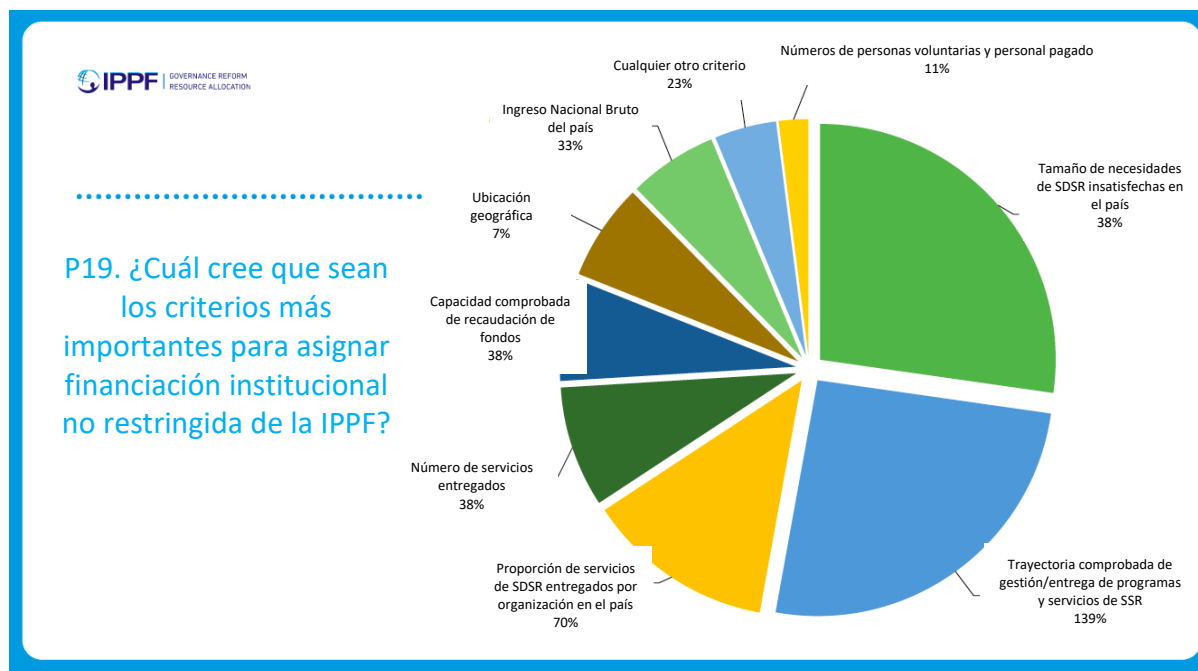
Asociaciones Miembro y financiamiento no restringido: las personas encuestadas están divididas equitativamente con respecto a si todas las Asociaciones Miembro deben recibir financiamiento no restringido.

Un nuevo modelo de asignación de recursos: existe un acuerdo casi total entre todas las personas encuestadas en que:

- La IPPF debería contar con un fondo especial para responder a temas específicos (93%).
- El nuevo modelo debería revisarse periódicamente para garantizar que siga siendo honesto, equitativo y pertinente (96%).

Los tres criterios más populares para el nuevo modelo fueron: tamaño de la necesidad insatisfecha; antecedentes comprobados; proporción de servicios de SDR en el país, en ese orden.

A la luz de lo anterior, al preparar el informe final y las recomendaciones, la IRAC tendrá más en cuenta el impacto del número, la calidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la idoneidad y la ubicación de otros prestadores de servicios en el país, ya que esto solo se ha considerado de manera relativamente breve en esta etapa.



Comentarios de las personas encuestadas: el modelo actual de asignación de recursos:

- Muchas AM africanas sienten que la supervisión financiera de los Comités Ejecutivos Regionales y el Consejo de Gobierno “no es responsable, tiene debilidades, es corrupta, incompetente, inequitativa y no es sostenible; con mucho espacio para la mejoría”.
- Los planteamientos de la Oficina Regional del Hemisferio Occidental sobre las asignaciones de fondos no restringidos de la IPPF variaron desde “es justo en general, aunque no toma en cuenta las contribuciones de las AM” hasta “la fórmula de asignación es arcaica y no refleja las realidades actuales”.
- En cuanto a la transparencia de la asignación de recursos actual, la Oficina Central dijo que “no hay transparencia, no se comparte información y no sabemos cómo se toman las decisiones; el modelo debe ser totalmente revisado”.

Comentarios de las personas encuestadas: mirando hacia el futuro:

- El equipo directivo de la Oficina Regional del Mundo Árabe aconseja que la IRAC “revise el contexto actual del país, incluyendo el conflicto y la necesidad insatisfecha de servicios, para cada región; esto sería justo en la asignación de recursos. Les deseamos mucha suerte en este gran esfuerzo por mejorar la situación de la IPPF”.
- La juventud y la gobernanza de la RESAO quieren que “las evaluaciones de necesidades asignen fondos a las AM que tengan las mayores necesidades de población y de prestación de servicios, con la equidad y la sostenibilidad a largo plazo en el centro de todas las conversaciones”.
- El Presidente y los miembros de la Junta Directiva de la Red Europea solicitan un “fondo especial para apoyar la investigación, la innovación de nuevos dispositivos de SSR (por ejemplo, métodos anticonceptivos), y para desafiar la red antiaborto”.

- La gobernanza, el equipo de alta gerencia y la juventud de la Oficina Regional del Sur de Asia aconsejan que la asignación se centre en el “nivel de necesidad, basado en un marco aprobado por el Consejo de Gobierno; el desempeño de las AM basado en el sistema de financiamiento basado en el desempeño aprobado por el Comité Ejecutivo Regional; y la capacidad de las AM para hacer avanzar la aguja en la mejora de los indicadores importantes”.

5.3 Consultas

Se llevaron a cabo ocho consultas en total. Estas fueron:

- Red Europea
- Donantes
- RESAO
- ORA
- RHO
- Secretariado (parcialmente virtual)
- RSA
- Francófono (virtual)

La Oficina Regional del Mundo Árabe estuvo cerrada durante gran parte del período de consultas, lo que dificultó mucho el acceso en esa región. Además, las fechas del Consejo Ejecutivo Regional se modificaron debido a cuestiones internas de Túnez. Sin embargo, se hicieron esfuerzos para llegar a las AM directamente, y se ha programado una consulta virtual en el Mundo Árabe.

Las consultas fueron muy intensas y ricas en aportaciones a la IRAC. Se expresó una amplia gama de puntos de vista, a menudo apasionada o emocionalmente. El sentimiento abrumador fue el de apoyo a un cambio urgente y duradero. Sin embargo, también hubo fuertes voces disidentes, preocupaciones e ira, que hemos escuchado y respetado.

La necesidad de una mayor transparencia fue un tema recurrente. Los participantes también hicieron una serie de sugerencias sobre las variables que podrían utilizarse para garantizar que cualquier modelo responda a la amplia variedad de circunstancias en las que se encuentran las AM. Cabe destacar que las consultas reflejaron en general las conclusiones de la encuesta. En la sección de actualizaciones [de la página web de IPPF](#), se pueden encontrar declaraciones detalladas de las regiones o de las partes interesadas.

A continuación, se enumera una selección de los puntos planteados:

- Necesidad de una mayor transparencia en las asignaciones de fondos y las razones de cualquier cambio en los presupuestos, las asignaciones del sub-presupuesto, las fórmulas y el financiamiento.
- El modelo de asignación de recursos mejorado propuesto debe incluir plena transparencia y visibilidad.

- El modelo propuesto debe tener en cuenta las cuestiones de diversidad y equidad dentro de la Federación, de manera que no se fomente inadvertidamente la concentración de recursos en las AM de mayor rendimiento en detrimento de otras.
- La fórmula propuesta puede incluir una combinación de asignación fija y flexible, ambas basadas en criterios claros y transparentes.
- Es necesario que haya transparencia y comprensión sobre cuánto dinero se destina a dónde y qué criterios se utilizan.
- La asignación de recursos debe basarse en las prioridades estratégicas de la IPPF y no solo en un sistema fijo de enfoque del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)⁶.
- Considerar si la asignación de recursos debe basarse en procesos competitivos que dependan del contexto específico.
- Considerar si las asignaciones de recursos podrían estar basadas en el desempeño y limitadas en el tiempo (3 años).
- Considerar la posibilidad de establecer un umbral/techo para los que son elegibles (es decir, 'demasiado ricos').
- La preocupación de que África tenga más problemas de salud, por lo que la asignación de recursos debería tener en cuenta esos problemas.
- Subrayó la necesidad de que el nuevo sistema de asignación de recursos tenga en cuenta las necesidades insatisfechas de planificación familiar, otras necesidades de salud, la vulnerabilidad, la relación calidad-precio y el logro de resultados.
- La necesidad de incentivar a las AM de alto rendimiento para que hagan más, al igual que con el actual sistema de asignación de bonos que premia a este tipo de personas.
- La necesidad de considerar el destino de los países que caen dentro de la categoría de ingreso mediano bajo, lo que resulta en el retiro de algunos países donantes.

Perspectivas Regionales

“Aclarar el papel de Directores y Directoras Ejecutivas en la asignación de recursos en el contexto nacional: darles poder para decidir e informar directamente a la Oficina Regional y a la Oficina Central sobre la situación exacta, para ayudarles a tomar decisiones sobre cómo asignar los recursos.”

“Me gustaría que la IPPF fuera ágil y moderna.”

“Tenemos que crear confianza.”

“Gracias por hacernos algunas buenas preguntas, no sucede a menudo.”

“Las Oficinas Regionales deben compartir los planes anuales de asignación de recursos y el presupuesto: quién recibe qué y por qué.”

⁶ El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE es un foro internacional de muchos de los mayores proveedores de ayuda, que utilizan criterios acordados internacionalmente para su Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD): <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>

“Las Oficinas Regionales deben rendir cuentas.”

“Las regiones son como pequeños feudos, o no tan pequeños, se trata de proteger sus intereses. Los equipos regionales deberían tomar las decisiones de asignación de recursos, pero hay que poder confiar en que las regiones tomen las decisiones correctas.”

“El financiamiento está sesgado a favor de la prestación de servicios, pero el mayor cambio proviene de la incidencia”.

*“Creo que los principios compartidos por la comisión marcan la pauta. En mi opinión, esto va en la dirección correcta, y ahora se trata del **cómo**. A todo el mundo le encantaría una fórmula/modelo de financiamiento simple y fácilmente comprensible, sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza compleja de los temas y el tipo diverso de organizaciones con las que trabajamos, no será fácil.”*

“Necesitamos una especie de estrategia de retiro de la financiación institucional no restringida si las AM no son autosuficientes.”

“No solo estamos garantizando los servicios, sino que también pretendemos lograr un cambio de comportamiento. Creo que debería haber una opción para acomodar a los que trabajan en un área específica reconocida por nosotros.”

“Además, para salir de ese sentido de titularidad, se debe adoptar un enfoque competitivo.”

Estos comentarios son solo algunos de los que hemos escuchado de las muchas personas que se tomaron el tiempo para compartir sus puntos de vista. Apreciamos mucho esto. Sorprendentemente, algunos servicios de urgencias de la región aún no tenían claro por qué era necesaria una reforma y otros consideraban que esta incertidumbre se debía a la falta de conocimiento. Algunos consideraron que esto se debía a que la información se compartía de manera desigual entre sus colegas.

5.4 Otras cuestiones críticas para las recomendaciones

i. Un enfoque centrado en las AM

La propuesta de la IRAC apoya el enfoque centrado en las AM, esbozado en el Plan de Negocios, especialmente con el concepto de un plan de trabajo como base para la asignación de recursos: Los Directores y Directoras Ejecutivas de las AM desarrollarán planes de trabajo, presupuestos y prioridades y una justificación clara, asegurando que estén en línea con las necesidades insatisfechas, el Plan de Negocios y el Marco Estratégico de la IPPF antes de ser aprobados por el Director o Directora Regional y el Director o Directora General.

Los planes de trabajo de las AM se presupuestarán de acuerdo con una dotación de financiamiento propuesta, para ayudar a satisfacer las necesidades insatisfechas del país, y el Plan de Negocios y el Marco Estratégico del Secretariado de la IPPF. También tendrán en cuenta el desempeño anterior, las cuestiones emergentes y cualquier necesidad de desarrollo de capacidades. Se considerará la posibilidad de alinearse con elementos comunes en toda la región y posiblemente con una fórmula

mundial o modificada por región. Cuando exista la necesidad de que una determinada AM tenga un enfoque específico, se presentarán claramente las razones para ello. El plan de trabajo se discutirá con los miembros del equipo de la Oficina Regional y con la Oficina Central, según sea necesario, antes de ser aprobado por el Director o Directora Regional y la Junta Directiva de la AM y, en última instancia, por el Director o Directora General.

ii. El Secretariado de la IPPF es un facilitador

Los elementos de esta propuesta apoyan al Secretariado de la IPPF como facilitador del trabajo de las AM: en la prestación de servicios, la EIS y los proyectos de incidencia. La encuesta reciente y otros comentarios sugieren que todavía existe una sensación general en toda la IPPF de que el Secretariado se encuentra en la “cima” de la IPPF. Esta propuesta y el subsiguiente modelo de la asignación de recursos presentan una oportunidad para cambiar esto, al provocar un cambio genuino hacia una cultura más democrática y de mayor confianza en la IPPF. El Secretariado puede entonces ser visto como consultor y apoyo de las AM, en lugar de dictar políticas y procesos, y tomar decisiones unilaterales, que es la percepción que a veces se ha tenido.

iii. Cultura de cambio

IPPF ha estado tratando de efectuar cambios en la cultura institucional en toda la Federación durante algún tiempo, especialmente con la necesidad de una mayor rendición de cuentas sobre el financiamiento y una mayor responsabilidad en la generación de ingresos. Esto involucrará al Consejo Ejecutivo y a los Directores y Directoras Ejecutivas de las AM en discusiones colaborativas con las direcciones regionales, los miembros del equipo de las Oficinas Regionales y la Oficina Central, según sea necesario, y una mayor transparencia y confianza —dos requisitos clave identificados por algunos de los encuestados— junto con un mejor desempeño a través de la tutoría y el desarrollo de capacidades. Esto será de vital importancia si se quiere que funcione un enfoque más centrado en las AM, en particular si se acuerdan algunas fuentes de financiamiento para un período de 2 a 3 años, de acuerdo con el nuevo Plan Financiero trienal (2019-2021).

De alguna manera, este cambio en la cultura no solo puede conducir al éxito de este nuevo modelo de negocios y proceso de asignación de recursos, sino que también traerá consigo un cambio muy positivo y más amplio que llevará a las AM a tomar decisiones sobre las prioridades dentro de un amplio marco estratégico establecido por el Consejo de Gobierno y liderado por la Oficina Central, en consulta. Un cierto grado de evaluación del desempeño y unas expectativas claras del desempeño futuro impulsarán una mayor rendición de cuentas en lugar de una sensación de titularidad. El financiamiento no restringido se utilizará estratégicamente, que puede ser la prestación de servicios en algunos casos, o la innovación en otros, dependiendo de las situaciones individuales de las AM. En cualquier caso, la justificación será transparente.

iv. Desarrollo de las capacidades de las AM

Este es un tema a largo plazo, y la IRAC desea ver algunos procesos y metodologías claras para asegurar que el desarrollo de capacidades esté sistémicamente incorporado en el programa global de la IPPF en general, y en el proceso de la asignación de recursos. Los cambios deseados no pueden ocurrir sin eso. Algunas de las actividades de desarrollo de capacidades pueden ser llevadas a cabo por las AM asociadas, de AM a AM y por la Oficina Central y las Oficinas Regionales. Esto debería incluir la asistencia técnica en todas las áreas incluidas en el Plan de Negocios y el Marco Estratégico, y la SDSR, en términos de servicios, incidencia y Educación Integral de la Sexualidad; y también en gestión, finanzas, comunicaciones y Movilización de Recursos.

Cuando a las AM más débiles se les ofrece el desarrollo de capacidades para mejorar el desempeño en áreas de necesidad, esto puede ser una condición para el financiamiento de su plan de trabajo y

nivel de financiamiento. La IPPF no puede permitirse el lujo de tener algunas AM que no satisfagan las necesidades de las personas a las que atienden, o que no cumplan con la visión de la Federación y de los ODS de “no dejar a nadie atrás”. Si es necesario, el trabajo de una AM puede complementarse con el de un país socio. Entendemos que este acuerdo, que ya existe en algunos países, se discutirá en la Fase 2 del “plan para transformar la IPPF”, así como en posibles estrategias más amplias para aumentar los ingresos generales de la IPPF, tales como las empresas sociales.

v. Un modelo flexible de asignación de recursos

La IRAC debería garantizar que el modelo de asignación de recursos sea flexible, que se pueda adaptar donde, cuando y siempre que sea necesario, y que siga siendo pertinente para las AM. Esto significa que debe ser revisado regularmente, y que IPPF será lo suficientemente valiente como para cambiar los procesos del modelo si así se requiere. Los planes de trabajo de las AM y el modelo de asignación de recursos se revisarán al cabo de tres años, o antes si es necesario. En algunos casos de desempeño más débil, esta revisión puede necesitar ser un proceso anual.

vi. Alineación con el Plan de Actividades y el Marco Estratégico

Los vínculos entre la asignación de recursos y el Plan de Negocios, y el Marco Estratégico necesitarán mayor clarificación a medida que las acciones locales de las AM entreguen colectivamente la agenda global de la IPPF. Naturalmente, el modelo de asignación de recursos debe apoyar, mejorar y ayudar a cumplir los objetivos estratégicos de la IPPF, y también satisfacer las necesidades locales. Estos objetivos, prioridades y estrategias proporcionarán la base para el plan de trabajo y el financiamiento, así como las categorías para asignar actividades y presupuestos a fin de satisfacer las necesidades identificadas de los países.

El modelo de asignación de recursos también tiene como objetivo permitir a la IPPF prestar sus servicios de manera mucho más eficaz. **Aunque** el Marco Estratégico y el Plan de Negocios no dicen cómo IPPF podría enfocar sus esfuerzos geográficamente, las necesidades de los países dentro de cada región pueden ser evaluadas utilizando un conjunto acordado de indicadores. Esto, a su vez, proporcionará una visión general de su región. No es de extrañar que actualmente se esté debatiendo en la IRAC, como en otras partes, qué datos deberían utilizarse como indicadores para demostrar la necesidad insatisfecha, por ejemplo, la carga de morbilidad, las tasas de fecundidad de las adolescentes, los datos de los países o los de las Naciones Unidas.

La IPPF no tiene un requisito central de actividades y servicios específicos que deben ser prestados por cada AM, pero satisfacer la necesidad insatisfecha de SDR de un país encajará dentro de la visión de la IPPF, e incluirá una amplia gama de actividades potenciales que se alinean con las seis soluciones y temas transversales del Plan de Negocios, y con los cuatro resultados y prioridades del Marco Estratégico. Estas se trabajarán en el desarrollo de la dirección estratégica de una AM, liderada por su Junta Directiva, y el plan de trabajo, el presupuesto y los procesos de aprobación liderados por los Directores Ejecutivos/Directores Generales, en consulta con el Director Regional.

6. Recomendaciones

La reducción del financiamiento global y del espacio de la sociedad civil para la SDR significa que la IPPF debe hacer que sus ingresos trabajen más para poder cumplir con sus metas estratégicas. Los ingresos no restringidos pueden ayudar a hacer esto, si se gastan de manera inteligente y efectiva. A través de la encuesta del personal de la IPPF y otras consultas, la IRAC entiende que el modelo actual de asignación de recursos de la IPPF no se entiende, no se respeta ni se confía en él. Con esto en mente, la IRAC ha buscado desarrollar un nuevo modelo que tenga un valor adicional para la

Federación; que traiga una mayor rendición de cuentas, de manera que podamos medir qué tan efectivas son las inversiones para las AM; y que esto sea revisado regularmente para asegurar que continúe siendo relevante. En la actualidad, ninguno de estos objetivos se está logrando mediante la asignación de fondos sin restricciones por parte de la IPPF. El modelo propuesto aportará nuevos e importantes beneficios, entre ellos:

- Enfoque en las AM: las AM están en el centro del modelo de asignación de recursos propuesto, y el desarrollo de sus capacidades para asegurar que “nadie se quede atrás” es un elemento clave.
- Un enfoque en los servicios de base –y las AM– que son "difíciles de financiar", en los entornos difíciles e indicadores nacionales de salud deficientes; estos desempeñarán un papel más prominente en la futura asignación de recursos.
- Un enfoque más integral de financiamiento basado en el desempeño, con una gama más amplia de indicadores clave de desempeño que medirán los servicios y una contribución más amplia a la misión de la IPPF.
- Donativos ilimitados multianuales, quizás por 2-3 años, lo que ayudará a las AM a planificar de manera más estratégica: las AM pueden presentar propuestas para actividades estratégicas.
- Financiamiento para la preparación para emergencias y la resiliencia, para lo cual todas las AM serán elegibles; esto permitirá a las AM responder más rápidamente a las crisis emergentes.
- Transparencia en torno a la asignación de recursos al Secretariado, cuyo papel como facilitador de las AM será clarificado y fortalecido.

El uso de este nuevo modelo para asignar donativos no restringidos permitirá a las AM aprovechar sus puntos fuertes, ser más innovadoras y acelerar su progreso hacia la realización de sus objetivos estratégicos.

La Comisión subraya la importancia de desarrollar una estrategia para garantizar el financiamiento efectivo de la IPPF en su conjunto, y cuál es la mejor manera de apoyar la obtención de los resultados establecidos en el Marco Estratégico, y de considerar que la asignación de fondos no restringidos constituye una contribución limitada, pero importante, a este fin.

El punto de partida debe ser una necesidad de claridad sobre lo que IPPF debe hacer, en términos de sus metas estratégicas; cuáles son los costos potenciales y qué presupuestos se necesitan. El Marco Estratégico y Plan de Negocios de la IPPF debe jugar un papel central en proveer dirección y servir como base para procesos más específicos de planificación y presupuestación anual o multianual. La pregunta, dentro de este marco, es cuál es el mejor uso del financiamiento no restringido limitado y cómo debe usarse o si debe ser utilizado para ayudar a financiar las funciones de gobierno y del Secretariado global y regional de la Federación y/o como una fuente complementaria y estratégica de financiamiento para las AM, además de los recursos que ellas mismas recaudan. Esto también pone de relieve el importante papel de la Junta Directiva a la hora de garantizar una estrategia de financiación general sólida, aprobar los presupuestos de las oficinas en los países, supervisar los progresos y cumplir sus obligaciones financieras reglamentarias.

6.1 Principios para la asignación de fondos no restringidos

Al determinar los posibles modelos de asignación, la Comisión se guio por los siguientes principios y consideraciones. Cualquier enfoque para la asignación de fondos no restringidos debería:

- Contribuir al financiamiento efectivo de la IPPF como un todo y promover su misión (como se estableció anteriormente).
- Ser coherente con los acuerdos de gobernanza actuales y propuestos (establecidos en el informe de gobernanza).
- Aprovechar las fortalezas comparativas de las diferentes partes de la organización.
- Ser transparente.
- Ser predecible, lo que permite una planificación a largo plazo.
- Eliminar toda sensación de titularidad ofreciendo incentivos que garanticen que, si bien se recompensa a los buenos resultados, se preste el apoyo adecuado a los que, de otro modo, se quedarían rezagados.
- Ser simple, en la medida en que la naturaleza compleja de los negocios de la IPPF lo permita.
- Ser flexible, lo que permite responder a las nuevas circunstancias y oportunidades, como las emergencias.
- Ser dinámico, en el sentido de que cualquier reforma debe ser monitoreada, revisada y modificada según sea necesario.
- Ser innovador, concentrarse en la aceleración de la respuesta y no simplemente en su financiamiento. Los fondos no restringidos son especialmente valiosos y no deberían apoyar la situación actual, sino que deberían apoyar actividades de mayor riesgo que ofrezcan mayores recompensas.

6.2 Modelos y procesos considerados

6.2.1 Asignación de fondos a las funciones del Secretariado (Oficinas Centrales y Regionales)

A partir de su revisión, la IRAC concluyó que:

- Es difícil desarrollar un enfoque basado en una fórmula: la mayoría de las organizaciones definen las funciones y 'aceptan' que una parte de la financiación institucional no restringida se dedique a cubrir estos roles y la administración y la gestión a nivel mundial y regional.
- La definición de las funciones de la Oficina Central y de la Oficina Regional será fundamental y podría extraerse del plan de negocios aprobado.
- La asignación de presupuestos a la Oficina Central y a la Oficina Regional debe ser transparente; la clasificación de las funciones y la descripción de cómo se financian es un mecanismo potencial para ello.
- Muchas organizaciones cofinancian la gestión y los costos de las funciones a nivel mundial y regional a partir de las contribuciones de las AM y las contribuciones voluntarias; los mecanismos deben ser claramente definidos.

- La clave para la gestión de la asignación es el compromiso de la Oficina Central y las Oficinas Regionales con respecto a la rendición de cuentas, incluidos los esfuerzos en materia de eficiencia y eficacia.

La IRAC propone que los siguientes criterios para la asignación a la Oficina Central y a las Oficinas Regionales, funcionen de la siguiente manera:

- Basados en los roles definidos de la Oficina Central y la Oficina Regional y en el Plan de Negocios aprobado.
- Que tengan un presupuesto basado en los resultados con todos los elementos implementados por la Oficina Central y la Oficina Regional identificados.
- Se aplique el principio de la plena recuperación de los costos, con políticas transparentes y presentación de informes sobre la clasificación de las funciones y la definición de las funciones que se cubrirán con el presupuesto básico de libre disposición, y las que se deberían “recuperar” de las AM, de los proyectos, y de los socios.
- Adopción de indicadores de desempeño de la Oficina Central y de las Oficinas Regionales para la eficiencia y la eficacia.
- Desarrollo de una estrategia de recursos dentro del Plan de Negocios que incluya objetivos para la recuperación de costos y la generación de ingresos.

Además, el Secretariado debería explorar si (uno o todos) los costos de gestión, gobernanza y apoyo a los programas (por ejemplo, el desarrollo de normas y estándares) podrían ser sufragados a través de una cuota atribuida a todas las AM.

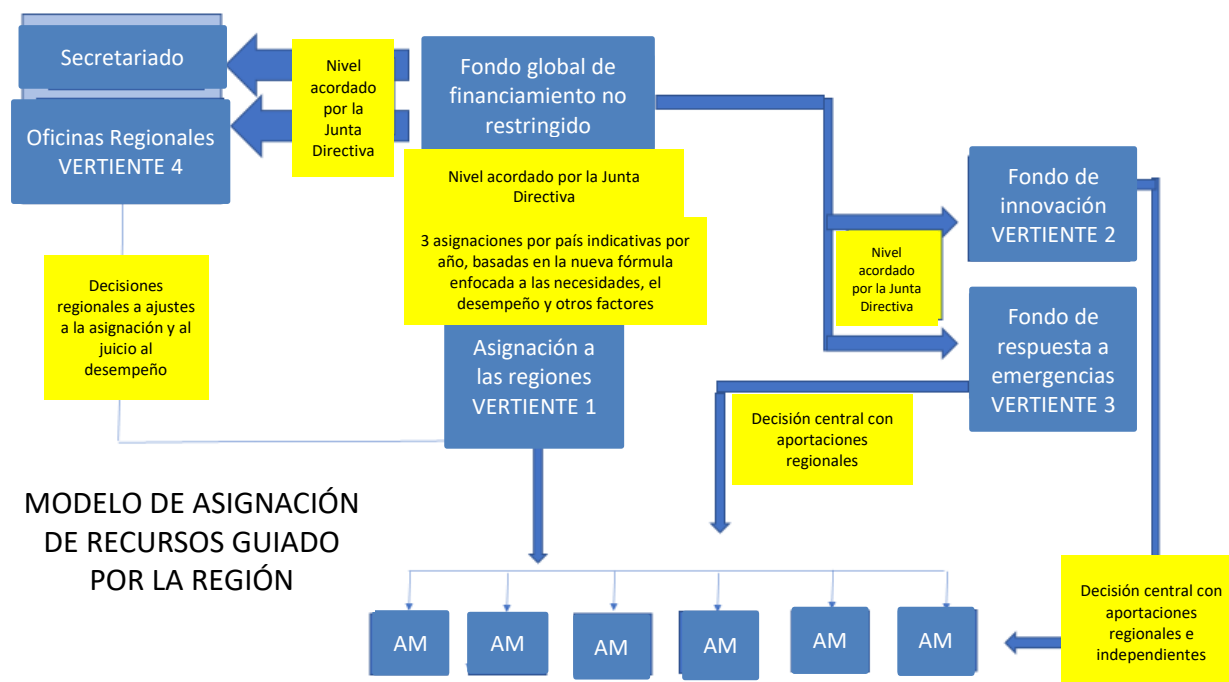
6.2.2 Asignación de recursos a las Asociaciones Miembro

La IRAC consideró una serie de modelos basados en diferentes combinaciones de las características de diseño anteriores. En la siguiente sección se exponen las principales características de la propuesta de la IRAC. El modelo se compara con dos alternativas radicales:

- Un modelo que solo asigna los recursos de acuerdo con la carga de morbilidad asociada con los problemas que la IPPF busca abordar (descrito aquí como un modelo exclusivo de asignaciones).
- Un segundo modelo, basado exclusivamente en propuestas en el que las AM competirían por fondos y no recibirían garantías de ningún tipo de financiamiento.

Aunque ninguno de estos modelos se considera una alternativa seria al modelo propuesto, ayudan a ilustrar algunos de sus pros y contras.

Tabla 11: Modelo de asignación con base en las regiones



La financiación se realizará en cuatro vertientes:

i. **Vertiente 1: Funciones principales de la AM**

Se hará una asignación basada en fórmulas a las AM de países de ingreso bajo y de países de ingreso mediano bajo para que desempeñen sus funciones principales. Estas funciones incluirán la preparación ante emergencias y el desarrollo de capacidades y, cuando se financie la prestación de servicios, el enfoque debería ser en los "difíciles de financiar", como los servicios de aborto y algunos servicios para jóvenes, por ejemplo, el apoyo de la EIS a las organizaciones socias. La asignación se basará principalmente en las necesidades y la carga de morbilidad insatisfechas y, posiblemente, en indicadores como la tasa de fecundidad de las adolescentes, la pérdida estimada de AVAD relacionados con el aborto o el aborto espontáneo y el tamaño de la población objetivo.

Estas asignaciones indicativas resumidas se agregarán al nivel regional y las regiones tendrán entonces un margen discrecional limitado para modificar las asignaciones de acuerdo con una serie de criterios acordados que incluirán, pero no se limitarán a:

- Acceso a otras fuentes de financiamiento.
- Disponibilidad de otros proveedores capaces de prestar servicios similares.
- Alcance de los servicios prestados y circunstancias locales específicas, por ejemplo, presencia de conflictos/crisis humanitaria, naturaleza sin litoral.

Los detalles incluyen la elección de criterios, indicadores y ponderaciones que se consolidarán en la Fase 2. Puede ser necesario aumentar la participación de la Oficina Central en función de la capacidad de las Oficinas Regionales.

El proceso será totalmente transparente: las asignaciones indicativas se compartirán con los países y las regiones para mostrar exactamente cómo han modificado las asignaciones y cómo afecta cada

modificación a la asignación del país. El modelo se basará en el actual enfoque del financiamiento basado en el desempeño, pero considera posibles formas de fortalecer el enfoque. Esto podría incluir el uso de una definición más amplia de desempeño —el sistema de desempeño actual tiende a recompensar la prestación de servicios en lugar de la contribución más amplia a la misión de la IPPF— y posiblemente una combinación de incentivos financieros y no financieros. La evolución futura del desempeño debe juzgarse en función de una gama más amplia de indicadores. El desempeño anterior se utilizará para determinar las asignaciones trienales; el desempeño durante el período de planificación de tres años podría recompensarse mediante una combinación de incentivos financieros y no financieros que se utilizarán para establecer las asignaciones trienales subsiguientes.

También existe la necesidad de un fondo de asistencia técnica para el desarrollo de capacidades: la IPPF no puede tener éxito sin esto e idealmente a menudo involucraría el desarrollo de capacidades de AM a AM.

ii. **Vertiente 2: Fondos estratégicos**

Los fondos para las actividades estratégicas se concederían a las AM sobre una base competitiva durante un período de 2 a 3 años (en casos excepcionales, más). Las propuestas apoyadas deberán tener un fuerte componente de evaluación, ser estratégicas, ser potencialmente replicables dentro y fuera de la región en un plazo razonable y establecer un plan viable de ampliación y sostenibilidad. El fondo podría ser una combinación de un enfoque pasivo, en el que la Oficina Central solicite propuestas dentro de parámetros amplios, como, por ejemplo, la movilización de recursos, y un enfoque más proactivo, en el que la Oficina Central encargue propuestas en esferas prioritarias específicas. Este fondo estaría sujeto a un mecanismo de revisión independiente, con aportaciones de la Oficina Central. Inicialmente, algunos fondos pueden ser utilizados para el desarrollo de capacidades de la AM.

iii. **Vertiente 3: Fondo inicial para la preparación de la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia**

La Oficina Central dispondrá de un fondo de respuesta de emergencia para apoyar la preparación de los costos de la respuesta de emergencia, a fin de complementar el programa SPRINT, y se espera que la financiación sea limitada para sufragar todos los costos de la capacitación y preparación de la respuesta de emergencia. Todas las AM serán elegibles —se espera que las AM de los países de ingreso alto y los de ingreso mediano alto reembolsen los costos— y se alentará a los donantes de los países de ingreso bajo y mediano bajo a que repongan los fondos como parte de su respuesta de emergencia más amplia y su capacidad de recuperación.

iv. **Vertiente 4: Costos de gobernanza**

Los costos razonables de gobernanza según lo acordado por la Junta Directiva y dependiendo de las funciones acordadas deben ser recortados en su mayor parte. A más largo plazo, la IPPF debería tratar de añadir una cuota de administración a los fondos restringidos para contribuir a cubrir dichos costos (de acuerdo con los enfoques utilizados por otras instituciones). Como resultado de este

enfoque, se espera que los fondos no restringidos se centren cada vez más en las vertientes 1 y 2 (y que esto podría ser un indicador clave en el próximo Marco Estratégico).

¿Cómo funcionará el nuevo modelo?

i. Elegibilidad

El objetivo es destinar recursos para satisfacer las necesidades de las AM cuyas poblaciones corren mayor riesgo de quedarse atrás. Por lo tanto, se propone excluir a los países de ingreso alto y de ingreso mediano alto del apoyo general, a menos que haya una justificación clara que cree una excepción, y considerar la posibilidad de aplicar restricciones de cofinanciación a su acceso al fondo para la innovación y al fondo para la respuesta de emergencia, como se indica en la tabla 12 a continuación). Con el fin de prevenir o mitigar cualquier disminución importante o repentina del financiamiento, cualquier país considerado como de ingreso mediano bajo al comienzo de cualquier período de Planificación Estratégica (por ejemplo, 2022-2028) permanecerá en esta categoría durante el período del plan. Si hay que hacer excepciones debido a factores específicos, entonces la justificación deberá ser clara y transparente, y la financiación deberá ser aprobada por el Director o Directora General.

Tabla 12: Elegibilidad según el nivel de ingresos

	Situación del país			
	Ingreso bajo	Ingreso mediano bajo	Ingreso mediano alto	Ingresos alto
Apoyo general	SÍ	SÍ	NO, depende de la justificación	NO
Fondos estratégicos	SÍ	SÍ	SÍ – es potencialmente replicable. Sujeto a un acuerdo de cofinanciamiento.	
Emergencia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Puesta en marcha	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

ii. Cronograma

A fin de mejorar la previsibilidad, se propone asignar los fondos de base en un ciclo de tres años (es decir, dos veces por período del Plan Estratégico). Es posible que las asignaciones reales tengan que ser modificadas en función de la disponibilidad de recursos. Dado que la fórmula generará un impacto significativo en algunas AM, se propone implementar la fórmula por fases, con una implementación completa a partir de 2022, alineada con el próximo período de planificación estratégica. En 2024 debería llevarse a cabo un examen de mitad de período para evaluar los progresos realizados.

iii. Solicitudes de financiamiento no restringido

El nuevo modelo de asignación de recursos apoya un enfoque centrado en la AM, con los planes de trabajo de las AM como base para la asignación de recursos: Los planes de trabajo de las AM serán estratégicos, presupuestados e incluirán una justificación clara, asegurando que estén en línea con las necesidades insatisfechas de su país, el Plan de Negocios de IPPF y el Marco Estratégico. También tendrán en cuenta los resultados anteriores, las cuestiones emergentes y cualquier necesidad de desarrollo de capacidades. Se considerará la posibilidad de alinearse con elementos comunes en toda la región y posiblemente con una fórmula mundial o modificada regionalmente. Los planes de trabajo se discutirán con los miembros del equipo de las Oficinas Regionales y con la Oficina Central, según sea necesario, antes de ser aprobados por el Director o Directora Regional y la Junta Directiva de la AM y, en última instancia, por el Director o Directora General de la Federación.

Tabla 13: Descripción de los modelos alternativos considerados

Modelo	Descripción
Modelo exclusivo de asignaciones	<p>El modelo exclusivo de asignaciones adopta un enfoque basado en una fórmula de no intervención para la asignación de recursos a las AM dirigida por la Oficina Central. La fórmula se basa principalmente en las necesidades sobresalientes y se centra más en el desempeño que el que se aplica en la actualidad, aprovechando el enfoque existente, pero también ampliándolo y reforzando la verificación. Los recursos se centran en los países de ingreso bajo; los países de ingreso alto ya no podrán acceder a estos apoyos. El apoyo a los países de ingreso medio será limitado y tendrá en cuenta las fuentes de financiamiento alternativas y las circunstancias especiales. El enfoque se pondría a prueba durante un período de dos años para alinearlos con el nuevo marco estratégico y luego se emplearía en un ciclo de tres años.</p>
Modelo exclusivamente de propuestas	<p>El enfoque basado exclusivamente en propuestas adopta un modelo administrativo práctico con fondos asignados sobre la base de propuestas de acuerdo con una serie de temas. Las propuestas serán aprobadas por un panel técnico independiente de acuerdo con las directrices establecidas por la Oficina Central. Las AM recibirán una asignación mínima para cubrir los gastos operativos básicos. Más allá de eso, habrá una serie de fuentes de financiamiento.</p> <p>Asistencia técnica: el apoyo se centrará en los países con necesidades significativas en los que se identifique a las AM como “dispuestas pero débiles”. Esto incluirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo entre las Asociaciones Miembro. ▪ Un fondo de aceleración que permita a las AM con un historial demostrado ampliar rápidamente las actividades; el uso de los fondos será bastante flexible dentro de las directrices generales. ▪ Un fondo estratégico que permita a las AM ser proactivas y estratégicas. ▪ Fondo de emergencia: esta corriente de financiamiento se utilizará

	<p>para apoyar la preparación para emergencias en una serie de países identificados como vulnerables, así como para proporcionar fondos iniciales que permitan una respuesta inicial de emergencia. Las AM de ingreso alto y mediano alto solo serán elegibles para solicitar financiamiento para proveer apoyo a otras AM.</p>
--	---

Tabla 14: Análisis de la propuesta de modelo liderado por la región

Consideraciones clave	Medida en que el modelo se refiere a ellos
Contribuir al financiamiento efectivo de la IPPF como un todo y promover su misión.	El modelo propuesto sugiere algunas maneras de mejorar el financiamiento general de la IPPF
De conformidad con las disposiciones de gobernanza actuales y propuestas	
Aprovechar las fortalezas comparativas de las diferentes partes de la organización	Sí. Reconoce el valor agregado a nivel de la región al proporcionar discrecionalidad para modificar las asignaciones
Transparente	Sí. Sin embargo, será necesario adoptar medidas para garantizar que el enfoque sea verdaderamente transparente, es decir, documentar y comunicar mejor las decisiones.
Predecible – permitir una planificación a más largo plazo	Sí. Un horizonte de tres años debería ayudar, aunque dependerá del apoyo de los donantes
Ofrecer incentivos que garanticen que, si bien se recompensa a quienes tienen un buen desempeño, se preste el apoyo adecuado a quienes de otro modo se quedarían rezagadas.	Sí. Propone un enfoque más equilibrado para apoyar el rendimiento y garantizar que las AM más débiles tengan acceso a la asistencia técnica.
Simple – en la medida en que la naturaleza compleja de los asuntos de la IPPF lo permite	No – el enfoque es relativamente complejo
Ser flexible – permitiéndole responder a circunstancias y oportunidades que se presenten, tales como emergencias.	Sí, un fondo de emergencia y un fondo innovador destinado a responder a los desafíos y las oportunidades
Dinámico	Sí – se propone una revisión inicial
Innovador	Sí – a través del fondo de innovación

7. Apéndices

Apéndice 1. Tablas y cifras

Cabe señalar que la IPPF necesita mejorar sus datos financieros generales. La IRAC observa que los esfuerzos son parte integral del Plan de Negocios 2018-2021. Los siguientes datos deben leerse teniendo en cuenta esta advertencia.

Tabla 1: Progresos en relación con los indicadores de resultados del Marco Estratégico (Resultados)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Resultado 1	Iniciativas de políticas exitosas	105	97	81	82	175	146	163
	Éxito global/iniciativas de políticas regionales	11	13	17	22			
	En ruta hacia los ODS							
	Acción pública de grupos de mujeres y jóvenes					661	1015	1038
	Las AM monitorean el cumplimiento de los derechos humanos	42	55	54	60			
Resultado 2	Personas que terminan la EIS (M)	18.2	25.1	25.2	25.7	28.1	31.3	30.8
	Habilidades en materia de EIS empleadas (%)							
	Personas a las que se ha llegado - Mensajes de SSR (m)					112.4	140.7	242.6
Resultado 3	Servicios de SSR (M)	112.7	136.6	149.3	175.3	145.1	163.9	168.1
	APP (M)	11.8	12.1	14.5	15.7	18.8	21.1	23.5
	Personas usuarias de anticonceptivos modernos por primera vez (m)					6.3	6.1	6
	% que recomienda a la IPPF (%)					90	92	93
	Servicios de SSR habilitados (M)					37.4	44.7	55.1
	Servicios de SSR para menores de 25 años (%)	40	48	45	44			
	Servicios relacionados con el aborto (M)	2.1	3	3.8	4.3			
	Personas usuarias pobres/vulnerables (%)	81	81	85	82			
	% de AM que proveen el paquete de servicios	21	26	30	36			

Reforma del modelo de asignación de recursos de la IPPF

	integrados de servicios							
Resultado 4	Ingreso generado por el Secretariado	144.8	136.1	126.1	116.2	130.4	125.1	133
	Ingresos locales generados por las AM que reciben donaciones no restringidas	372.1	384.1	370.3	358.8	291.2	291.7	264.2
	% de financiamiento no restringido a través de financiamiento basado en el desempeño (%)	6	7	9	9	6	5	9
	Número de persona voluntarias					172,279	232,881	261,573
	Número de personas activistas(m)					10.2	11.2	12.3
	AM con datos de costos de servicio - clínicas establecidas	13	27	28	31			
	AM que recopilan datos sobre pobreza y vulnerabilidad	10	20	31	41			
	AM con representación >20% U25	58	63	73	70			

Tablas 2 y 3. Estas tablas muestran las tendencias en la asignación de los presupuestos del Secretariado (de los cuales IPPF es legalmente responsable) y la asignación de fondos no restringidos solamente (en los cuales se ha pedido a esta comisión que se centre).

Tabla 2: Financiamiento general del Secretariado de la IPPF (USD\$M)

	2014	2015	2016	2017	2018
Donativos para las AM y socios	74,543	72,333	68,317	50,154	64,685
No restringidos	45,597	49,115	38,572	35,132	41,460
Restringidos	28,946	23,146	29,745	15,022	23,225
Gasto central	20,450	19,035	16,128	15,453	19,707
No restringidos	14,315	12,305	10,112	7,983	12,744
Restringidos	6,135	6,730	6,016	7,470	6,963
Gasto regional	34,429	34,407	34,008	7,483	8,321

Reforma del modelo de asignación de recursos de la IPPF

No restringidos	16,849	18,788	20,003	5,526	6,257
Restringidos	17,580	15,619	14,005	1,957	2,064
Donativos de la Oficina Regional				11,491	13,614
No restringidos				10,266	10,983
Restringidos				1,225	2,631
Gobernanza	2,316				
No restringidos	2,198				
Restringidos	118				
Recaudación de fondo y otros	5,841	6,064	5,394	5,387	4,463
No restringidos	5,312	5,390	5,210	5,224	3,889
Restringidos	529	674	184	163	574
Total	137,579	131,767	123,847	89,968	110,790
No restringidos	84,271	85,598	73,897	64,131	75,333
Restringidos	53,308	46,169	49,950	25,837	35,457

Tabla 3: Uso del financiamiento no restringido (USD\$M)

	2014	2015	2016	2017	2018
Donativos a las AM y socios	45,597	49,115	38,572	35,132	41,460
Gasto Central	14,315	12,305	10,112	7,983	12,744
Gasto Regional	16,849	18,788	20,003	5,526	6,257
Donativos de la Oficina Regional	-	-	-	10,266	10,983
Gobernanza	2,198	-	-	-	-
Recaudación de fondos y otros	5,312	5,390	5,210	5,224	3,889
Total	84,271	85,598	73,897	64,131	75,333

Reforma del modelo de asignación de recursos de la IPPF

Fuente: Estados financieros de la IPPF

Tabla 4: Tendencias generales de las asignaciones de las AM (USD\$M)

	Fondos recaudados a nivel nacional		Fondos recaudados por el Secretariado de la IPPF		Total
	Recaudado localmente de fuentes nacionales (donaciones locales, generación de ingresos, etc.)	Recaudado localmente de fuentes Internacionales (donantes)	IPPF No restringidos	IPPF Restringidos	
2016	217	70	37	22	345
2017	226	66	34	19	345
2018	203	61	40	17	321

Tabla 5: Los mayores receptores de financiamiento no restringido: 2015 a 2018 (USD\$M)

	2015	2016	2017	2018	Total
India	2.6	1.8	1.5	1.8	7.7
Pakistán	1.9	1.7	1.7	1.6	6.8
Nepal	2.0	1.3	1.3	1.6	6.2
Nigeria	1.6	1.2	1.1	1.8	5.7
Etiopía	1.8	1.4	0.9	1.1	5.2
Uganda	1.2	1.0	0.9	1.1	4.3
Tanzania	1.0	0.9	0.8	0.9	3.7
Ghana	0.9	0.7	0.7	0.7	3.0
Kenia	0.8	0.7	0.6	0.9	2.9
Bolivia	0.9	0.8	0.6	0.5	2.8

Reforma del modelo de asignación de recursos de la IPPF

Colombia	0.6	0.5	0.6	0.7	2.5
Burkina Faso	0.7	0.6	0.6	0.6	2.5
Zambia	0.8	0.5	0.5	0.7	2.5
Burundi	1.1	0.5	0.4	0.5	2.4
República Democrática del Congo	0.7	0.5	0.5	0.5	2.3
Otros	27.1	22.2	21.1	25.1	95.5
Los 15 mejores	18.6	14.1	12.6	15.1	60.4
Total	45.7	36.3	33.6	40.2	155.9
% de los 15 mejores	40.78	38.79	37.32	37.59	38.75

Tabla 6: Dependencia del financiamiento sin restricciones por región y situación de los ingresos (USD\$M)

	Bajos ingresos	Ingresos medios bajos	Ingresos medios altos	Ingresos altos	Sin clasificar	Gran Total
África	42.7	30.5	28.4	68.5		37.5
Mundo Árabe	7.8	35.9	89.6	38.3	16.5	37.0
RESAO	15.6	36.7	29.9		66.5	34.8
Europa	18.7	50.7	37.0	63.0		41.7
Sur de Asia	28.9	24.2	35.9			29.8
Hemisferio Occidental	46.0	3.6	25.1	21.4		22.6
Gran Total	37.3	31.6	32.5	32.8	33.2	33.3

Apéndice 2. Componentes de diseño del financiamiento basado en el desempeño

- El rendimiento se evalúa en función de 10 indicadores.
- Las AM son recompensadas en parte directamente en función de su rendimiento con respecto a estos indicadores (bono de mejoramiento), pero también en función de su contribución a la mejora del rendimiento regional (bono de contribución).
- Los Oficinas Regionales tienen cierta discrecionalidad en cuanto a la participación relativa entre los bonos de mejoramiento y de contribución, y las ponderaciones asignadas a los diferentes indicadores.
- Hay una serie de límites máximos/topes. Ningún país puede recibir más del 4% de los fondos totales del financiamiento basado en el desempeño; los países no se benefician de mejoras de más del 40% en un indicador en particular. El aumento/disminución del financiamiento basado en el desempeño no puede exceder el 25% del donativo base.
- Una evaluación de 2015 (Eichler *et al*⁷) encontró que:
 - La mayoría de las AM percibieron el financiamiento basado en el desempeño como empoderamiento, transparente y aunque es cierto que alrededor de un tercio de las AM lo encontraron punitivo, las AM sintieron que el financiamiento basado en el desempeño captó su verdadero desempeño, y que los indicadores y objetivos se ajustaban a sus prioridades, y no se habían encontrado consecuencias negativas involuntarias.
 - Las entrevistas a profundidad de seguimiento sugirieron una comprensión más deficiente de las AM del mecanismo de financiamiento basado en el desempeño.
 - Las AM creían que el financiamiento basado en el desempeño había cambiado la forma en que los equipos de la sede y de las filiales trabajan juntos y gestionan el desempeño.
 - Las AM sintieron que el financiamiento basado en el desempeño había mejorado el desempeño general de las AM incluida la mayor eficiencia y la promoción y el intercambio de las mejores prácticas.
 - Las AM reportaron que el financiamiento basado en el desempeño ha mejorado el registro, reporte y uso de datos.

⁷ Eichler, Rena, Susan Gigli, Jenna Wright. Septiembre de 2016. *Strengthening Performance with the IPPF Performance Based Funding Initiative: Evidence and Recommendations*. [Fortalecimiento del desempeño con la iniciativa de financiamiento basado en el desempeño de la IPPF: Evidencia y recomendaciones]. Bethesda, MD: Health Finance & Governance Project, Abt Associates Inc

Reforma del modelo de asignación de recursos de la IPPF

- Los que respondieron a la encuesta en línea reportaron que las Oficinas Regionales están explicando el financiamiento basado en el desempeño y proporcionan asistencia técnica para ayudar a las AM a mejorar el desempeño, pero que se podría hacer más.
- La atención prestada a los indicadores ha reforzado la "cultura del desempeño": las AM son más responsables de lograr mejoras en el desempeño y han mejorado la calidad de sus datos para que puedan rastrearlos, gestionar y reportar.
- Las AM no parecen estar incluyendo el financiamiento basado en el desempeño en las propuestas o en discusiones con posibles financiadores, a pesar de que ofrecen logros en las métricas que premia el financiamiento basado en el desempeño.
- Los incentivos de reputación parecen ser tan motivadores como los incentivos financieros, y el intercambio entre las AM es la plataforma para apoyar a ambos.