

Financiación basada en resultados

para superar barreras de
efectividad de los gobiernos



29
CUADERNOS
DEL DESARROLLO

EDICIÓN 2024

Charla magistral de
**Santiago Ospina
y Jorge Ramón**


Diplomado
en Gobernabilidad
e Innovación Pública

Temas asociados:

Sector público - Gobiernos - Innovación - Financiación basada en resultados - Gasto público

Hallazgos

La financiación basada en resultados es un mecanismo mediante el cual se diseñan e implementan programas a los que el Estado o la banca multilateral, como pagadores, destinarán una porción de sus recursos. El dinero se ejecutará contra los resultados de la aplicación de esos programas una vez sean verificados.



La serie Cuadernos del Desarrollo está basada en charlas magistrales.

Este cuaderno recoge la intervención de Santiago Ospina y Jorge Ramón, gerentes de proyectos para América Latina de la organización **Instiglio**.

Contexto

CAF —banco de desarrollo de América Latina y el Caribe—, en alianza con prestigiosas universidades y organizaciones sociales de la región y España, ofrece programas de capacitación para navegar los desafíos y liderar las transformaciones que la región y el mundo están experimentando.

En la edición 2024, CAF organiza e imparte el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública en 20 países de Iberoamérica en alianza con 18 universidades y el

Programa Liderazgo para la Transformación 2.0, en 12 países y 9 universidades. Durante el curso de ambos programas, se imparten nueve charlas magistrales virtuales.

Expertos y líderes con prestigio internacional dictan las charlas magistrales, en las cuales, a través de sus experiencias y conocimiento aplicable, comparten con los estudiantes los principales desafíos, oportunidades, lecciones aprendidas y mejores prácticas en sus áreas de conocimiento.

Resumen
bibliográfico
de los
expositores



Jorge Ramón S.

Jorge Ramón es gerente de proyectos de la oficina en América Latina de **Instiglio**, en Bogotá, donde comenzó su carrera como analista en 2017. Es economista e inició su carrera en el sector público en el Congreso Colombia. Posteriormente, fue consultor de asuntos presupuestarios del Ministerio de Hacienda.

Tiene una maestría en Administración Pública de la Universidad de Columbia. Ha desarrollado su experticia en temas de desarrollo y, en particular, la efectividad del desarrollo, con énfasis en la efectividad gubernamental.



Santiago Ospina S.

Santiago Ospina es también gerente de proyectos en Instiglio en Bogotá, donde trabaja desde 2022. Desarrolló su carrera en el sector público colombiano, específicamente en el poder Ejecutivo, trabajando en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. Además, desempeñó una labor similar con la política de datos abiertos del sistema de compras públicas y en la

Unidad de Cumplimiento de la Presidencia de la República, ayudando en la formulación y coordinación de políticas transformacionales. Asimismo, participó en el diseño e implementación de unidades de cumplimiento, a nivel subnacional, en 16 ciudades y municipios del país. También trabajó en el Departamento Nacional de Planeación, en la coordinación y seguimiento de políticas públicas nacionales.



Introducción

Instiglio es una organización sin ánimo de lucro, fundada en 2012 en Medellín, Colombia.

Nació en América Latina como parte del proyecto de grado de 3 estudiantes de posgrado de la Universidad de Harvard, quienes entendieron que la financiación basada en resultados o “los pagos por resultados”, como le dicen en otros países, podía expandirse y probarse en diferentes países de renta media baja, comenta Santiago Ospina al iniciar su charla magistral.

Revela, además, que el gobernador del Departamento de Antioquia, en Colombia, invitó a estos 3 estudiantes a hablar del tema y a que pensarán cómo se

podía implementar la financiación basada en resultados en el país. En Medellín, capital de ese departamento, desarrollaron las primeras ideas y nació Instiglio “como una organización que trabaja alrededor de la efectividad en la inversión o en el gasto que se hace en programas sociales”.

Ospina explica que lo que hacen es pensar, junto a los gobiernos y el sector público, cómo cada peso invertido en desarrollo puede generar el mayor impacto posible. Es decir, “ayudamos a concebir, dentro de los códigos del mundo del desarrollo, que el gasto público sea una inversión que termine generando mayor impacto y mejores resultados”.

La empresa está ubicada en Bogotá y tiene oficinas en Perú, Estados Unidos, Kenia y Marruecos. Instiglio ha trabajado en países de América Latina y el Caribe como Colombia, Perú, Ecuador, Paraguay, Surinam y Belice; y en África, en países como Uganda, Ghana, la República Democrática del Congo o Malawi.



Primero el diagnóstico: ¿cómo está la efectividad del gasto en el sector público?

Ospina señala que gran parte de los gobiernos de América Latina, y la gran mayoría de los gobiernos del mundo, enfrentan obstáculos para que el gasto sea efectivo. Esto porque son los

gobiernos los que más dinero y recursos gastan en la puesta en marcha de sus programas, y son los mayores adquirentes dentro de sus sistemas de compras públicas.

“Son los que tienen el poder de mover la aguja de cómo avanzan las sociedades”, las cuales están compuestas por millones de personas.



Los 4 retos

1.

Falta de enfoque en los resultados

Para lograr resultados, hay que preguntarse qué es lo que se quiere lograr. No es una respuesta fácil de alcanzar porque cuando se traducen las ideas en procesos de gestión, se confunde el medio con el fin. Por ello, los programas públicos ponen más énfasis en actividades o insumos que en incentivar los resultados o acelerar el cumplimiento del objetivo. No es que los gobiernos no quieran hacerlo, sino que hacen falta más evaluaciones de impacto en las políticas públicas y revisar los logros.

2.

Entender si el programa funciona

Se relaciona con el punto anterior y pueden pasar años, incluso décadas, para que desde el sector público se entienda si un programa sirve o no. Esto se debe a la falta de comprensión respecto a qué evaluaciones intermedias y de resultados son necesarias para saber cómo mejorar ese programa.

3.

Falta de capacidad para adaptarse a los cambios

La inflexibilidad a las necesidades cambiantes de la población es natural en el sector público, pues no se ponen a prueba con regularidad instrumentos que hayan sido exitosos en otros contextos. Con la innovación se quiere que la adaptación a las necesidades de la población sea rápida, pero en muchas ocasiones las regulaciones o los procedimientos internos de las organizaciones no los permiten.

4.

Falta de enfoque en la rendición de cuentas

No está referida a la rendición de cuentas de la gestión o de los procesos, sino sobre los resultados logrados. El mensaje para la ciudadanía es diferente cuando se le rinde cuentas sobre el resultado que cuando se le rinde cuentas por el proceso o fase intermedia. Hacerlo es importante para una mayor efectividad en la implementación de las políticas y facilita la transparencia sobre los resultados que se alcanzan con la inversión y el gasto público.



Más gasto no implica necesariamente mejores resultados

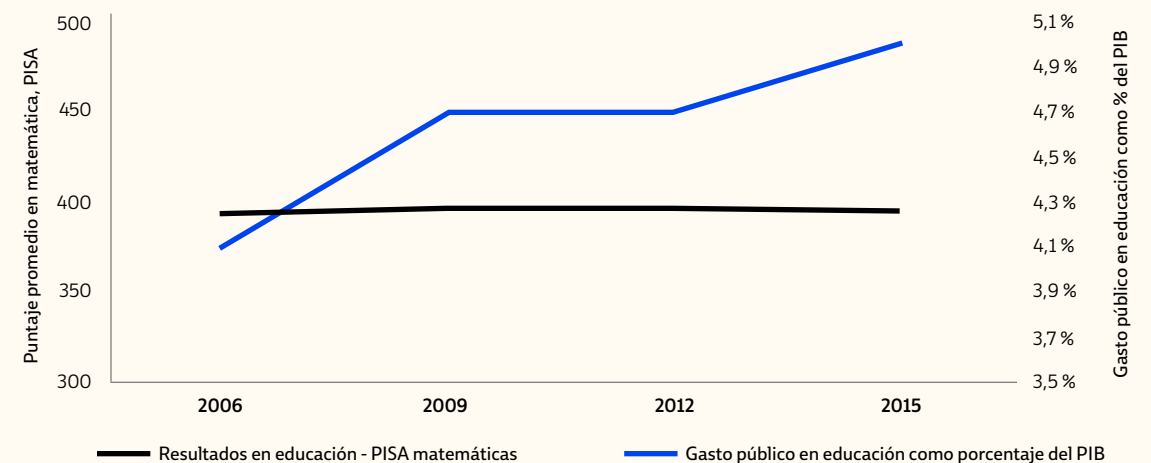
Ospina muestra un gráfico que representa el gasto público en educación en América Latina entre 2006 y 2015. Este se ve en la línea azul, contrapuesto a los resultados de aprendizaje, en la línea verde, medidos por las pruebas del *Informe Pisa en matemáticas*.

Durante su intervención, explica que mientras el gasto público creció de forma sostenida, expresado en porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB), los resultados no mostraron mejoría.

Para el experto, esto abre la pregunta de cómo se invierte mejor o cómo se asignan más recursos para generar incentivos de manera que la línea verde empiece a subir a medida que suba la línea azul. Dice que parte de la respuesta está en las herramientas que provee la financiación basada en resultados.

Los retos de efectividad se ven en problemas de implementación

Gasto público en educación y resultados de aprendizaje en América Latina



Fuente: CIMA (2021) Portal de estadísticas educativas del BID.

¿Qué es la financiación basada en **resultados**?

Para Jorge Ramón, es una lógica que marca cómo el sector público concibe, diseña e implementa programas sociales y políticas públicas.

En la financiación tradicional, la del *status quo*, los programas y políticas se pagan por insumos y actividades. El experto cita ejemplos de programas de empleabilidad o de educación, en los que ahondará más adelante.

Bajo esta óptica de la financiación, el Estado pagaría por talleres para diseñar hojas de vida o por la compra de materiales escolares. Mientras que, con la financiación basada en resultados, el Estado destinaría una porción de los recursos a pagar por los resultados

verificados. En este ejemplo, pagaría entonces por empleos efectivamente conseguidos y sostenidos, de buena calidad, o por la disminución de las tasas de abandono escolar.

Aclara que es un rango, un espectro. No significa que la financiación basada en resultados planteé que se va a pagar el 100 % del recurso por resultados verificados. Se trata de un porcentaje que se reconoce contra la ejecución de actividades.



Excepcionalmente, se destina la totalidad del dinero a los resultados verificados, a través de los llamados bonos de impacto, pero no es la norma.

El funcionamiento de la financiación basada en resultados. Palabra clave: **incentivos**

Para Santiago Ospina, este concepto es fundamental. Se trata de generar incentivos para cambiar los modos de hacer y lograr el resultado deseado, y de pensar en los actores que participan en el flujo del uso de los recursos públicos como:

Los gobiernos nacionales, que pueden recibir incentivos, por ejemplo, de la banca multilateral.

Los gobiernos subnacionales, que además de implementar programas, reciben recursos de los gobiernos nacionales o de la banca.

Los prestadores de servicios u operadores, a los que se pueden asignar incentivos para que realicen sus tareas de manera óptima, por ejemplo, un mejor contrato.

La ciudadanía, a la que se puede incentivar a tener comportamientos más alineados con los objetivos de los programas.

Se entiende que se está asignando bien (el incentivo), porque gracias a esto puede tener una evidencia más clara de que se está cumpliendo el resultado o el objetivo del programa público que se está diseñando e implementando.

Para explicar cómo se aplican los instrumentos basados en resultados, Jorge Ramón acude a ejemplos, como un hipotético escenario en el que entre los actores mencionados se generarán incentivos monetarios.

¿Qué tipos de incentivos funcionarían, en cada caso?

De la banca de desarrollo multilateral a los gobiernos centrales

En este caso, la banca podría otorgar préstamos o condonaciones basadas en desempeño, cuyos desembolsos se hacen a medida que se cumplen resultados específicos dentro del periodo de duración del crédito, con señales pequeñas, no tienen que ser grandes. Además, debe haber un balance entre insumos y actividades versus resultados tangibles y verificables.

De los gobiernos centrales a los gobiernos locales

Aquí se usarían transferencias basadas en desempeño, un mecanismo que no se sale de la lógica de los desembolsos que ya existen de los gobiernos nacionales a los locales. De esta forma, los gobiernos centrales pueden incentivar a los descentralizados a utilizar mejor sus recursos.

De los gobiernos centrales y locales a los prestadores de servicio

El mecanismo más conocido en el mundo del desarrollo es el de los bonos de impacto social. Es un instrumento muy innovador con el que, a través de un inversionista, se busca incentivar al prestador de servicios a que solucione problemas en la sociedad, relacionados con la educación, la salud, la pobreza. Solo si se cumplen los resultados, el gobierno devuelve los recursos al inversor dentro del programa.



Los expertos explican que los bonos de impacto social fueron el impulso de la financiación basada en resultados. En la medida en que se desarrollaron, surgieron los otros mecanismos que se utilizan ahora. En el sector público, cuando se habla de un contrato basado en desempeño, se habla del mecanismo que permite escalar los programas públicos en gobiernos. Es una relación contractual común y corriente.

En cuanto al programa de empleabilidad, lo único que cambia dentro de esa figura contractual es que no solamente se va a pagar por las actividades que se realizan -formaciones en competencias laborales o talleres de hojas de vida, para continuar con el ejemplo-, sino que se paga también por el número de personas colocadas o que logran retener el trabajo durante los primeros 3 meses o incluso por los primeros 6.

Los beneficios de aplicar los instrumentos basados en resultados

Jorge Ramón habla en términos de “canales de valor agregado” y menciona 4 de los beneficios:

1. El foco se desplaza a los resultados.
2. Flexibilidad en la gestión para lograrlos.
3. Alineación de los incentivos para todos los actores del programa, desde el financiador hasta el beneficiario.
4. Mejora en la rendición de cuentas; no solo se miden los resultados, sino que se verifican.



La financiación basada en resultados es tendencia en el mundo

Ramón continúa su intervención y presenta datos que evidencian que, entre 2005 y 2023, al menos 93 países del mundo han utilizado instrumentos basados en resultados, de acuerdo con la información recopilada por Instiglio.

Esta información revela que hay una tendencia al alza en el uso de los mecanismos basados en resultados y, en general, una tendencia mundial de preocuparse más por el logro de resultados. Es decir, buscar maneras para hacer esos resultados más preponderantes. Por lo que, en su opinión, “hay mucho por aprender”.

Casos de estudio

Costa Rica, Perú y Bogotá

Los conferencistas presentan 3 ejemplos de la puesta en práctica de instrumentos basados en resultados: 2 a escala nacional en Costa Rica y Perú, y 1 subnacional en Bogotá, Colombia.

Costa Rica: programas de empleo juvenil

Jorge Ramón comenta que Costa Rica tiene una de las tasas de desempleo juvenil más altas de la región. Los programas públicos destinados a jóvenes no son efectivos porque las intervenciones estandarizadas –tradicional– no funcionan. Hay mucha rigidez en los esquemas de contratación y hay un uso bajo de datos o evidencia que sustenten los programas. Con estos elementos, es difícil escalar de manera efectiva y exitosa.

El caso de este país ilustra la necesidad de trasladar el foco de los gobiernos y las instituciones sociales hacia los resultados.

En el pasado, los programas de empleo juvenil en Costa Rica funcionaban a través de mecanismos de transferencias monetarias condicionadas. Es decir, se otorgaban los recursos al beneficiario para que asistiera a unas capacitaciones, sin que hubiera una relación contractual directa entre el ministerio correspondiente y los centros de formación o los centros de empleo. Como consecuencia de esto, no se estaban produciendo la cantidad de trabajos deseados.

Para Ramón, el presidente de Costa Rica y el ministro del Trabajo estaban “muy alineados

con la idea de hacer las cosas de manera distinta” y los considera *champions* (campeones).

Comenta que, a través de un decreto, se habilitó la posibilidad de utilizar mecanismos de financiación basada en resultados para los programas de empleo en el país. El mecanismo se activaba dentro de la contratación de los prestadores de servicios. Instiglo trabajó en su aplicación.

Al respecto, explica que se transitó de un esquema de transferencias monetarias condicionadas a un esquema de financiación basada en

resultados. Por un lado, se tenía a un pagador por resultados, que es el Ministerio del Trabajo, y, por el otro, a los proveedores de servicios que son los que implementan el programa directamente con las personas.

A través de la financiación basada en resultados, el ministerio establece una relación contractual con el proveedor de servicios y verifica los resultados; es decir, que los beneficiarios completen las capacitaciones, consigan un empleo y los retengan por un mínimo de 3 meses. Contra esa verificación de resultados, el ministerio desembolsa los recursos.

El experto precisa que se paga una porción importante del recurso por la capacitación, pero también se condiciona un porcentaje de ese recurso al cumplimiento de un nuevo objetivo contractual que es el logro de la colocación y la retención laboral.

Perú: programas regionales y locales de educación

Hacia 2014, la descentralización de las políticas y programas educativos arrojaban resultados heterogéneos entre las regiones de Perú. No todas tenían las mismas capacidades para implementarlos, explica Ramón. Además, las transferencias entre el nivel nacional y los territoriales “correspondían a un valor definido rígido y no a desempeños entre diferentes regiones.”

Ese año llegó el programa de compromisos por desempeño para educación primaria y básica. Consistía en atar a resultados una porción pequeña de los recursos que se giraban para educación a los gobiernos locales.

El proceso comenzó por mejorar la gestión de las agencias encargadas de la educación en


los departamentos y municipios de Perú. Después, se ofrecieron incentivos para alinear a las entidades descentralizadas en un mismo objetivo y luego se aumentó la flexibilidad de estas entidades en la implementación de sus políticas educativas. Por último, se aplicó un programa de financiación basada en resultados para escalar la idea del pago por resultados a otras instituciones del sector público.

El esquema funciona de la siguiente manera: el gobierno central, a través del Ministerio de Educación, es el pagador. Establece un compromiso de fondos a los gobiernos locales de aproximadamente 2 % a 3 % del presupuesto, condicionados por el logro de resultados de la gestión educativa, previamente verificados.

En 2017, Instiglio apoyó el programa y, según Ramón, se encontraron dificultades en la definición de objetivos: “había demasiados, algunos de ellos redundantes”. También se toparon con problemas en la manera de verificar los resultados.

La organización participó en el rediseño de la política de compromisos de desempeño. Generaron un marco de resultados más acotado y alineado con los objetivos de política pública. Y ataron los pagos a objetivos que incluían métricas de los estudiantes en pruebas estandarizadas y a la deserción escolar.

Con este mecanismo, la contratación de docentes pasó del 87 % al 96 %, la aprobación de estudiantes matriculados aumentó del 52 % - 53 % al 87 %, la entrega oportuna y pertinente del material educativo presentó mejoras, y los objetivos educativos del Ministerio de Educación se alinearon con los de las entidades regionales y locales, de acuerdo con los datos aportados por Ramón.



Bogotá: programas de empleo local

Santiago Ospina detalla que la tasa de desempleo en Bogotá pasó de 10,8 % en febrero de 2020 a 19,5 % en febrero de 2021 debido a la pandemia del COVID-19 y los confinamientos. La situación, además, aumentó el trabajo informal. Esto significó que 400.000 personas perdieran el empleo y 908.000 buscaran ser contratadas a comienzos de 2021. Para las mujeres el panorama era peor: la tasa de desocupación era de 23,2 %.

El experto precisa que se venía de una lógica de programas de empleabilidad basados en actividades o en los insumos que no conectaban ni ayudaban a las personas a conseguir empleos.

Por esta razón, diseñaron una herramienta basada en resultados: un contrato atado al desempeño, como la figura aplicada en Costa Rica. La Secretaría de Desarrollo

Económico de Bogotá, que es la que diseña y ejecuta las políticas de empleo y productividad, establece un contrato con los prestadores de servicios que ponen en marcha diferentes actividades de perfilamiento, formación y enganche, pero también de gestión empresarial y de vinculación o colocación de personas en el mercado laboral formal. Mientras se realizan las actividades y se cumplen los resultados de colocación, la Secretaría verifica el número de personas empleadas, pagando tanto por las actividades como por los resultados a los nuevos trabajadores.

Este mecanismo funciona desde 2022, con una inversión de alrededor de USD 10 millones que ha logrado más de 27.000 colocaciones laborales en Bogotá y se han formado 300.000 personas aproximadamente, según Ospina.

Las lecciones aprendidas

De estos 3 casos, los expertos destacan los siguientes aprendizajes:

1.

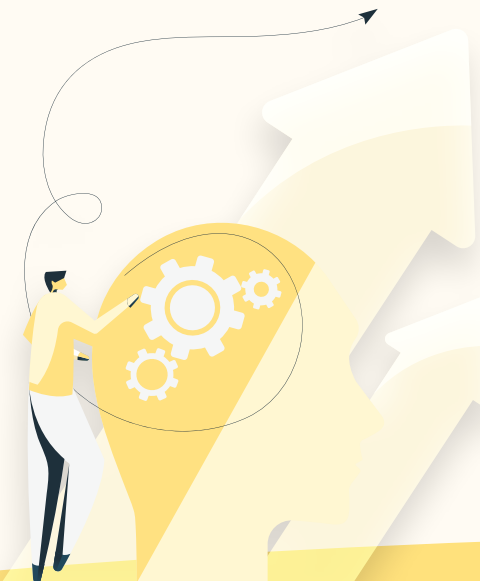
No hay que reinventar las formas de contratación pública para poner en práctica los instrumentos basados en resultados. Se pueden incorporar dentro de las existentes.

2.

Es importante tener *champions* dentro de las instituciones públicas que estén dispuestos a aplicar estos mecanismos y que aprueben decretos o leyes habilitantes que los faciliten.

3.

La cooperación entre agencias gubernamentales es fundamental para un adecuado diseño y contratación de estos mecanismos.



El *Government Effective Network*: la red de servidores públicos como *champions* de la transformación

Ospina y Ramón se han dado cuenta con su trabajo en Instiglio de que los servidores públicos son también *champions* de estas iniciativas, porque hay muchos de ellos que tienen la vocación de transformar las sociedades. Por eso los gobiernos también tienen ese potencial, no solamente por el músculo financiero, sino porque están hechos de personas que quieren lograr un cambio.

Ambos coinciden en que estas personas también se encuentran con “barreras estructurales profundamente arraigadas” que limitan el desempeño de los gobiernos.

Por eso, se creó la comunidad *Government Effective Network (GEN)*, que junta a estos *champions* con el fin de conectar, empoderar e inspirar “a los servidores públicos comprometidos con lograr transformaciones y gobiernos más efectivos”.

Esta red tiene como propósito que sus integrantes desarrollen capacidades para la incubación de soluciones “accionables y tangibles” a los desafíos estructurales dentro de las instituciones públicas en los países de los participantes. Igualmente, busca ser una fuente confiable de información sobre temas de efectividad gubernamental, y actuar como un espacio seguro para compartir y aprender de los fracasos, y amplificar las victorias en estas tareas.

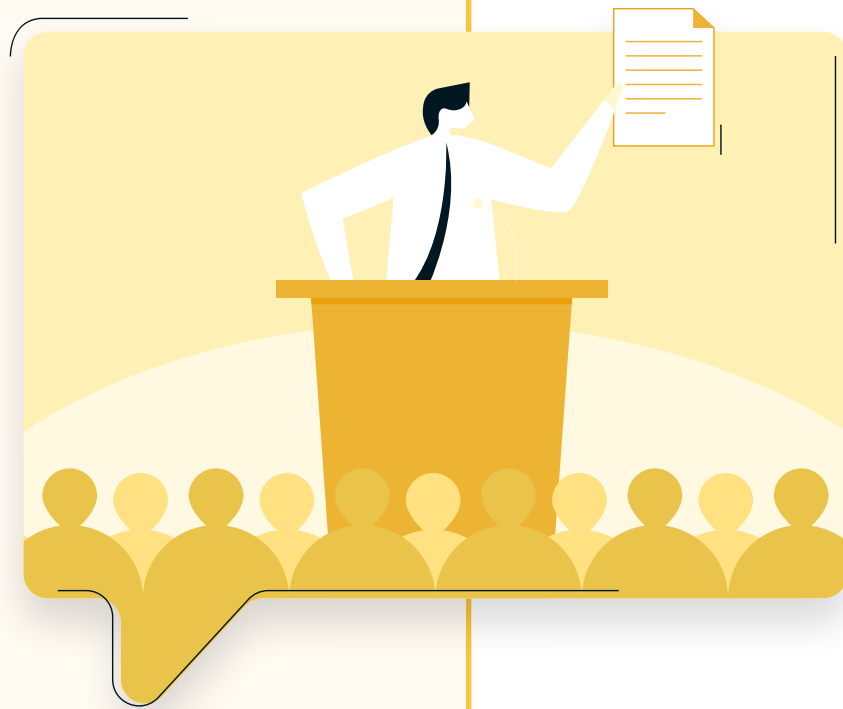
GEN prevé contar con cohortes de 20 a 25 servidores públicos de distintos países de América Latina que trabajen en estas áreas durante 4 meses.



Sobre los diplomados de CAF

La tercera edición (2024) del Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública, de 6 meses de duración, tiene como objetivo debatir los temas estratégicos de desarrollo sostenible de la región, con un enfoque en habilidades y herramientas de innovación pública y gobernabilidad para alcanzar los ODS 2030. Además, está orientado en fortalecer habilidades y realizar proyectos prácticos para el desarrollo de los países de la región. La propuesta pedagógica es híbrida, con contenidos virtuales ofrecidos por CAF y otros presenciales que imparten las universidades aliadas.

La segunda edición del Programa Liderazgo para la Transformación 2.0 (2024), también de 6 meses de duración, propone una visión renovada y diferente, utilizando y aprovechando la modalidad virtual-presencial como metodología de enseñanza-aprendizaje. Su contenido académico se alinea con los nuevos desafíos con los que está comprometido CAF, apuntando al público interesado y facilitando el acceso a los líderes interesados para que con lo aprendido multipliquen el impacto de sus acciones, gracias al desarrollo de competencias blandas esenciales.



Publicación de la Dirección de Desarrollo Institucional y Capacitación CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-

Presidente Ejecutivo
Sergio Díaz-Granados

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica
Christian Asinelli

Gerenta de Conocimiento
Verónica Frisancho

Directora de Desarrollo Institucional y Capacitación
Nathalie Gerbasi

Esta publicación es un resumen de la clase magistral dictada por **Santiago Ospina** y **Jorge Ramón**, en fecha 21 de agosto de 2024, en el marco del **Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública para América Latina, el Caribe y Europa** organizado y dictado por CAF junto con 18 universidades en 20 países:

Universidad Católica de Córdoba (Argentina); The University of West Indies (Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago); Universidad Privada del Valle (Bolivia); Fundación Getulio Vargas (Brasil); Universidad Central de Chile; Universidad Externado de Colombia; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Costa Rica); Escuela Superior Politécnica del Litoral (Ecuador); Instituto Diplomático "Dr. José Gustavo Guerrero" (El Salvador); Universidad Complutense de Madrid (España); Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (Honduras);



Universidad de Guadalajara (México); Institutos de Estudios Superiores de Administración (Panamá); Universidad Columbia del Paraguay; Pontificia Universidad Católica del Perú; Instituto Tecnológico de Santo Domingo (República Dominicana), Universidad de Montevideo (Uruguay) y Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela).

Redacción de la publicación:
Sandra Lafuente Portillo

Documento supervisado por:
Pablo Rolando, Ejecutivo Principal de la Dirección de Desarrollo Institucional y Capacitación y coordinador del Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública.

Nota revisada por:
Nathalie Gerbasi
Pablo Rolando
Mariana Andrade Garzón

Publicación coordinada por:
Dirección de Comunicación Estratégica de CAF

Diseño:
good;)
Creatividad para el Desarrollo

© 2024 Corporación Andina de Fomento. Las ideas y planteamientos contenidos en esta nota son de exclusiva responsabilidad del expositor de la charla magistral y no reflejan una posición oficial de CAF.



www.caf.com

@AgendaCAF

cursosvirtuales@caf.com