

Diseñando modelos de financiamiento por resultados: recomendaciones y lineamientos

Siegrid Holler
Lucia Haro
Juan Camilo Villalobos
Ana María Perez
Felipe Sarmiento Caldas

Sector Social
División de Educación

NOTA TÉCNICA N°
IDB-NT-02362

Diseñando modelos de financiamiento por resultados: recomendaciones y lineamientos

Siegrid Holler
Lucia Haro
Juan Camilo Villalobos
Ana María Perez
Felipe Sarmiento Caldas

Diciembre, 2021

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Diseñando modelos de financiamiento por resultados: recomendaciones y lineamiento /
Siegrid Holler, Lucia Haro, Juan Camilo Villalobos, Ana María Pérez, Felipe Sarmiento
Caldas.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2363)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Education-Latin America-Finance. 2. Education-Caribbean Area-Finance. 3.
Government aid to education-Latin America. 4. Government aid to education-
Caribbean Area. 5. Student financial aid administration-Latin America. 6. Student
financial aid administration-Caribbean Area. I. Holler, Siegrid. II. Haro, Lucia. III.
Villalobos, Juan. IV. Pérez, Ana María. V. Sarmiento, Felipe. VI. Banco
Interamericano de Desarrollo. División de Educación. VII. Serie.
IDB-TN-2363

Keywords: Sistemas educativos, resultados, presupuesto, financiamiento concesional,
transferencias monetarias, incentivos.

JEL Codes: H30, H52

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Diseñando Modelos de Financiamiento por Resultados

Recomendaciones y Lineamientos

Siegrid Holler
Lucía Haro
Juan Camilo Villalobos
Ana María Pérez
Felipe Sarmiento Caldas

Banco Interamericano de Desarrollo

Diciembre 2021

Glosario de siglas

BID	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
CGD	<i>Center for Global Development</i>
FBR	<i>Financiamiento Basado en Resultados</i>
IHME	<i>Institute for Health Metrics and Evaluation</i>
ISM	<i>Iniciativa Salud Mesoamérica</i>
IREM	<i>Iniciativa Regional de Eliminación de la Malaria</i>
RBA	<i>Results-Based Aid o Ayuda Basada en Resultados</i>
PBG	<i>Performance-Based Grants o Transferencias Basadas en Desempeño</i>

Tabla de Contenidos

1. Introducción	5
2. Marco teórico del FBR	7
2.1. Valor Agregado de un FBR	8
2.2. Definiciones de conceptos claves	10
3. Lineamientos para la selección de métricas de pago e indicadores de monitoreo	11
3.1. Lineamientos para la selección de métricas de pago	11
3.1.1. Criterios de evaluación de las métricas de pago	12
3.1.2. Principios de evaluación de la canasta de métricas de pago	15
3.2. Lineamientos para la selección de los indicadores de monitoreo	16
3.2.1. Criterios de evaluación de los indicadores de monitoreo	16
3.2.2. Evaluación de la canasta de indicadores de monitoreo	17
3.2.3. Recomendaciones sobre el sistema de Gestión de Desempeño	17
4. Orientación para el cálculo de metas de desempeño	19
4.1. Metodologías para el cálculo de metas de desempeño	19
4.2. Consideraciones para el cálculo de metas de desempeño	22
4.3. Metodología alternativa a la definición de metas de desempeño	24
5. Recomendaciones sobre la estructura y cronograma de pago	26
5.1. Análisis de los elementos de la estructura de pagos	27
5.1.1. Pagos por grupo de métricas vs pago por métricas	27
5.1.2. Modelos de función de pagos	30
5.2. Análisis de los elementos del cronograma de pagos	34
5.2.1. Frecuencia de los desembolsos del monto de incentivos	34
5.2.2. Reglas de montos máximos a pagar en el tiempo	36
6. Incentivos bajo un marco de sistemas educativos descentralizados	37
6.1. ¿Por qué considerar incentivar niveles de gobierno más allá del central?	37
6.2. Marco teórico sobre descentralización	39
6.2.1. Niveles de gobierno	39
6.2.2. Categorías de análisis	40
6.2.3. Sistema de calificación	41
6.3. Recomendaciones de alto nivel del (los) agente(s) a incentivar	41
6.3.1. Recomendaciones para los países con sistemas de educación centralizados	41
6.3.2. Recomendaciones para los países con sistemas de educación descentralizados	42
6.4. Sigüientes pasos para completar este análisis	43
7. Conclusiones	45
8. Referencias	46
Anexos	50

1. Introducción

En América Latina y el Caribe (ALC) se ha venido realizando diversas acciones para poder cerrar las brechas educativas; las cuales han sido bastante exitosas. Por ejemplo, las tasas de graduación en la educación primaria se acercan al 100%, con un promedio regional de 95% en el 2018¹. No obstante, los esfuerzos en la educación secundaria han sido menos prometedores. Aunque las tasas de graduación de la educación secundaria se incrementaron en 12 p.p. entre el 2006 y el 2018 (51% a 63%), la realidad es que solo 4 de cada 10 jóvenes termina la secundaria y como resultado, entran a un mercado laboral con las habilidades necesarias para poder ser competitivos. Más aun, las brechas son más grandes entre aquellos más vulnerables. Mientras las brechas de culminación son de 44 p.p. de diferencia entre aquellos pertenecientes al primer quintil y aquellos del quinto quintil (32% vs. 76%); las brechas en aprendizaje entre los mismos grupos llegan a 37 p.p. (45% vs. 82%)².

El impacto de la crisis de COVID-19 ha empeorado la situación de los sistemas educativos en ALC. El cierre de escuelas para detener la propagación del virus ha afectado a aproximadamente 65 millones de jóvenes en ALC; lo que ha resaltado los obstáculos que ya existían antes de la crisis y que ha creado nuevos retos con énfasis en la búsqueda de soluciones innovadoras para proveer y garantizar la continuidad educativa. Así, los sistemas educativos se vieron forzados a actuar rápidamente, usando plataformas alternativas como la televisión, radio y otras plataformas digitales para evitar perder una generación entera de niñas, niños y jóvenes. No obstante, las brechas de acceso digital y tecnológicas representaron ser un gran desafío para la continuidad educativa. Estimaciones del impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje mostraron que, inclusive con todos los esfuerzos de los gobiernos de ALC, el número de estudiantes que no regresaría a la escuela se incrementaría en 15% (Acevedo et al., 2020). En términos de pérdidas de aprendizaje, se estimó que se perdería hasta 1.3 años de mejoras en el aprendizaje (Banco Mundial, 2021).

Mitigar los efectos de la crisis sanitaria en el sistema educativo en la región latinoamericana ha despertado un interés en el diseño e implementación de innovaciones que puedan producir un impacto real de corto plazo y promover transformaciones a nivel sistémico. En este sentido, los modelos de financiamiento basados en resultados han ganado gran importancia como mecanismos innovadores que pueden incentivar cambios en la oferta y la demanda de servicios educativos y promover exitosamente cambios sistémicos que son efectivos y sostenibles en el tiempo.

¹ CIMA, IDB.

² CIMA, IDB.

El objetivo del presente documento es proveer lineamientos sobre los elementos principales para el diseño de un Modelo de Financiamiento Basados en Resultados, así como los diferentes escenarios dependiendo de los diferentes necesidades y objetivos del implementador.

Específicamente, este documento está organizado de la siguiente manera:

- Sección 2 contiene una breve explicación sobre qué es FBR, su valor agregado y la definición de conceptos claves.
- Sección 3 presenta los lineamientos para la selección de métricas de pago e indicadores de monitoreo.
- Sección 4 incluye una guía metodológica para calcular metas de desempeño.
- Sección 5 contiene diferentes estructuras de pago.
- Sección 6 contiene una guía y análisis si se desea incorporar esquemas descentralizados de incentivos.

2. Marco teórico del FBR

El FBR es un acuerdo de financiamiento en el cual una parte o la totalidad de los recursos disponibles se condicionan al logro de unos resultados predefinidos y verificados por un evaluador independiente³. Este esquema busca generar mayor impacto de los recursos invertidos en programas sociales al atar el financiamiento a resultados en lugar de actividades e insumos. En proyectos de FBR en educación esto permite pasar de financiar, por ejemplo, materiales educativos y entrenar docentes (actividades), a financiar mejoras en el aprendizaje de la población estudiantil, aumentos en la retención de estudiantes, en la asistencia a los colegios, o en las tasas de matriculación⁴ (resultados).

Definir e incentivar directamente los resultados que se desean lograr permite enfocar la atención y da lineamientos claros sobre lo que importa. Por tal motivo, es crucial tener un buen diseño que asegure que el foco y los incentivos definidos no está dejando de lado productos o resultados importantes para el éxito del programa. Dicho de otro modo, el potencial y efectividad del FBR depende de cómo sea diseñado e implementado. Como cualquier herramienta, solo puede otorgar los beneficios esperados en los casos donde se aplica a los problemas correctos, con las condiciones necesarias y cuando se ajusta al contexto particular.

A pesar de que los mecanismos de FBR se han usado en su mayoría en contextos de implementación de servicios, FBR también se ha utilizado para apoyar reformas del gobierno. De hecho, donantes de cooperación internacional han utilizado incentivos para mejorar el desempeño de los gobiernos por alrededor de dos décadas.

Existen una variedad de formas de estructurar programas de FBR y, con el tiempo, ha surgido una terminología para categorizar varios tipos de instrumentos (p. ej. Ayuda Basada en Resultados, Contrato Basado en Resultados, Bonos de Impacto, Préstamo Basado en Resultados, entre otros). A pesar de esta terminología común, el FBR es menos un conjunto de instrumentos rígidos y más una práctica de pensar estratégicamente sobre el poder de los incentivos financieros de manera que pueda motivar un mejor desempeño del programa. La selección de un instrumento depende del contexto y la madurez del programa en cuánto a su enfoque en resultados⁵.

³ Instiglio & the Global Partnership on Output-Based Aid (2018). *A guide for Effective Results-Based Financing Strategies*

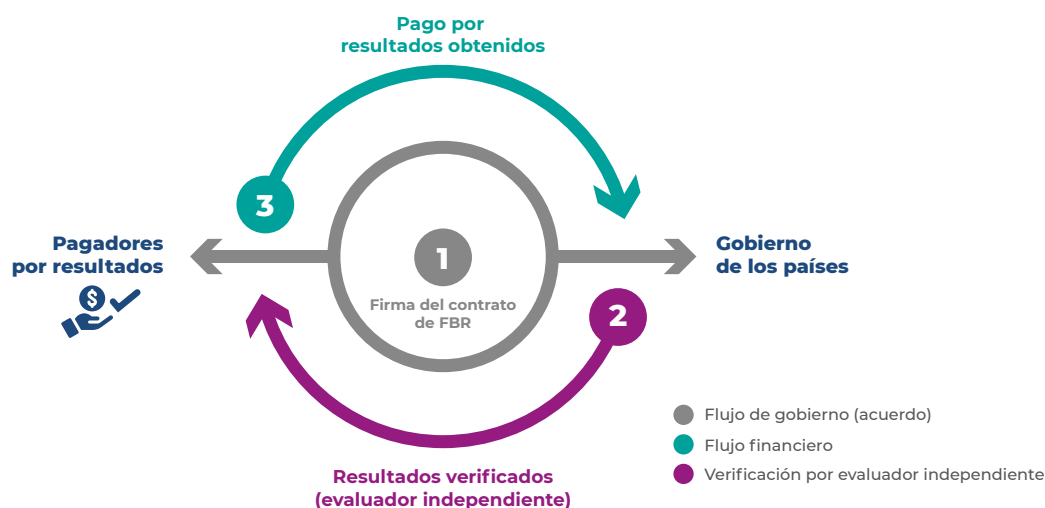
⁴ Bloomgarden, D., Eddy, M. & Levey Z. (2016). *Social Impact Bonds and Education in Latin America*. GEMS Education Solutions

⁵ Instiglio (2017). *A practitioner's guide to Results-Based Financing*

Ejemplo: Ayuda Basada en Resultados

Ayuda Basada en Resultados es un instrumento de FBR donde un(os) pagador(es) (donante, gobierno extranjero, fundación o agencia multilateral) premia(n) con recursos a un gobierno nacional o subnacional si cumple con los resultados predeterminados como se muestra en la Figura 1. Este tipo de instrumento de FBR puede ser apropiado para generar un cambio sistémico o reformas políticas e institucionales en un marco temporal determinado si se enfoca en los resultados claves y en resolver los cuellos de botella del sistema gubernamental.

Figura 1. Modelo de Ayuda Basada en Resultados



2.1. Valor Agregado de un FBR

Los esquemas de FBR están siendo utilizados a nivel mundial como una herramienta para fortalecer los sistemas de educación. Estos esquemas ayudan a superar los desafíos técnicos, financieros, y en algunos políticos que impiden una mejor prestación de los servicios educativos, especialmente para los más vulnerables. Esto se hace al buscar resolver los cuellos de botella y cerrar las brechas existentes a través de los siguientes generadores de impacto:

1. **Enfoca la atención del gobierno hacia lo que realmente importa** para generar los resultados programáticos esperados y cambios sistémicos de largo plazo. La financiación está atada a los resultados que resuelven los cuellos de botella del sistema, fortaleciendo la coherencia de los sistemas que llevan a mejores resultados⁶.

⁶ Holland, P. & Lee, J. (2017). *Results-Based Financing in Education: financing results to strengthen systems*. World Bank Group.

2. **Alinea los intereses y objetivos de donantes, gobiernos y beneficiarios** al dejar una porción de los recursos condicionados al logro de los resultados deseados. De esta manera, se alinean los esfuerzos y se focalizan los recursos hacia los temas más relevantes para lograr resultados de mediano y largo plazo, buscando permanencia aún ante cambios de gobierno⁷.
3. **Aumenta la flexibilidad de los gobiernos para generar resultados** al cambiar el foco en actividades a un foco en resultados. En este caso, es importante que los gobiernos tengan flexibilidad de manera que puedan adaptar e iterar sus intervenciones para que se ajusten al contexto y necesidades locales y así lograr resultados en el marco del programa de FBR.
4. **Aumenta la rendición de cuentas al medir los resultados** y hacerlos visibles, generando incentivos para que el gobierno preste mejores servicios que atiendan las necesidades de los jóvenes.

Cabe aclarar que el sector de educación tiene una serie de características que lo diferencian de otros sectores y deben ser consideradas para el diseño de esquemas de FBR. Un primer punto relevante es que los resultados en educación son más difíciles de medir, en comparación con otros sectores como salud, dado que se ha puesto un foco en mejorar la calidad de la educación en vez del acceso que es un indicador más sencillo de cuantificar (p. ej. se han hecho esfuerzos por homogenizar la medición de mejoras en el aprendizaje de niños y jóvenes, no obstante, estas mediciones varían a nivel internacional). Otro punto relevante es que, en comparación con otros sectores como salud, por más que exista evidencia amplia sobre el impacto de distintas intervenciones en educación, no existe una única manera de lograr los resultados y esto puede variar ampliamente según el contexto⁸.

Resultados de programas de FBR en educación

A pesar de lo anterior, programas de FBR implementados han mostrado resultados significativos en países en desarrollo sobre todo en resultados como matrícula, tasas de terminación y logros de aprendizaje. Por ejemplo, en Bangladesh el Banco Mundial ha impulsado un programa de FBR para fortalecer las reformas en educación. Los resultados muestran mayores matrículas, una reducción en las disparidades sociales en la escuela, más niños que completan primaria y mejoras en entornos de aprendizajes. En 2015, el programa había alcanzado una tasa neta de matrícula del 77%, una tasa de finalización de primaria del 79% y disminuido la disparidad en el acceso a la educación a 0,77. En Jamaica, el uso de FBR se ha enfocado en mejoras del aprendizaje por

⁷ Ibid.

⁸ Global Partnership on Output-Based Aid – GPOBA (2016). *Paying for Performance: An analysis of Output-Based Aid in Education*.

medio del Programa de Fortalecimiento de Capacidades de Transformación Educativa. Bajo este programa se ha aumentado el rendimiento en matemáticas de niños de cuarto grado de 45% en 2009 a 58% en 2014 y la tasa de alfabetización en cuarto grado pasó del 70% al 78% en el mismo periodo⁹.

2.2. Definiciones de conceptos claves

A continuación, se presentan las definiciones de los conceptos claves que se utilizan a lo largo del documento y que son comunes en los modelos de FBR^{10, 11}.

- **Producto (Output):** se refiere a los productos tangibles directamente producidos por la actividad del agente incentivado. Por ejemplo, profesores que recibieron un entrenamiento en ambientes escolares.
- **Resultado (Outcome):** se refiere a un cambio en el conocimiento, las habilidades o el comportamiento de los beneficiarios del programa de FBR causados por productos. Por ejemplo, mejores aprendizajes para estudiantes¹².
- **Impacto:** se refiere al efecto deseado de largo plazo y sostenible que el programa de FBR tiene en sus beneficiarios.
- **Agente a incentivar (o incentivado):** aquellos actores que reciben los pagos condicionados al logro de resultados.
- **Teoría de cambio:** marco lógico que define los vínculos causales entre los insumos, actividades, productos, resultados e impacto esperado del programa, incluyendo los supuestos detrás de los vínculos causales y la potencial influencia de factores externos.
- **Métricas de pago:** son los productos o resultados por los cuales se paga al agente incentivado.
- **Indicadores de monitoreo:** son aquellos indicadores que miden las actividades, productos y resultados que son relevantes para alcanzar el impacto deseado y muestran la extensión de los cambios en el desempeño de los agentes incentivados.
- **Gestión del desempeño:** es la práctica de tomar decisiones basadas en los indicadores de monitoreo para iterar y mejorar la prestación de los servicios.

⁹ World Bank Group (2015). *The Rise of Results-Based Financing in Education*.

¹⁰ Instiglio & the Global Partnership on Output-Based Aid (2018). *A guide for Effective Results-Based Financing Strategies*.

¹¹ Instiglio (2017). *A practitioner's guide to Results-Based Financing*.

¹² Cabe aclarar que pueden existir resultados intermedios y resultados finales, los últimos son más cercanos al impacto dentro de la Teoría de Cambio del programa, La definición de resultados depende del contexto específico del programa y hace parte del diseño del modelo de FBR.

- **Metas de desempeño:** el nivel de desempeño esperado de las métricas de pago.
- **Estructura de pagos:** forma como se pagará el incentivo según los resultados alcanzados. La estructura de pagos contiene los siguientes elementos 1) umbral mínimo que es el nivel de resultado mínimo necesario para activar el pago por resultados, 2) el límite de pago que define el nivel de resultados a partir del cual no se desembolsan más recursos, y 3) función de pagos que define el pago según los resultados logrados entre el umbral mínimo y el límite de pago, que puede ser continua entre los umbrales o discontinua.
- **Cronograma de pagos:** periodicidad con la que se desembolsan los recursos para pagar por los resultados alcanzados.
- **Distribución del financiamiento:** define cómo se distribuye el monto total del financiamiento de un programa de FBR entre el monto atado actividades (i.e. incentivo de inversión) y el monto atado a resultados (i.e. incentivo de desempeño).

3. Lineamientos para la selección de métricas de pago e indicadores de monitoreo

La selección de métricas de pago adecuadas es un paso crítico pues, al atar una parte o la totalidad de los recursos disponibles al logro de productos o resultados, estas determinarán tanto el monto a pagar como el éxito del programa. En este sentido, las métricas de pago reflejan y comunican al agente incentivado dónde enfocar sus esfuerzos. Así, la efectividad de los incentivos dependerá en buena medida de las métricas seleccionadas. Además de definir métricas de pago, es recomendable tener indicadores de monitoreo que, si bien no condicionan los pagos de los incentivos, faciliten el seguimiento de las intervenciones y sean usados en sistemas de Gestión del Desempeño que permitan medir y tomar medidas correctivas en el curso de la implementación del programa de FBR para lograr resultados.

Esta sección presenta: 1) los criterios para evaluar y seleccionar métricas de pago e indicadores de monitoreo, y 2) principios para evaluar las canastas de métricas de pago e indicadores de monitoreo.

3.1. Lineamientos para la selección de métricas de pago

Seleccionar métricas de pago adecuadas es crucial en FBR pues las métricas de pago determinan los pagos que se harán y los incentivos que se transfieren al agente incentivado. Una mala selección de las métricas de pago puede generar incentivos perversos (p. ej. enseñar para el examen) y poner en riesgo el éxito del programa. Para evitar esto, a continuación, se presentan los criterios de selección de métricas de pago y los principios para calibrar el grupo de métricas.

3.1.1. Criterios de evaluación de las métricas de pago

Evaluar y seleccionar métricas de pago es un proceso iterativo que requiere del insumo de diferentes actores (p. ej. expertos país, expertos en educación). Si bien se pueden tener en cuenta las preferencias de donantes y gobiernos, así como las recomendaciones de expertos, es clave asegurar que las posibles métricas de pago se evalúan al menos con respecto a cuatro criterios de selección. La Tabla 1 presenta los criterios de evaluación y su definición correspondiente que se utilizan para evaluar cada una de las métricas. Cabe aclarar que estos criterios no son requisitos que deben cumplir las métricas sino guías para seleccionar las métricas que mejor se ajustan para un programa de FBR. En algunos casos los criterios se contraponen (p. ej. proximidad al impacto y control manejable) dada su naturaleza. Sin embargo, lo importante es seleccionar métricas que permiten un balance entre estos criterios (ver ejemplo 1 para mayor explicación).

Tabla 1. Criterios de evaluación de las métricas de pago

Proximidad al impacto	• Los resultados y/o productos seleccionados deben estar cercanos al impacto deseado del programa de FBR
	• Verificar que estén alineados con las prioridades preexistentes de los gobiernos.
Medición clara y fiable	• El resultado y/o producto es claro de entender y de calcular, de manera que no exista ambigüedad sobre lo que se va a pagar.
	• Los resultados y/o productos deben ser medibles y se debe observar su evolución dentro del horizonte temporal del programa.
	• Los datos utilizados, así como el método de medición, son accesibles, objetivos, de costo razonable y confiables.
	• En la medida de lo posible, hay datos históricos que permiten tener un punto de comparación para definir metas, comparar los logros del programa de FBR y facilitar el entendimiento de los distintos actores de la métrica y su esquema de medición.
Control manejable del agente incentivado	• Los resultados transfieren un mayor riesgo a los gobiernos entre más distantes estén en la teoría de cambio y entre más sensibles sean a factores externos. Los resultados transfieren un menor riesgo al gobierno entre más estén dentro de su control.
	• Las potenciales métricas de pago deben estar alineadas con las condiciones políticas, técnicas y administrativas de cada gobierno. Debe haber un plan claro para que el gobierno incida sobre las métricas y que se alinee con las prioridades de gobierno.
Minimización de incentivos perversos	• Los potenciales resultados y/o productos deben minimizar el riesgo de que se generen efectos indeseados o incentivos perversos como descreme de resultados, parking, gaming and signaling (ver Anexo 1).

Para entender mejor cómo se aplican estos criterios de evaluación en la práctica, el ejemplo 1 presenta el proceso de evaluación y selección de métricas de pago en un programa de educación del Ministerio de Educación de Perú.

Ejemplo 1: Selección de las métricas de pago para los Compromisos de Desempeño del Ministerio de Educación de Perú¹³

La educación pública en Perú enfrenta considerables desafíos en términos de calidad. De acuerdo con las pruebas de habilidad desarrolladas por el Gobierno de Perú en 2016, solo el 46.4% de los estudiantes de Segundo grado alcanzan un adecuado nivel de comprensión de lectura y solo el 34.1% tienen las habilidades adecuadas en matemáticas. Esto es particularmente problemático dado que el país se ha embarcado en un proceso de descentralización en el cual los servicios de educación prestados serán responsabilidad de los gobiernos locales. Por lo regular, los gobiernos locales no tienen la capacidad, experticia, y acompañamiento necesario para proveer educación de alta calidad. Por esta razón, el Ministerio de Educación (MINEDU) decidió desarrollar un programa de cambio sistémico para fomentar el desempeño de los gobiernos locales. Específicamente el gobierno central diseñó un programa nacional de FBR llamado Compromisos de Desempeño entre el MINEDU y las agencias de educación de los gobiernos locales para incentivar mejores resultados de educación. Instiglio asesoró al MINEDU en 2017 en el rediseño de su mecanismo de FBR. Este ejemplo se basa en ese rediseño.

Preselección de las métricas de pago

Para evaluar por cuáles resultados pagar, Instiglio identificó que el objetivo principal del programa Compromisos de Desempeño es aumentar las ganancias de aprendizaje de los estudiantes mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las agencias gubernamentales de educación local. Se desarrolló una lógica de programa para identificar las actividades, productos y resultados, agrupados en tres pilares (administración, rendición de cuentas y educación) que podrían conducir al objetivo principal y utilizarse para seleccionar una lista preliminar de productos y resultados como métricas de desempeño. La siguiente tabla presenta algunos de los productos y resultados preseleccionados).

Selección de las métricas de pago

El equipo de Instiglio llevó a cabo una evaluación basada en los criterios mencionados anteriormente y la siguiente tabla presenta ejemplos de la evaluación de las métricas de pago preseleccionadas y de las métricas seleccionadas. La canasta de métricas seleccionada asegura que parte del financiamiento esté vinculado a resultados y otra parte a productos.

¹³ Cabe aclarar, que este es un ejemplo del proceso de selección de métricas de pago, pero no son las métricas finales para el programa.

Evaluación de las métricas de pago del programa de Compromisos de Desempeño

Métricas de pago	Proximidad al impacto	Minimización de incentivos perversos	Medición clara y fiable	Control manejable	¿Se seleccionó la métrica de desempeño?
Métricas relacionadas al pilar administrativo					
Pago oportuno de los servicios públicos básicos en las escuelas	Bajo	Alto	Alto	Alto	Si, aunque no está directamente relacionada con el impacto deseado, asegura que las agencias locales de educación cumplan con su responsabilidad, ya que supervisan el pago de los servicios públicos.
Infraestructura debidamente mantenida en las escuelas públicas	Medio	Alto	Medio	Bajo	No, porque las unidades educativas locales no son responsables de la ejecución del mantenimiento de la infraestructura de las escuelas. Por lo tanto, existe un bajo control manejable de las unidades educativas locales.
Asistencia mensual de maestros y directores	Alto	Medio	Medio	Medio	Si, principalmente porque hay evidencia empírica de que la asistencia de maestros y una mayor asistencia del director son determinantes clave de la asistencia de los estudiantes, lo que determina significativamente los logros de aprendizaje de los niños.
Métricas relacionadas al pilar de rendición de cuentas					
Encuesta anónima de satisfacción de los servicios prestados por las agencias educativas locales a las escuelas públicas	Alto	Alto	Medio	Alto	Si, asegurar que las unidades educativas locales cumplan con su función de apoyar a las escuelas públicas en diferentes dimensiones para que puedan ofrecer una mejor calidad de los servicios educativos.
Métricas relacionadas al pilar de educación					
Los niños reciben una cantidad adecuada de horas de enseñanza escolar	Alto	Medio	Bajo	Alto	No por cuestiones de medición. Para observar adecuadamente el número de horas de enseñanza de las escuelas, una persona tendría que ir a la escuela y monitorear durante la jornada escolar si se dictan las horas adecuadas.
Logros de aprendizaje en educación primaria y secundaria	Alto	Medio	Alto	Medio	Si, ya que representa el impacto deseado del cambio sistémico. En este caso, el equipo de Instiglio propuso utilizar la prueba de habilidades estandarizada desarrollada por el MINEDU para medir los logros del aprendizaje. Sin embargo, es importante considerar que estas métricas dependen de factores externos que no están bajo el control de las unidades educativas locales.

3.1.2. Principios de evaluación de la canasta de métricas de pago

Una vez evaluadas las métricas de pago, se debe verificar que las métricas se complementen entre sí, de manera que el **conjunto de métricas seleccionado logre**:

1. **Un balance entre productos y resultados:** Por lo regular, es preferible pagar por resultados en la medida en que hay una relación más cercana con el impacto del programa de FBR. No obstante, cuando los gobiernos son los agentes incentivados y se busca un cambio sistémico, seleccionar productos como métricas de pago permite trazar una hoja de ruta clara con los pasos a seguir por el gobierno y permite asegurar que se están dando las condiciones necesarias para que el cambio sea sostenible. Además, la medición de productos es más fácil, permite incentivar acciones en el corto plazo y genera ciclos de retroalimentación constante para iterar, adaptar las intervenciones para aumentar el logro de resultados e incrementar la motivación del agente incentivado.
2. **Alinearse con las prioridades preexistentes del gobierno:** En iniciativas que buscan un cambio sistémico es importante asegurar que los elementos a incentivar estén alineados con las prioridades de cada gobierno, de lo contrario se corre el riesgo de que no se logren los resultados en el tiempo esperado y de lograrse que estos no sean sostenibles una vez termine la iniciativa.
3. **Evitar la duplicación de métricas dentro del grupo seleccionado y asegurar su complementariedad:** Se debe buscar un balance entre más métricas -que capturan más elementos de la teoría de cambio- y menos métricas -que dan mayor claridad/foco y reducen los costos de verificación. En términos generales y considerando algunos ejemplos regionales como la Iniciativa Salud Mesoamérica y la Iniciativa Regional de Erradicación de la Malaria; no es recomendable tener más de 12-14 métricas de pago¹⁴. Tener demasiadas métricas desvía la atención de los gobiernos del logro de resultados que realmente importan. En este sentido, las métricas deben complementarse entre sí, midiendo distintos aspectos del programa de FBR y pintando una hoja de ruta clara en el tiempo (métricas y metas de una fase se debe alinear con las de la fase anterior; ver sección 5.2).

¹⁴ Si bien este número puede cambiar, es importante tener en cuenta que en ocasiones les toma tiempo a los actores de una iniciativa de FBR entender los indicadores e incentivos definidos. Por esto, es recomendable no tener muchas métricas de pago pues se corre el riesgo de generar confusión, limita el foco en los resultados esperados, no genera recordación y por ende puede no lograr los resultados esperados.

3.2. Lineamientos para la selección de los indicadores de monitoreo

Para asegurar el éxito de los proyectos de FBR, es muy importante tener sistemas que provean información constantemente sobre el desempeño de los actores, de manera que se puedan tomar las medidas correctivas necesarias para lograr los resultados deseados y en consecuencia el desembolso de los incentivos. Para esto, es clave tener indicadores de monitoreo que midan frecuentemente el desempeño de los agentes incentivados durante la implementación del programa de FBR. Esto implica pasar de monitorear insumos y actividades a gestionar resultados; en otras palabras, pasar de sistemas de monitoreo tradicionales a sistemas de Gestión de Desempeño. Para lograr lo anterior, es necesario que además de evaluar y seleccionar las métricas de pago, se seleccionen unos indicadores de monitoreo complementarios y no atados a incentivos monetarios, que sean relativamente sencillos de medir (p. ej. aquellos que ya se estén usando en los sistemas de información de los países). Estos indicadores permitirán que donantes logren ver cómo están evolucionando los gobiernos hacia el logro de resultados. Cabe aclarar que los sistemas de Gestión de Desempeño son un elemento deseable en los programas de FBR, pero que su diseño e implementación va a depender de la capacidad y disposición de los países de proporcionar información. La experiencia de la ISM, por ejemplo, muestra cómo los tableros de control de sistemas de Gestión de Desempeño fueron creados en varios países como una herramienta muy útil para que los países pudieran visualizar de manera fácil los resultados alcanzados¹⁵.

Esta subsección presenta los criterios de evaluación de los indicadores de monitoreo, los principios de evaluación de la canasta de indicadores de monitoreo, y los lineamientos generales para instalar un sistema de Gestión de Desempeño.

3.2.1. Criterios de evaluación de los indicadores de monitoreo

Como para la selección de métricas de pago, la selección de los indicadores de monitoreo se debe hacer con base en la teoría de cambio del programa. Para lograr tener un sistema que permita gestionar el desempeño y tomar medidas correctivas es clave seleccionar indicadores que permitan informar el logro de la teoría de cambio en la práctica. Para identificar aquellos indicadores clave de medir en la teoría de cambio se recomienda evaluarlos según los siguientes criterios.

¹⁵ Iriarte et al (2017). El premio inicial en la iniciativa de cooperación basada en resultados de Salud Mesoamérica.

Tabla 2. Criterios de evaluación de los indicadores de monitoreo

Relevancia	Indicadores que tienen un mayor vínculo causal con el (los) impacto(s) de interés.
Certeza	Indicadores sobre los que se tiene menor información o certeza respecto a su logro o ejecución.
Control	Indicadores en los que el agente incentivado tiene mayor control.
Relación con las métricas de pago	Indicadores que tengan una fuerte relación con las métricas de pago seleccionadas.

3.2.2. Evaluación de la canasta de indicadores de monitoreo

El grupo de indicadores a medir debe ser un reflejo adecuado de la Teoría de Cambio. Para esto, se sugiere verificar que el grupo de momentos identificados cumpla con los siguientes criterios:

1. **Todos los componentes de interés:** Los indicadores, en conjunto, deben proveer información sobre cada uno de los pilares de la teoría de cambio (aprendizaje, permanencia y ambientes de aprendizaje).
2. **De corto y largo plazo:** Los indicadores, en conjunto, deben proveer información del corto y largo plazo. Es decir, deben seleccionarse momentos de todas las etapas de la teoría de cambio (actividades, productos, resultados e impactos).
3. **Todos los actores relevantes:** Debe seleccionarse al menos un resultado asociado con cada actor relevante identificado para el éxito del programa.

3.2.3. Recomendaciones sobre el sistema de Gestión de Desempeño

Para maximizar el éxito de esquemas de FBR, es fundamental que los agentes incentivados tengan la capacidad de conocer sus resultados durante la implementación del programa y no solo una vez se terminó su ejecución. De esta manera, es importante tener sistemas de monitoreo robustos que presenten la información de la implementación del programa a los policy makers y los tomadores de decisiones que utilizan la información para hacer correcciones durante el curso del programa. Para ir más allá de un sistema de monitoreo, se recomienda diseñar un sistema con las siguientes características:

1. Con datos actualizados **frecuentemente y relevantes** para la **toma de decisiones**.
2. Con una **plataforma de visualización de datos fácil y dinámica** (idealmente en un tablero de control).
3. Con **acceso para los gobiernos**, como principales ejecutores de las actividades y responsable de generar los resultados; y a los donantes y otros actores relevantes mostrando la información más relevante para cada uno.
4. Que promueva una **cultura enfocada en resultados, cambio y aprendizaje continuo**.

Es importante que el sistema de Gestión de Desempeño que se defina tome en cuenta los sistemas de información (p. ej. Education Management Information Systems- EMIS) ya existentes en los países participantes, a manera de construir sobre las plataformas y bases de datos que los gobiernos recogen, y proponer mejoras sobre las mismas¹⁶. Esto para asegurar la factibilidad de implementar un sistema de Gestión de Desempeño que ayude a los gobiernos y donantes a tomar mejores decisiones¹⁷. Por ejemplo, los donantes pueden apoyar el mejoramiento o creación de estos sistemas en los países a través de un esquema de asistencia técnica. En los países donde no se cuente con una plataforma digital sobre la cual construir, la asistencia técnica puede incluir una asesoría para montar un sistema que se ajuste a las condiciones locales. Así mismo, más allá de la creación técnica, es clave trabajar en el proceso de apropiación y uso adecuado de estos sistemas. Hay que asegurar que los funcionarios entienden la información en su sistema de Gestión del Desempeño y toman decisiones basadas en evidencia es fundamental para el logro de los resultados deseados¹⁸.

Además, es recomendable vincular este sistema de Gestión de Desempeño a los instrumentos de supervisión y seguimiento de las operaciones que utilizan los donantes. Es decir, la información del sistema debería ser revisada durante las misiones de supervisión de las operaciones de manera regular. Esta información podría ser analizada y utilizada para tomar decisiones en conjunto entre donantes y gobierno.

¹⁶ El FBR busca fortalecer los sistemas existentes para promover una cultura de desempeño y la capacidad de los sistemas de medición y monitoreo de los países.

¹⁷ Holland, P. & Lee, J. (2017). *Results-Based Financing in Education: financing results to strengthen systems*. World Bank Group.

¹⁸ Eicheler et al (2017). *External measurement as a catalyst for change*.

4. Orientación para el cálculo de metas de desempeño

Las metas son un elemento de diseño importante para definir el éxito del programa dado que alcanzarlas implica que se logró el nivel de desempeño esperado de cada métrica. En este sentido, es el elemento de diseño usado para guiar al agente incentivado sobre el nivel de esfuerzo que se espera. El establecimiento de metas puede realizarse considerando diversas metodologías las cuales pueden variar en su efectividad para establecer metas ambiciosas pero logrables¹⁹ dependiendo de cada métrica de pago y la disponibilidad de información con la que se cuente para cada una. Una alternativa a la determinación de metas es la definición de precios por unidad de resultados; una práctica utilizada en programas de FBR que consiste en asignar un valor que refleje el precio a pagar al agente incentivado por alcanzar cada unidad del resultado esperado.

Específicamente, esta sección presenta orientaciones y lineamientos para que los equipos de diseño de una FBR puedan calcular metas de desempeño de forma analítica que pueden ser usadas como insumo para negociar y definir las metas finales con los gobiernos según sus necesidades y contextos locales. En particular, la sección presenta: 1) las metodologías comúnmente usadas para el cálculo de metas en programas de FBR, 2) consideraciones a tomar en cuenta para definir las metas de manera adecuada, y 3) una metodología alternativa a la determinación de metas.

4.1. Metodologías para el cálculo de metas de desempeño

A continuación, se presenta un resumen de las metodologías para el cálculo de metas que son utilizadas frecuentemente en el diseño de programas de FBR, así como sus principales ventajas y desventajas. Cabe aclarar que se pueden seleccionar distintas metodologías, una para cada métrica de pago, o incluso una combinación de metodologías para cada métrica. Lo anterior depende de la métrica de pago seleccionada y de la disponibilidad de información al momento de calcular las metas.

1. **Nivel absoluto para todos los agentes a incentivar:** Con esta metodología todos los agentes a incentivar reciben una meta fija en términos del nivel esperado (p. ej. 90% de asistencia de docentes). La ventaja radica en que es una metodología fácil de entender y de comunicar. Dentro de las desventajas, se tiene que no es una metodología que crea metas justas ni necesariamente realistas y ambiciosas, dado que está incentivando a todos los países por igual sin importar su desempeño inicial ni su capacidad para alcanzar la meta, es decir, sin tener en cuenta la heterogeneidad entre ellos.

¹⁹ Un balance entre metas ambiciosas que reflejen el efecto del programa de FBR y realistas que sean factibles de lograr en el tiempo y bajo las condiciones determinadas.

2. **Cambio absoluto o porcentual fijo:** A través de esta metodología todos los agentes a incentivar reciben una meta fija en términos del cambio esperado (p. ej. aumento de 5 puntos porcentuales o aumento de 5%). Si bien se parte de una línea de base distinta para cada agente, se les pide a todos alcanzar la misma meta. La ventaja de esta metodología radica en que es fácil de entender y de comunicar. Como desventajas, se tiene que no necesariamente resulta en metas ambiciosas y realistas para todos los agentes a incentivar dado que no se adapta a las necesidades y capacidades de cada agente. Es decir, esta metodología puede resultar en metas muy ambiciosas para algunos agentes y muy sencillas para otros. Por ende, la metodología puede ser percibida como injusta.
3. **Desempeño superior a la línea de base:** En esta metodología no se determina una meta específica, sino que se considera éxito cualquier desempeño superior al de la línea de base. Es decir, no se establece un valor como meta, sino que cualquier mejora sobre la línea de base es considerada suficiente. Entre sus ventajas se encuentra su simplicidad y que la línea de base toma como referencia el desempeño individual de cada país. La principal desventaja de la metodología es que no establece un valor específico para el aumento en el desempeño, por lo cual puede derivar en metas relativamente fáciles de cumplir.
4. **Metodología de *benchmarking* utilizando estándares internacionales o desempeños teóricos:** Esta metodología propone utilizar como puntos de referencia para la determinación de metas dos opciones: estándares internacionales o los desempeños teóricos esperados para cada métrica. En el primer caso, se pueden tomar en cuenta índices de estándares internacionales (p. ej. metas de estándares de calidad de educación). En el segundo caso, se toma en cuenta lo que según la teoría debería ser el desempeño esperado y se establece como el valor a lograr. Entre sus ventajas se encuentran que contribuye a definir metas de una manera clara y objetiva, y que impulsa a los agentes incentivados a compararse con un escenario ideal. Además, es factible utilizar esta metodología en la ausencia de datos históricos para los países incentivados ya que se puede utilizar como benchmark otros países. Como desventaja, puede que las metas no resulten realistas, o ambiciosas, si los benchmark utilizados son muy altos, o muy bajos, según la capacidad y el desempeño de los países a incentivar. Una alternativa a usar estándares internacionales es usar como benchmark resultados deseables observados en municipios o regiones con un buen desempeño de cada país.
5. **Metas específicas según variaciones absolutas:** Esta metodología establece metas específicas para cada agente a incentivar, utilizando como insumo las variaciones absolutas en su desempeño de los últimos años y el cambio adicional esperado por la implementación del programa. Al utilizar las variaciones en el desempeño pasado como base, la metodología permite evaluar el potencial de mejora de los países para establecer metas ambiciosas y realistas, que tienen en cuenta el potencial de cada uno de forma

individual. De esta forma, la metodología es efectiva en atender el reto de la heterogeneidad de desempeño y capacidad. Como posibles desventajas, la metodología involucra cierto grado de complejidad, sin embargo, es relativamente más sencilla que otras metodologías que involucran análisis de datos más sofisticados.

6. **Modelo costo-beneficio:**²⁰ Esta metodología establece el nivel mínimo de meta por cada métrica de pago como una función de (i) la línea de base, (ii) el cambio mínimo esperado por métrica, y (iii) el contrafactual o el cambio en la métrica de pago que se esperaría en ausencia del programa de FBR. El segundo componente de la función, el cambio mínimo esperado por métrica, se establece como el valor mínimo para que los beneficios generados por el programa de FBR sean mayores que los costos del mismo. Para calcular los beneficios del programa se debe antes establecer el valor de una unidad de mejora de la métrica de pago, lo que se recomienda estimar usando proxies de mejora en los resultados²¹. El tercer componente de la función, el contrafactual, se calcula como una aproximación usando tendencias históricas para estimar el cambio de la métrica en un periodo predefinido previo a la implementación del programa, y se asume que en ausencia del programa la métrica continuaría en la misma trayectoria. Como ventaja de esta metodología se encuentra la rigurosidad técnica del cálculo de los beneficios de participar en el programa de FBR versus el costo del programa. La desventaja es que los parámetros de la función no son sencillos de calcular para lo cual deben usarse proxies. Por ejemplo el tercer componente depende de un contrafactual que normalmente no se conoce al momento de establecer las metas.
7. **Análisis econométrico de series de tiempo:** Esta metodología utiliza un modelo de regresión multivariada para calcular la proyección del desempeño de los países con base en su desempeño pasado y otras variables de control. La principal ventaja de esta metodología es su rigurosidad técnica. Sin embargo, la metodología requiere del uso de varios conceptos y supuestos econométricos que pueden dificultar las explicaciones de la metodología a los diferentes actores involucrados. Adicionalmente, para hacer un correcto uso de la metodología es necesario contar con series de tiempo robustas y con extensa información del desempeño pasado, así como un análisis teórico-empírico de los determinantes del desempeño de los países en cada métrica de pago.

²⁰ Cruz Aguayo, Y. & Martínez, S. (2016). Setting Targets for Results-Based Financing Programs: a simple cost benefit framework. IDB technical document

²¹ Por ejemplo, para el caso de El Salvador, se usó como proxy el parámetro DALY (Disability-adjusted life year) con datos de la Organización Mundial de la Salud para determinar el precio de la tasa de prevalencia moderna de anticonceptivos (una de las métricas de pago de la ISM).

4.2. Consideraciones para el cálculo de metas de desempeño

Como se mencionó anteriormente, establecer una meta adecuada es una tarea compleja, por lo que en esta subsección se incluyen distintas consideraciones a tomar en cuenta para elegir la metodología más adecuada según el contexto particular, las métricas de pago y la información disponible.

Consideraciones para la selección de la metodología para el cálculo de metas

1. La determinación de la metodología de metas más adecuada debe idealmente evaluarse para cada métrica de pago por separado.
2. Los criterios sugeridos para evaluar la idoneidad de las metodologías para el cálculo de metas son:
 - **Efectividad:** La metodología debe producir metas que creen incentivos efectivos para mejorar el desempeño. Para motivar al actor a maximizar su esfuerzo, las metas deben ser ambiciosas, realistas y percibidas como justas. Es decir, las metas deben atender en la medida de lo posible la heterogeneidad entre los actores incentivados y no deben ser demasiado bajas o altas. A continuación, se describe la importancia de contar con metas ambiciosas pero realistas:
 - a. **Metas no ambiciosas, o demasiado bajas,** no incentivarían cambios significativos en el desempeño de los gobiernos, o en el extremo podrían no incentivar a los actores a aumentar su esfuerzo. Esto implica que el programa no incentivaría el mayor desempeño posible, y que se estarían generando costos adicionales por monitorear el desempeño sin lograr un beneficio adicional.
 - b. **Metas no realistas, o demasiado altas,** podrían (i) desmotivar al actor y afectar negativamente sus esfuerzos, (ii) alentar al actor a participar en cream-skimming (i.e. concentrar los esfuerzos en los individuos que tienen, ex ante, una mayor probabilidad de lograr los resultados esperados, incluso en ausencia de la intervención) u otros comportamientos indeseados que mejoran la métrica de pago pero que tienen poco, o ningún, impacto en el objetivo final, u (iii) obligar al pagador de resultados a reducir las metas ex post, socavando la credibilidad del mecanismo. Además, metas muy altas podrían incrementar el riesgo de no desembolso de los recursos atados a resultados.
 - **Simplicidad:** La metodología debe ser fácil de aplicar y de entender.

- **Replicabilidad:** La metodología debe ser replicable, lo que incluye la disponibilidad de datos y la independencia de la metodología de la distribución actual de niveles de desempeño/capacidad.
3. Para determinar la metodología de metas se debe considerar la disponibilidad de información para cada métrica y la naturaleza de la métrica de pago. Según la información disponible por métrica algunas metodologías serían factibles y otras no (p. ej. metodologías que requieran datos históricos no serían aplicables sin información). Por otro lado, dependiendo si la métrica es dicotómica o continua se debería evaluar la metodología que más se ajuste a su naturaleza. Asimismo, es recomendable seleccionar metodologías que permitan calcular metas que se ajusten con el modelo de función de pagos seleccionado (ver subsección 5.1).

Consideraciones sobre la determinación de metas en el tiempo

1. Cuando nos encontramos frente a un programa multianual, generalmente requiere pensar en metas para diferentes periodos de tiempo.
2. Para el caso de métricas donde se espera que el nivel de desempeño vaya mejorando en el tiempo, es ideal que las metas se vayan incrementando en el tiempo. Por ejemplo, en un programa de reforma del servicio civil en Sierra Leona^{22, 23}, la métrica de porcentaje de puestos públicos claves asignados tuvo una meta de 60% en la primera fase y 80% y 90% respectivamente en las siguientes fases del programa. Considerar estas metas progresivas ayudó al gobierno a mejorar sus procesos de reclutamiento y staffing de una manera adecuada.
3. Pensar en metas para diferentes periodos de tiempo puede ser complejo. Por ello, puede ser útil permitir cierta flexibilidad en la determinación de metas en el tiempo. Por ejemplo, al igual que en la ISM, al final de la primera fase se puedan revisar las metas para las siguientes fases del programa tomando en cuenta información adicional con la que no se contaba durante el diseño del programa (p. ej. más datos del desempeño para ciertas métricas). Específicamente, es clave que durante la primera fase de implementación del programa se pueda recoger información sobre el desempeño de los gobiernos en las métricas seleccionadas.

²² Winning K & Panzardi, R. (2014). *Leading, Learning and Adapting Toward Development Results: An Example from Civil Service Reform in Sierra Leone*. World Bank, https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/leading_learning_and_adapting_toward_development_results.pdf

²³ Instiglio (2020). *Utilizing Results-Based Financing to Accelerate Success in Policy and Institutional Reform*. Draft report.

Consideraciones sobre el enfoque de metas en programas con múltiples actores incentivados

En el caso de mecanismos de FBR con múltiples actores incentivados, los pagos por resultados pueden vincularse a: 1) el logro de las metas establecidas para cada uno de los actores incentivados (target-based) o 2) el desempeño de cada actor en relación con otros actores incentivados (ranking-based o desempeño relativo). La selección de uno u otro enfoque por lo general depende de la disponibilidad de datos históricos sobre el desempeño y de las prioridades y objetivos establecidos para el mecanismo de FBR, así como de la factibilidad técnica de establecer elementos de competencia por la transferencia de recursos. Por ejemplo, el incentivar a actores según su desempeño relativo genera una mayor competencia entre agentes incentivados, y tiene la ventaja de asegurar que el total de recursos que se asignan al programa sean desembolsados.

4.3. Metodología alternativa a la definición de metas de desempeño

Una alternativa a la definición de metas es definir precios por unidad de resultados, algunas veces denominado un rate card de precios por resultados²⁴ (ver Caso de estudio 1). Esta metodología consiste en definir un valor monetario asociado a cada unidad de logro de resultados de cada una de las métricas. Es decir, se define un balotario con precios para cada métrica. Para aplicar esta metodología se requiere usar una función de pagos continua (ver sección 5.1). Es relevante resaltar que esta metodología no necesariamente determina el precio por unidad de resultado considerando cuánto le costaría al agente incentivado alcanzarlo. Esta metodología, en cambio, busca otorgar un valor a cada unidad de resultado que sea atractivo para motivar al agente incentivado y que recompense su esfuerzo por lograr cada unidad de éxito.

Para definir los precios por resultado, se sugiere considerar el siguiente proceso:

1. Establecer un peso para cada métrica.
2. Dividir el monto total de recursos atados a resultados según el peso establecido para cada métrica.
3. Definir la unidad de interés para cada métrica. Por ejemplo, para la métrica de logros de aprendizaje se puede considerar cada niño que aprueba las pruebas estandarizadas como la unidad de éxito.
4. Dividir el monto total de recursos para cada métrica entre el número de unidades de éxito esperados. Esto tiene sentido cuando las unidades de las diferentes métricas de pago son comparables.

²⁴ Hace referencia a asignar un valor determinado que refleje el precio a pagar al agente incentivado por alcanzar una unidad del resultado esperado.

El resultado de este proceso es el precio preliminar por resultado que puede ser luego validado usando como benchmark los precios en programas de FBR similares o hablando con los agentes incentivados para negociar si ese precio es atractivo y/o suficiente para recompensar su esfuerzo. Es importante validar que el precio por unidad de éxito refleje la dificultad de obtener el resultado. Es decir, que el precio de los resultados más difíciles sea superior al de los resultados más sencillos. Asimismo, al trabajar en la definición final del precio por resultado es importante tomar en cuenta dos consideraciones en conjunto: 1) que el precio sea razonable, y 2) que el precio sea incentivo suficiente para promover un cambio, ya que el precio determina finalmente la intensidad del incentivo.

Caso de estudio 1. Piloto de un programa de Ayuda Basada en Resultados (RBA) en el sector de educación en Etiopía.²⁵

Descripción: Programa de FBR de 4 años (2012–2016) financiado por DFID y otorgado al Ministerio de Educación de Etiopía por un monto de £31.5 millones, incluyendo los costos de verificación independiente y de evaluación.

Objetivo del programa: Mejorar la participación y el desempeño en educación secundaria especialmente para estudiantes de las regiones más vulnerables del país (Developing Regional States- DRS), medido como la tasa bruta de matrícula y el porcentaje de estudiantes que aprueban los exámenes del décimo grado.

Métricas de pago

1. Aumento del número de estudiantes que presentaron el examen de Certificación General de Educación Secundaria.
2. Aumento del número de estudiantes que pasaron el examen de Certificación General de Educación Secundaria.

Estructura de pagos

DFID pagaba anualmente al Gobierno de Etiopía según la **unidad de resultados obtenidos**. Se tenía un **precio diferencial por estudiante según su género y su ubicación geográfica**. Así, el monto total a pagar cada año se calculaba con base en el número de estudiante que presentara el examen y el número que pasara el examen. La siguiente tabla presenta los precios por estudiante.

	Presentar el examen de Certificación General de Educación Secundaria		Pasar el examen de Certificación General de Educación Secundaria	
	Estados vulnerables	Estados NO vulnerables	Estados vulnerables	Estados NO vulnerables
Niños	£ 75	£ 50	£ 75	£ 50
Niñas	£ 100	£ 85	£ 100	£ 85

Resultados obtenidos

Durante los cuatro años del programa, 183.746 estudiantes adicionales presentaron los exámenes (con 58% siendo niñas) y 182.418 estudiantes adicionales aprobaron los exámenes (56% niñas). Por estos logros, DFID desembolsó £26.6 millones.

²⁵ DFID (2016). Project competition review Pilot Project of Results Based Aid in Education Sector in Ethiopia. Retrieved from: <https://devtracker.fcdo.gov.uk/projects/GB-I-202989/documents>

5. Recomendaciones sobre la estructura y cronograma de pago

El FBR basa una parte de su éxito en la introducción de incentivos financieros que alinean los intereses, recompensan los buenos resultados, aumentan la rendición de cuentas y permiten una mayor flexibilidad al no estar atados a actividades predefinidas. Si bien las métricas y metas definen por qué se va a pagar, son la estructura y cronograma de pagos las que definen cómo se va a pagar por los resultados deseados²⁶. La literatura muestra que los incentivos financieros pueden aumentar la motivación intrínseca de los actores, pero a su vez la puede socavar²⁷. Por esto, es clave definir una estructura y cronograma de pagos que en efecto genere los incentivos deseados.

Seleccionar una estructura de pagos simple es una de las principales consideraciones a tener en cuenta pues facilitará la comunicación y el entendimiento por parte de los gobiernos de los incentivos planteados. No obstante, es importante encontrar el balance adecuado entre simplicidad e incentivos adecuados para no definir modelos que sean demasiado exigentes o laxos con los gobiernos. Para esto, es fundamental entender cuándo pagar por el logro de resultados en su conjunto, así como cuándo pagar por cada logro, y determinar una función de pagos que recompense el esfuerzo constante del gobierno²⁸.

Definir un cronograma de pagos que sea muy frecuente puede generar una presión excesiva y limitar el tipo de resultados por los que se puede pagar. Así mismo, un cronograma en el que no se dan pagos en el mediano plazo, puede generar una pérdida de interés por parte de los gobiernos y se puede perder el potencial de reinvertir recursos en medidas que incrementen las chances de lograr los resultados del programa (los fondos de incentivos generalmente no se deben invertir en actividades relacionadas con el programa, pero en la práctica esto termina sucediendo muchas veces). Además, es fundamental entender y planificar los tiempos que se toman en los procesos administrativos para realizar los pagos. Por ejemplo, el tiempo que toma la medición de resultados, la preparación de reportes, la aprobación por parte de los actores, el proceso de desembolso y disponibilidad presupuestal por parte de los agentes a incentivar. Los diseños de la ISM y la IREM sirven como referencias claves dado que se trabaja con los mismos países y que el cambio esperado es similar.

²⁶ Instiglio (2017). *A practitioner's guide to Results-Based Financing*.

²⁷ Many argue that financial incentives can displace prosocial behavior, such as intrinsic motivation, altruism or social norms toward. Muchos argumentan que los incentivos financieros pueden desplazar el comportamiento prosocial, como la motivación intrínseca, el altruismo o las normas sociales hacia comportamientos no éticos. Esto puede ser cierto, pero lo contrario también puede ser cierto. Bowles & Poland (2012) encuentran que, dependiendo del contexto, los incentivos económicos pueden fortalecer o limitar el comportamiento prosocial. Este hallazgo enfatiza la importancia de tener en cuenta el entorno de incentivos más amplio durante el diseño del FBR. Es importante señalar que la mayor parte de la literatura sobre incentivos se centra en incentivos para las personas. La literatura sobre incentivos para grupos u organizaciones es mucho más escasa. No está claro cuánto de la literatura sobre incentivos individuales también se aplica a los incentivos organizacionales comunes en el financiamiento basado en los resultados.

²⁸ Según la experiencia de Instiglio y la entrevista con William Savedoff, encontrar el balance adecuado entre ser realista y ambiciosa es difícil puesto que depende de predicciones con múltiples supuestos y que no tienen un contrafactual claro (dependen de lo que se ha logrado antes y de lo que se cree que se puede lograr en este caso).

5.1. Análisis de los elementos de la estructura de pagos

A continuación, se analizan distintas opciones para definir dos aspectos clave para de la estructura de pagos: 1) si el pago se hará por cada métrica o si se pagará por un grupo de métricas, y 2) el tipo de función de pagos, es decir si el pago se hará continuo o discontinuo.

5.1.1. Pagos por grupo de métricas vs pago por métricas

El pago por grupo de métricas hace referencia a que el pago por resultados se realiza agrupando los resultados de las distintas métricas de pago. Este tipo de pagos se caracteriza por 1) facilitar el cálculo de los pagos, 2) incentivar el logro en conjunto de las métricas para generar un cambio holístico, y 3) permitir dar una hoja de ruta clara al gobierno sobre cómo lograr el éxito del programa. No obstante, agrupar las métricas tiene como principal desventaja que ciertas métricas podrían no ser tomadas en cuenta o ignoradas dado que no se necesita lograr la meta en todas para recibir el pago. Esto podría generar incentivos a que los países se concentren solo en algunas de las métricas que consideran más importantes o fáciles de lograr²⁹. Por tales motivos, no es común ver en programas de RBA que se hagan pagos agrupando métricas³⁰.

El pago por métrica hace referencia a que se define un pago por el logro de resultados para cada métrica de pago, independiente del logro en las demás. Este tipo de pagos es comúnmente usado en el diseño de modelos de FBR^{31, 32}, puesto que al atar el pago al desempeño en cada métrica pone el foco del gobierno en cada una, resaltando su importancia. Un pago por métrica da mayor claridad sobre los hitos clave en la hoja de ruta hacia el impacto y los recompensa³³ (ver Caso de estudio 2 para ver ejemplos de un diseño de FBR con el gobierno en temas de educación). Sin embargo, pagar por cada métrica puede tener como desventaja aumentar la complejidad en el diseño y la implementación pues implica definir un precio específico para cada métrica y realizar cálculos adicionales para determinar el pago. Si bien es una desventaja, diseños pagando por múltiples métricas han sido utilizados por gobiernos y han sido exitosos³⁴.

²⁹ Cabe mencionar que las evaluaciones de la ISM no encontraron esto como una desventaja que se materializara en la práctica. No obstante, esto se puede deber a la interrelación en las métricas de dicha iniciativa.

³⁰ Por ejemplo, de los 4 programas de RBA analizados en Perakis, R. & Savedoff, W. (2015) solo la ISM tenía un pago donde se agrupaban las métricas de pago.

³¹ Global Partnership on Output-Based Aid -GPOBA (2016). *Paying for Performance: An analysis of Output-Based Aid in Education*. Retrieved from: http://www.gprba.org/sites/gpoba/files/Docs/Paying_for_Performance_-_An_Analysis_of_Output-Based_Aid_in_Education_R4D_Final.pdf.

³² Por ejemplo, ha sido utilizado en las transferencias basadas en desempeño entregadas por el Ministerio de Perú a las entidades subnacionales, el piloto de un programa de Ayuda Basada en Resultados (RBA) en el sector de educación en Etiopía, en diversos casos de P4R del Banco Mundial como el Apoyo al Pacto Nacional para la Reforma Educativa en República Dominicana. Así mismo, esta es la práctica común en Bonos de Impacto; por ejemplo, en el de Educate Girls o el de Calidad en Educación en India, el de Innovación en educación preescolar en Sudáfrica.

³³ P. & Lee, J. (2017). *Results-Based Financing in Education: financing results to strengthen systems*. World Bank Group.

³⁴ Ver por ejemplo el programa de FBR de MCCU Sierra Leona en agua y electricidad o el programa de transferencias condicionadas del Ministerio de Educación de Perú.

Caso de estudio 2. Apoyo al Pacto Nacional para la Reforma Educativa en República Dominicana ³⁵

Descripción: Para apoyar el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, el Banco Mundial le dio un préstamo por \$50 millones al gobierno de República Dominicana donde se condicionó 20% del financiamiento al logro de resultados (a través de Disbursements Linked Indicators-DLI). El proyecto tuvo una duración de cinco años (2015-2019).

Objetivos del programa: Mejorar la capacidad del gobierno para 1) capacitar y contratar profesores de primaria y secundaria, 2) evaluar el aprendizaje de los estudiantes en primaria y secundaria, 3) evaluar la calidad del servicio brindado por los Centros Públicos de Desarrollo de la Primera Infancia, y 4) mejorar el proceso de descentralización de la gestión de los centros educativos.

Métricas de pagos

En este caso, se tienen las siguientes métricas de pago asociadas al impacto del programa:

1. DLI 1: El examen de ingreso estandarizado y revisado (ISFODOSU) es aplicado a todos los aplicantes.
2. DLI 2: El Ministerio de Educación administra entradas competitivas al examen para contratar profesores (Concurso de Oposición).
3. DLI 3: Se aplica el examen PISA 2015 por el Ministerio de Educación.
4. DLI 4: 250 Juntas de Centro adicionales reciben transferencias para su School Management Committee (SMC).
5. DLI 5: Comienza la diseminación de estándares profesionales a maestros.
6. DLI 6: El Ministerio de Educación alinea el Concurso de Oposición con los estándares profesionales para los maestros.
7. DLI 7: Comienza la implementación de la estrategia de evaluación de estudiantes.
8. DLI 8: El ISFODOSU ofrece dos nuevos grados para la formación del nivel secundario de profesores.
9. DLI 9: La carrera de enseñanza profesional y evaluación del sistema (basado en estándares) es adoptado por el Ministerio de Educación.
10. DLI 10: El Ministerio de Educación pilotea, y basado en los resultados del piloto, revisa la diseminación del componente de estrategia de evaluación del estudiante.
11. DLI 11: El Ministerio de Educación adopta las nuevas pautas para el gasto funcional de las Juntas de Centro.
12. DLI 12: Los informes financieros del INAFOCAM y el ISFODOSU anual son preparados usando las el SIGEF.
13. DLI 13: El 20% de los maestros de escuela pública son evaluados usando el sistema de evaluación de carrera docente.
14. DLI 14: El Ministerio de Educación administra una evaluación de estudiantes para el primer ciclo de la educación primaria.
15. DLI 15: Se lleva a cabo el piloto de evaluación a los Centros Públicos de Desarrollo de Niñez Temprana.
16. DLI 16: 1,750 Juntas de Centro están completamente funcionales
17. DLI 17: ISFODOSU comienza con la implementación de su propio plan de desarrollo profesional para sus educadores.
18. DLI 18: INAFOCAM ajusta los programas de entrenamiento basados en resultados a unos de evaluación y/o evaluación de impacto.
19. DLI 19: El personal directivo de la Evaluación de Estudiantes del Ministerio de Educación recibe entrenamiento sobre las muestras, diseño de elementos, manejo de bases de datos, y software estadístico.
20. DLI 20: El 50% de los Centros Públicos de Desarrollo de Niñez Temprana funcionales son evaluados por estándares de calidad.

Cronograma de pagos

Para cada métrica de pago, el Banco Mundial usando sus políticas internas determina el monto que se le va a otorgar al gobierno de República Dominicana por el cumplimiento del indicador. La siguiente tabla sintetiza los montos y cómo es la distribución de los desembolsos a través del periodo de implementación del programa.

³⁵ World Bank. (2015). Project Appraisal Document: Dominican Republic Support to the National Education Pact. Washington DC: World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/858741468189574332/pdf/PAD850-PAD-PI46831-R2015-0187-1-Box393201B-OUO-9.pdf>

	2015	2016	2017	2018	2019
Componente 1: Mejorar la capacidad de reclutamiento y entrenamiento de los profesores de primaria.	DLI 1 Valor \$2.5 M	DLI 5 Valor \$2.5 M	DLI 8 Valor \$2.5 M	DLI 12 Valor \$3 M	DLI 17 Valor \$2.375 M
	DLI 2 Valor \$2.5 M	DLI 6 Valor \$2.5 M	DLI 9 Valor \$2.5 M	DLI 13 Valor \$2.5 M	DLI 18 Valor \$2.5 M
Componente 2: Mejorar la capacidad para evaluar el aprendizaje de los estudiantes en educación primaria y secundaria.	DLI 4 Valor \$3 M	DLI 7 Valor \$2.5 M	DLI 10 Valor \$2.5 M	DLI 14 Valor \$2.5 M	DLI 19 Valor \$2.5 M
Componente 3: Mejorar la capacidad de evaluar la calidad de los servicios de provisión de los Centros Públicos de Desarrollo de Niñez Tempranas.				DLI 15 Valor \$2.5 M	DLI 20 Valor \$2.5 M
Componente 4: Mejorar la capacidad de ampliar los procesos para la descentralización de la gestión pública escolar.	DLI 4 Valor \$2 M		DLI 11 Valor \$2 M	DLI 16 Valor \$2.5 M	
Estimado total del desembolso anual	10 M	7.5 M	9.5 M	13 M	9.875 M

Estructura de pagos

La estructura de pagos depende de la naturaleza de las métricas de pago. Para la mayoría se paga por el cumplimiento o no del DLI en el año en que corresponde (modelo dicotómico). No obstante, el Banco Mundial también incluye DLIs con otras estructuras de pago que permiten pagos parciales por los montos atados a los DLIs (modelos escalonado y continuo). Por ejemplo, los DLIs 8, 16 y 20 tienen las siguientes estructuras de pago:

- DLI 8 tiene una estructura de pago escalonada donde se paga US \$1.25 M por cada uno de los dos nuevos grados para la formación docente.
- DLI 16 tiene una estructura de pago continua donde se paga US \$1,428 por cada SMC, a partir de 250 SMC, hasta completar 1,750 SMCs.
- DLI 20 tiene una estructura de pago continua que paga US \$50,000 por el incremento de cada punto porcentual hasta el 50% al que se refiere la métrica.

Resultados (sistémicos) obtenidos

El enfoque del Gobierno para identificar los resultados y los cuellos de botella, gracias a este programa, permitió: 1) la alineación de actores y acciones en torno a los resultados a través de los DLIs y 2) un cambio en el diálogo de políticas que permitió que varios sectores del sistema “hablaran” entre sí, en lugar de reconstruir intervenciones ad-hoc que solo abordaban partes del sistema³⁶.

³⁶ Holland, P. & Lee, J. (2017). *Results-Based Financing in Education: financing results to strengthen systems*. World Bank Group.

5.1.2. Modelos de función de pagos

A continuación, se proponen tres modelos de función de pagos. Estos modelos se pueden aplicar de igual manera para todas las métricas del programa de FBR o distintivamente para cada métrica según las características de cada una. Sobre este último punto, es clave aclarar que hay métricas que por sus características serán dicotómicas por su naturaleza (si/no) o escalonadas (p. ej. bajo, medio, alto). El siguiente análisis de los modelos asume que la métrica tendrá una naturaleza continua, por lo que cualquier modelo se puede aplicar³⁷.

Modelo 1: Función dicotómica

Este modelo consiste en definir un único nivel de logro para cada métrica de pago, de manera que el pago se activa únicamente si se logra la meta establecida. Bajo este modelo, si el agente incentivado no logra la meta pierde todo el monto asociado a la métrica evaluada.

Las principales ventajas de este modelo es que es simple de entender, e incentiva de forma muy fuerte a que el gobierno alcance el nivel de meta esperado. En particular, este modelo puede ser interesante para los Ministerios de Finanzas y Educación, en tanto facilita la planeación financiera pues es claro el monto por recibir de lograrse los resultados. Además, puede minimizar los costos administrativos en la medida en que solo se activa el pago bajo una condición cumplida.

No obstante, este modelo podría presentar las siguientes desventajas: 1) se basa exclusivamente en una meta que intenta ser realista y ambiciosa pero que puede ser compleja de calcular. La meta depende de las capacidades de negociación de los países y son susceptibles al sesgo o tendencia de los programas de desarrollo de sobreestimar las ganancias factibles³⁸. 2) No reconoce de manera matizada el esfuerzo de los agentes a incentivar. De no lograrse la meta, no hay ningún pago debido la discontinuidad introducida y que ignora qué tan cerca o lejos se estuvo del punto de corte^{39, 40}. 3) En casos donde los resultados logrados están cerca de la meta y los actores esperan desembolsar el tramo de desempeño, se puede generar presiones para realizar el pago aún si no se cumple la meta^{41, 42}. 4) Puede generar una reducción en el interés

³⁷ Por ejemplo, la tasa de logro de 8° grado puede verse continua si se piensa incentivar cada punto porcentual logrado, escalonada si se piensa incentivar ciertos niveles de la tasa (p. ej. primer escalón 70%, segundo 80% y tercero 90%), o dicotómico si se piensa todo o nada (p. ej. llegar a 85%).

³⁸ Si bien distintas metodologías de cálculo de metas ayudan a tener una estimación lo más rigurosa posible, encontrar el balance adecuado entre ser realista y ambiciosa es difícil. Perakis, R. & Savedoff, W. (2015). *Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies*.

³⁹ Perakis, R. & Savedoff, W. (2015). *Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies*.

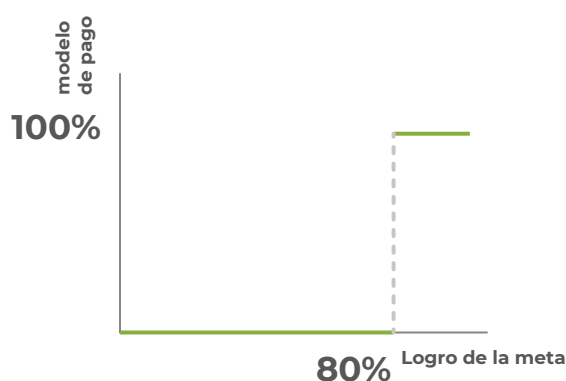
⁴⁰ Hallet and Over (2010). *How to Pay "Cash on Delivery" for HIV infections averted: two measurement approaches and ten payout functions*.

⁴¹ Perakis, R. & Savedoff, W. (2015). *Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies*.

⁴² El modelo de la ISM era dicotómico. Según distintas fuentes, durante la implementación de la primera operación, algunos países como Guatemala, Belice y México (Chiapas) no lograron las metas y los donantes debieron reevaluar los criterios de decisión sobre si se cumplía o no la meta. IHME (s.f.). *Salud Mesoamérica Initiative Process Evaluation*.

de esforzarse del agente incentivado que sabe que no logrará la meta y por ende no recibirá ningún pago⁴³. 5) Puede aumentar la probabilidad de incentivos perversos en comparación con otros modelos de estructuras de pago pues, al generar mayor presión por lograr la meta definida, el agente incentivado puede ser más susceptible a tener comportamientos indeseados como enseñar para el examen o excluir cierta población de participar en el programa (ver Anexo 1 con una explicación más amplia sobre incentivos perversos). La Gráfica 1 presenta un modelo de pago dicotómico o “todo o nada”.

Gráfica 1. Ejemplo de modelo dicotómico



Modelo 2: función con escalones

En este modelo se definen escalones de pago según el nivel de logro de la meta. Esto permite hacer un pago parcial por logros parciales de la meta (p. ej. se otorga el 50% del monto de pago total si se cumple el 50% de la meta para la métrica de pago).

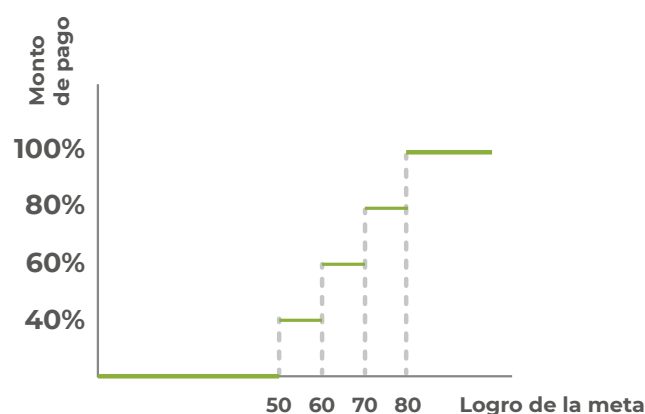
Si bien este modelo puede ser más complejo que el dicotómico, también es interesante para los Ministerios de Finanzas y Educación al permitir una planeación financiera sencilla. Si bien en este caso no se tiene certeza sobre el monto final a recibir, se tiene un número pequeño de escenarios de pago para tener en cuenta en la planeación financiera. Por otro lado, desde el punto de vista de la implementación este modelo facilita entender los niveles de desempeño y plantear acciones para para llegar al siguiente escalón de pago. Además, reconoce el esfuerzo del agente incentivado para lograr resultados en mayor medida que la metodología anterior⁴⁴. La principal desventaja de este modelo es su complejidad para definir y comunicar los umbrales

⁴³ Perakis, R. & Savedoff, W. (2015). *Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies*.

⁴⁴ De acuerdo con las entrevistas al equipo de ISM e IREM, además de otra literatura, para la IREM se cambió a un modelo con escalones precisamente para darle mayor relevancia a este punto de reconocer el esfuerzo de los gobiernos hacia el logro de resultados. En particular, se establecieron 2 escalones: los gobiernos que alcanzan el 50% de la meta para el grupo de métricas reciben un 30% del pago por desempeño, mientras que los que alcanzan un mínimo del 80% reciben el 100% del pago. BID (2018). *Monitoring, Learning and Evaluation Strategy Regional Malaria Elimination Initiative for Mesoamerica*.

para cada métrica pues son más elementos para explicar y los umbrales pueden ser percibidos como arbitrarios. Además, puede generar presiones para ajustar la medición o metas en caso de estar cerca de los umbrales, como se explicó para la función dicotómica. La Gráfica 2 ilustra cómo podría ser el pago por métrica considerando escalones de logro.

Gráfica 2. Ejemplo de modelo de pagos con varios escalones



Para seleccionar el número de escalones para este modelo es importante tener en cuenta las ventajas y desventajas de aumentar el número de escalones. Estas se presentan en la Tabla 3. Para facilitar la comunicación del esquema de incentivos se recomienda tener el mismo número de escalones para todas las métricas.

Tabla 3. Ventajas y desventajas de tener más escalones en el modelo de pagos escalonado

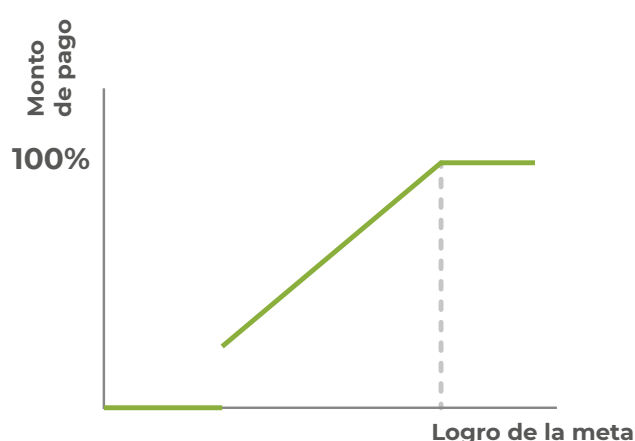
Ventajas de más escalones	Desventajas de más escalones
<ul style="list-style-type: none"> Mayor reconocimiento de los esfuerzos de los gobiernos, por lo que se asemeja más a una función de pagos continuos. Mayor probabilidad de que los gobiernos puedan recibir más pagos 	<ul style="list-style-type: none"> Hay menos intereses conectados al esfuerzo marginal del agente incentivado.

Modelo 3: función continua

Este modelo consiste en definir un pago continuo, es decir un pago por cada unidad lograda (p. ej. \$100 de pago por cada punto adicional en la tasa de logro de 8° grado). Es común que en proyectos de RBA se tenga un pago continuo y no un pago escalonado o dicotómico⁴⁵. Para ello, se puede establecer un límite inferior para evitar pagar por mejoras no significativas (en algunos casos el límite puede ser cero o la línea de base) y un límite superior para evitar que se concentren los pagos en una métrica específica en detrimento de otras.

El modelo genera incentivos a los gobiernos para esforzarse constantemente pues compensa cada unidad de resultados logrados sin importar qué tan lejos se está de la meta o resultados deseados⁴⁶. De hecho, en los casos en los que se paga por individuo se crea incentivos para impactar al mayor número posible de personas⁴⁷. Por otro lado, las desventajas de este modelo son una mayor dificultad para planear financieramente el uso de los recursos que se obtendrán por parte de los gobiernos⁶⁶ y la complejidad de establecer un precio por métrica adecuado (ver subsección 4.3). No obstante, múltiples programas de RBA han definido un precio por unidad de resultado logrado, e incluso han mantenido el mismo precio entre países para simplificar el diseño y señalar que el valor social de la vacunación infantil es no debe depender de su ubicación geográfica. La Gráfica 3 muestra un ejemplo de este modelo.

Gráfica 3. Modelo de pago continuo



⁴⁵ Por ejemplo, de los 4 programas de RBA analizados en Perakis, R. & Savedoff, W. (2015) solo la ISM tenía un pago dicotómico.

⁴⁶ Perakis, R. & Savedoff, W. (2015). Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Según Perakis, R. & Savedoff, W. (2015), en la Alianza GAVI, se definió un precio de \$20 por cada niño vacunado. Este precio fue el mismo entre países aunque los costos de vacunación cambien. Esto simplificaba el diseño y daba una señal clara de que el valor de un niño vacunado es el mismo independiente del lugar donde se encuentre.

5.2. Análisis de los elementos del cronograma de pagos

El cronograma de pagos define la periodicidad con la que se desembolsan los recursos condicionados a resultados (el tramo de incentivo). Por ejemplo, los pagos pueden realizarse semestralmente, anualmente, por fases o una única vez al final del programa. Comúnmente los pagos en programas de FBR se realizan con la misma frecuencia con la que se verifican los resultados de las métricas de pago, o al final del programa de FBR⁴⁹.

En términos generales, un cronograma de pagos adecuado debe⁵⁰: 1) generar incentivos y proveer recursos en el corto plazo que se puedan reinvertir en el logro de resultados futuros, 2) permitir a los gobiernos tener claridad sobre los recursos disponibles en el tiempo para planear apropiadamente el uso de dichos recursos y crear un círculo virtuoso de planeación, inversión, desempeño, incentivos, 3) estar alineado con el cronograma presupuestal de cada país y considerar las restricciones presupuestales que sean aplicables a cada país (p. ej. anualidad presupuestal), y 4) tener en cuenta el tiempo que se toma en observar los resultados deseados.

Asimismo, el cronograma de pagos debe evitar:⁵¹ 1) que los gobiernos deban apresurarse o esperar demasiado tiempo para recibir los recursos por resultados logrados, 2) aumentar demasiado los costos administrativos de verificar los resultados y de desembolsar los recursos, y 3) exceder las capacidades de los gobiernos para absorber y gestionar los recursos que reciben en determinado periodo.

En esta subsección se analizan dos aspectos clave relacionados al cronograma de pagos: 1) la frecuencia de los desembolsos del monto de incentivos y 2) las reglas de los montos máximos a pagar en el tiempo.

5.2.1. Frecuencia de los desembolsos del monto de incentivos

Si bien la frecuencia de los desembolsos solo se puede determinar en detalle una vez se tengan claras las métricas de pago y el tiempo aproximado para lograr y observar sus respectivos resultados, la Tabla 4 presenta las principales ventajas y desventajas de una frecuencia anual y

⁴⁹ According to Perakis, R. & Savedoff, W. (2015), in the GAVI Alliance, a price of \$20 per vaccinated child was defined. This price was the same across countries even if vaccination costs change. This simplified the design and gave a clear signal that the Value of a vaccinated child is the same regardless of location.

⁵⁰ Instiglio (2017). *A practitioner's guide to Results-Based Financing*.

⁵¹ Ibid.

de pagos por fases. La experiencia de la ISM con pagos en fases ha sido percibida como exitosa ⁵², ⁵³. Cabe mencionar que tener fases y pagos de más de 3 años no es recomendable pues puede implicar que hay países donde un gobierno no recibirá pagos (asumiendo periodos de gobierno de 4 a cuatro años).

Tabla 4. Análisis de la frecuencia de pagos del incentivo

Frecuencia	Ventajas	Desventajas
Anual	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos disponibles frecuentemente que los gobiernos podrían reinvertir en las iniciativas para generar más resultados y así aumentar la probabilidad de recibir más pagos por resultados en el futuro (círculo virtuoso) ⁵⁴. • Se ajustan con mayor facilidad a los ciclos presupuestales de los gobiernos que suelen ser anuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementa los costos administrativos al efectuar más desembolsos, como por parte de los gobiernos para gestionar recursos. • Incrementa los costos de verificación al requerir de verificación independiente todos los años. • Un año puede no ser tiempo suficiente para generar cambios significativos en algunas métricas, pero esto debe ser evaluado para la métrica seleccionada.
Por fases	<ul style="list-style-type: none"> • Permite incentivar resultados más ambiciosos al permitir un periodo de tiempo más largo ⁵⁶. • Es más probable que sea tiempo suficiente para observar cambios significativos en métricas difíciles de lograr. En particular, durante la primera fase dónde los gobiernos necesitan ajustar sus operaciones ⁵⁷. • Está mejor alineado con los esquemas de planificación e implementación de una operación, en la medida en que los gobiernos y otros actores toman un tiempo en ajustarse e iniciar la implementación de las intervenciones costo efectivas y luego otro tiempo para llegar a gestionar resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede que los gobiernos no perciban recompensas más constantes en comparación con un pago anual. Con fases que no tengan una estructura anual (p. ej. 18 o 30 meses) se pueden generar dificultades para alinear los pagos con los ciclos presupuestales de los gobiernos.

⁵² De acuerdo con las entrevistas realizadas durante el primer trimestre de 2021 al equipo de la ISM las fases han sido claves, pero asegurando que se maneja como una sola operación.

⁵³ Según la experiencia de la ISM, el número de fases estaba atado al tiempo para la implementación. En la ISM, originalmente se diseñaron 3 fases de 18 meses que resultaron siendo un periodo de tiempo difícil de operar por los ciclos presupuestales de los gobiernos (que suelen ser anuales). Un periodo más corto era un alto costo de transacción y poco tiempo para alcanzar resultados. Por ello, para la IREM se pensó en fases de 24 meses siendo este el punto medio o ideal sobre el trade-off entre tiempo alcanzar resultados, menos costos de transacción y alineación con los ciclos presupuestales de los gobiernos.

⁵⁴ Según la entrevista con Bill Savedoff, 6 de los 8 países de la ISM decidieron reinvertir los pagos recibidos por desempeño para alcanzar mayores resultados dentro del marco temporal de la Iniciativa. Cabe aclarar que la reinversión de recursos no era un requisito, sino una decisión de los gobiernos y no fue una reinversión directa en las intervenciones de la ISM. En El Salvador, por ejemplo, los recursos se utilizaron para mejorar infraestructura en las áreas de intervención. En México, se utilizó los recursos para ampliar la estrategia de calidad de la atención. Es decir, en general los recursos fueron utilizados en áreas que normalmente no tenían presupuesto y que, si bien no son objeto central de la ISM, si logran de manera estructural mejorar aspectos del sistema de salud que llevan a mayores resultados.

⁵⁵ Holland, P. & Lee, J. (2017). Results-Based Financing in Education: financing results to strengthen systems. World Bank Group.

⁵⁶ De acuerdo con las evaluaciones de la ISM, "los entrevistados indicaron que el hecho de tener que cumplir plazos permite generar un sentido de urgencia, [no obstante] manifestaron que 18 meses era un plazo muy breve para evaluar cuellos de botella, elaborar y ejecutar cambios destinados a fortalecer el sistema y lograr resultados. Así, estimaron que un pazo de dos años resultaría más realista". Iriarte et al (2017). El premio inicial en la iniciativa de cooperación basada en resultados de Salud Mesoamérica. Págs. 11-12.

5.2.2. Reglas de montos máximos a pagar en el tiempo

Además de la frecuencia con la que se harán los pagos, es clave definir las reglas sobre el monto máximo a pagar en cada una de estas etapas⁵⁷. Por ejemplo, se podrían tener montos fijos o montos flexibles. Esta decisión tiene un efecto sobre el tipo de incentivos que se están generando y sobre los recursos que necesita y que podrían quedar disponibles de no lograrse los resultados. La Tabla 5 presenta tres opciones de reglas para definir la transferencia de recursos entre fases, así como las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Tabla 5. Opciones de reglas de montos máximos a pagar en el tiempo

Opción	Definición	Ventajas	Desventajas
Bolsas por fase no transferibles en el tiempo	Establecer un límite de pago fijo para cada fase.	<ul style="list-style-type: none"> Fuerza al agente incentivado a lograr las metas en el horizonte de tiempo predeterminado. Es fácil de entender. 	<ul style="list-style-type: none"> Hace más fuerte el efecto de unas metas demasiado ambiciosas o mal estimadas pues se perderían todos los recursos disponibles para dicha fase. Aumenta la probabilidad de no desembolsar todos los recursos.
Bolsas por fases transferibles en el tiempo	Establecer un límite de pago flexible por fase, donde montos no desembolsados en fases anteriores se incluyen en las bolsas siguientes.	<ul style="list-style-type: none"> Da indicaciones de los logros deseados y los desembolsos a los que se puede acceder en el tiempo, sin forzar al agente incentivado a lograr lo que quizás no es factible en el período determinado. Permite que desempeños bajos en ciertas fases se compensen con desempeños altos en otras. Aumenta la probabilidad de desembolsar todos los recursos. Genera mayor flexibilidad para desembolsar recursos según la temporalidad real de lograr los resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> Hace más complejo el diseño y la planeación financiera. Puede no generar los incentivos para el logro de las metas en el tiempo estipulado pues no se percibe como una pérdida/ganancia de recursos dado que los recursos no ganados se pueden ganar después.
No hay bolsas por fases, solo una bolsa total	Establecer una bolsa única de recursos, sin asignar límites por fases.	<ul style="list-style-type: none"> Simplifica el diseño. Aumenta la probabilidad de desembolsar todos los recursos. Genera mayor flexibilidad para desembolsar recursos según la temporalidad real de lograr los resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> Genera el riesgo de que el agente incentivado decida no esforzarse en ciertas fases y aun así lograr todos los pagos con un esfuerzo en poco tiempo. No genera claridad sobre la cantidad de recursos a los que se puede acceder en el tiempo, de manera que se pueda planear adecuadamente.

⁵⁷ En este documento no se analiza la distribución del tramo de inversión para las intervenciones costo-efectivas de los países socios. Dicha distribución debería seguir una lógica similar a los programas del BID anteriores.

6. Incentivos bajo un marco de sistemas educativos descentralizados

Si bien los incentivos están enfocados para gobiernos centrales, podría ser que se desee incentivar entidades subnacionales del sistema educativo bajo el supuesto de que se encuentran más cerca a los beneficiarios. De hecho, algunos países en América Latina tienen sistemas educativos descentralizados, por lo que la promoción del uso de incentivos a nivel subnacional podría ser relevante para la región.

Con este objetivo en mente, esta sección presenta recomendaciones de alto nivel sobre qué considerar si es que se desea explorar esquemas de incentivos monetarios a nivel subnacional. Esta sección incluye 1) una breve explicación del porqué considerar niveles de gobierno más allá del gobierno central, 2) el marco teórico utilizado, y 3) recomendaciones sobre los siguientes pasos para la decisión de trabajar con otros niveles de gobierno.

6.1. ¿Por qué considerar incentivar niveles de gobierno más allá del central?

Para poder responder a esta pregunta, haremos referencia a la ISM y al IREM – programas de FBR de tipo público-privado que ofrecen financiamiento a los gobiernos nacionales para mejorar los resultados de salud materno infantil o erradicación de la Malaria, respectivamente. En estos casos se provee recursos no condicionados –para financiar intervenciones costo efectivas – y recursos condicionados al cumplimiento de las metas establecidas –para incentivar el cumplimiento de los resultados deseados.

Si bien los acuerdos se hacen con los gobiernos centrales, otros niveles de gobierno (p. ej. gobiernos departamentales o municipales) juegan un papel fundamental en el logro de los resultados esperados. Es por esto por lo que los gobiernos centrales, con apoyo del BID, han definido planes estratégicos para guiar a los gobiernos subnacionales hacia el cumplimiento de resultados. De hecho, en la mayoría de los casos para la ISM los gobiernos centrales establecieron metas desagregadas a nivel subnacional para establecer con claridad la hoja ruta que debe seguir cada nivel de gobierno involucrado en la cadena de suministro de los servicios en cuestión. Además de establecer metas al nivel subnacional, algunos países decidieron establecer incentivos para las unidades subnacionales. De acuerdo con la experiencia de la ISM, incentivar a los gobiernos subnacionales para alcanzar los resultados deseados es clave, especialmente en los países con sistemas descentralizados. Sin embargo, esto no es posible en todos los países de la región dadas las capacidades y realidades de los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto, en la ISM y la IREM no ha sido obligatorio para los gobiernos nacionales crear un esquema que pase a los gobiernos subnacionales los montos pagados por incentivos.

En el caso de programas educativos, se sugiere facilitar pero no forzar a los gobiernos a incluir esquemas de incentivos adicionales para gobiernos subnacionales. Esto está en línea con la teoría de FBR, donde uno de sus principales generadores de impacto es alinear los incentivos entre los actores de un sistema. Esto es especialmente relevante en sistemas descentralizados en los que los gobiernos nacionales tienen una baja incidencia en el logro de resultados educativos. Así mismo, condicionar pagos al cumplimiento de resultados en niveles de gobierno subnacionales permite una mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones locales y aumenta la rendición de cuentas. Finalmente, varias experiencias internacionales con transferencias subnacionales basadas en resultados han demostrado que el usar incentivos puede incrementar la efectividad de la asistencia técnica⁵⁸. Los esfuerzos de asistencia técnica pueden ser más aprovechados cuando se tiene incentivos para mejorar el desempeño, y estos también pueden llevar a la contratación de una asistencia técnica más pertinente para las necesidades de los gobiernos incentivados.

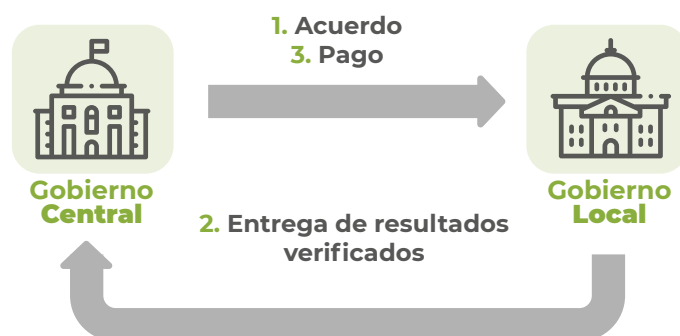
Los sistemas de FBR en el que se usa transferencias basadas en resultados a gobiernos subnacionales comúnmente se llaman Transferencias Basadas en Desempeño (Performance-Based Grants en inglés). En la Figura 6 se cómo funciona este esquema. Estos han sido usados en muchos países en vías de desarrollo en diversas temáticas, incluyendo el sector educación. Algunos de los beneficios observados en estas iniciativas incluyen: 1) mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos locales a los ciudadanos, 2) identificar cuáles son las brechas de capacidad de los gobiernos locales y cómo se puede dar asistencia técnica para construir esas capacidades, 3) mejorar el manejo y aprendizaje organizacional de los gobiernos locales, y 4) fortalece la relación de los gobiernos con los ciudadanos⁵⁹. Específicamente en el sector educación, países de la región como Perú⁶⁰ y Brasil⁶¹ han tenido excelentes resultados con estos mecanismos.

⁵⁸ This document does not analyze the distribution of the investment tranche for cost-effective interventions in partner countries. Such distribution should follow a logic similar to previous IDB programs.

⁵⁹ UCLDF (2010). Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ World Bank (2021). Results-Based Financing in Education: Peru's Incentive Program and "Performance Commitments". En: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/02/01/results-based-financing-in-education-peru-incentive-program-and-performance-commitments>

Figura 6. Modelo de Transferencias Basadas en Desempeño

De acuerdo con lo anterior, es recomendable analizar la oportunidad de incentivar a niveles de gobierno más allá del central.

6.2. Marco teórico sobre descentralización

A continuación, se describe el marco teórico utilizado para estandarizar el análisis del nivel de descentralización de los sistemas de educación para países de la región Latinoamericana y facilitar su comparación. Este marco teórico contiene: 1) la definición de los niveles de gobierno, 2) las categorías de análisis para determinar el nivel de descentralización de jure en los sistemas de educación y 3) el sistema de calificación utilizado para el nivel de incidencia que tiene cada uno de los niveles de descentralización.

6.2.1. Niveles de gobierno

Para este documento, se entiende descentralización del sistema educativo como “la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos desde el gobierno central hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno”⁶². Existen distintos tipos de descentralización que se diferencian principalmente por el grado de autonomía en la toma de decisiones que el gobierno central les otorga a las unidades subnacionales, que van desde la desconcentración (traspaso de responsabilidades con poder de decisión limitado) hasta la devolución (unidades subnacionales tienen una autoridad independiente para ejecutar las actividades). En la práctica, los países tienen en su mayoría tipos híbridos que combinan distintas formas de descentralización⁶³. Por ello, la definición y operacionalización de los niveles de descentralización puede resultar compleja.

⁶² Sondergaard, L. (2020). In Ceara, Brazil, mayors have to improve education outcomes to receive more funds. World Bank Blogs En: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/ceara-brazil-mayors-have-improve-education-outcomes-receive-more-funds>

⁶³ Rondinelly, N. y Cheema (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*.

A continuación, se presenta la definición de los niveles de gobierno del sistema de educación a considerar en este análisis. Estos niveles de gobierno están relacionados con la provisión de servicios educativos a la población objetivo. Cabe aclarar que estos niveles pueden variar entre países dadas las configuraciones de cada país (p. ej. en Colombia los niveles de gobierno no coinciden necesariamente con la descentralización territorial).

- **Nivel Central (NC):** hace referencia al gobierno nacional del país.
- **Nivel Intermedio (NI):** se refiere a los gobiernos o entidades federales, de provincia, estatales, distritales o departamentales.
- **Nivel Local (NL):** hace referencia a los gobiernos o entidades municipales.

6.2.2. Categorías de análisis

La Tabla 6 contiene las categorías de análisis que, según la literatura⁶⁴, resumen el tipo de acciones o decisiones (des)centralizadas que se toman dentro de los sistemas de educación, ordenadas de lo más macro a lo más micro.

Tabla 6. Categorías de análisis de la (des)centralización del sistema educativo

Categorías	Tipo de acciones/decisiones
Política educativa	Decisiones relacionadas con los lineamientos del sistema de educación, el contenido estándar de los programas escolares (i.e. áreas de estudio mínimas), y los objetivos del sistema educación.
Asignación presupuestal	Forma como se asigna y distribuye el presupuesto total en educación entre los distintos niveles de descentralización.
Planeación	Toma de decisiones que permiten proveer los servicios de educación (ej.: definición de los materiales de clases y los procedimientos para enseñarlos, evaluaciones al finalizar cada ciclo educativo, y monitoreo de colegios).
Ejecución presupuestal	Ejecución del presupuesto de funcionamiento/operación y el de inversión dentro de los distintos niveles de descentralización para proveer los servicios de educación (plan de desarrollo de los colegios, presupuesto para el personal, capacitaciones de personal, etc.).
Manejo de personal	Manejo de la plana docente (ej.: contratación, reclutamiento, establecimiento de salarios, asignación de responsabilidades, capacitación).

⁶⁴ Di Gropello, E. (1999). *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. ECLAC Journal 68.

6.2.3. Sistema de calificación

Finalmente, con el objetivo de operacionalizar el nivel de incidencia⁶⁵ que tiene cada uno de los niveles de gobierno en cada categoría de análisis por país, se utilizó el siguiente sistema de calificación:

- **Alto:** la unidad u organismo gubernamental tiene alta incidencia en esta categoría con respecto a los otros niveles de gobierno.
- **Medio:** la unidad u organismo gubernamental tiene la responsabilidad en esta categoría con respecto a los otros niveles de gobierno, pero depende significativamente de esos otros (i.e. carece de autonomía).
- **Bajo:** la unidad u organismo gubernamental no tiene incidencia significativa en esta categoría con respecto a los otros niveles de gobierno.

6.3. Recomendaciones de alto nivel del (los) agente(s) a incentivar

A continuación, se presentan las recomendaciones generales del (los) agente (s) a incentivar según el nivel de descentralización de algunos países de la región. Estas recomendaciones se basan en los hallazgos de la revisión de la normativa de dichos países, pero también incorporan las consideraciones de expertos país con los que se pudo tener conversaciones y lo encontrado en la revisión de literatura de otros documentos que analizan la situación de descentralización de los sistemas de educación de los países de la región. Se establecen dos tipos de recomendaciones: una para los países centralizados y otra para los descentralizados.

6.3.1. Recomendaciones para los países con sistemas de educación centralizados

Para estos países, **se recomienda incentivar únicamente al Nivel Central (NC)**. En estos casos, es claro que el NC es quien toma las decisiones del sistema de educación a menos que se logre una reforma institucional que lleve a la descentralización. Sin embargo, de acuerdo con lo conversado con el equipo de la ISM, en esta iniciativa, la unidad coordinadora trabajó de la mano con los gobiernos y entidades subnacionales del sistema de salud por medio de asistencia técnica y se establecieron metas subnacionales, en la medida en que estas metas puedan guiar a los gobiernos hacia el logro de resultados.

⁶⁵ Para este documento se entiende que tener incidencia se refiere a tener las responsabilidades de realizar las funciones según la normativa y tienen autonomía para tomar decisiones relacionadas a esas funciones.

6.3.2. Recomendaciones para los países con sistemas de educación descentralizados

En estos países, dado que la normativa determina que el NI o NL tienen mayor autonomía para la provisión de servicios educativos, **además de los incentivos condicionados a resultados del programa al gobierno central, se recomienda pilotear un mecanismo de transferencias de incentivos condicionados a resultados a gobiernos subnacionales.** En otras palabras, se recomienda agregar al esquema de incentivos para el gobierno central un esquema donde se den transferencias condicionadas a resultados a los NI o NL para alinear los incentivos entre todos los niveles relevantes del sistema educativo.

Esto se debe a que, en los países con sistemas educativos descentralizados, el NC no necesariamente tiene la incidencia o control suficiente sobre la implementación de los proyectos educativos relacionados al logro de resultados del programa. Sin embargo, en muchos de estos países la descentralización de responsabilidades no ha estado acompañada de la generación de capacidades necesarias para ejecutar programas educativos de calidad. Por este motivo, se recomienda **acompañar a los países en el diseño e implementación de mecanismos de transferencias condicionadas a resultados, a través de realizar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales.** Esto puede ayudar a fortalecer el cambio sistémico sostenible que el programa busca lograr.

Algunas recomendaciones para el sistema de Transferencias Basadas en Desempeño son las siguientes:

1. El principal esquema de incentivos estaría dirigido hacia el gobierno nacional. Este sistema sería un esquema de incentivos adicional, alineado con el principal.
2. El esquema de incentivos para los gobiernos subnacionales debe estar alineado con el sistema de incentivos para el nivel central. Es necesario adaptar el esquema de incentivos, pero se debe evitar generar un esquema de incentivos que empuje a ambos niveles de gobierno a prioridades o rumbos diferentes.
3. Este sistema de transferencias puede ser opcional para los países.
4. Ya que el diseño de estos mecanismos financieros es complejo se aconseja que el BID trabaje de la mano del gobierno central para el desarrollo de estos mecanismos.
5. En la mayoría de los casos el NI o NL cuentan con condiciones técnicas, administrativas y políticas deficientes. Por ello, se recomienda fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales con asistencia técnica, en especial a los países que usen este esquema de incentivos adicional.

6. La fuente de los incentivos para los gobiernos subnacionales puede ser los recursos del fondo del programa, o recursos propios de los gobiernos que sean transferidos de manera regular por el gobierno central a gobiernos subnacionales. La segunda opción es más atractiva desde el punto de vista de la sostenibilidad del mecanismo de transferencias y para mantener el atractivo del incentivo al gobierno nacional (que de lo contrario se vería diluido al ser repartido entre el gobierno central y el gobierno subnacional), pero la primera opción es más viable desde un punto de vista administrativo.
7. Que el flujo de recursos de incentivos, independientemente de su fuente, pase de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales puede incrementar la sostenibilidad del mecanismo de transferencias ya que los Ministerios de Hacienda/Economía/Finanzas y Educación podrían incluirlos como parte su reglamentación para asignar el presupuesto a las entidades subnacionales según su desempeño⁶⁶.

6.4. Sigüientes pasos para completar este análisis

Dadas las recomendaciones presentadas en la subsección anterior, a continuación, se presentan potenciales sigüientes pasos para completar este análisis de alto nivel.

1. **Analizar la aplicación de la normativa sobre descentralización en la práctica (de jure vs de facto).** En muchos casos la normativa difiere de lo que sucede en la práctica. Para ello, se sugiere tener reuniones con los expertos país para validar el nivel de descentralización que se observa en la práctica en estos países. Así mismo, durante las conversaciones con los gobiernos centrales se podría discutir las responsabilidades de jure y de facto de los distintos niveles de gobierno.
2. **Investigar las capacidades de los distintos niveles de gobierno.** Las condiciones técnicas, administrativas y políticas varían significativamente entre niveles gubernamentales. Para esto, se sugiere que el programa analice la capacidad de gestión y ejecución de recursos por parte de los distintos niveles de gobierno. Esto se podría hacer a través de entrevistas con miembros de los gobiernos subnacionales y/u otros expertos.
3. Analizar a qué nivel de gobierno se observan los cuellos de botella de desempeño que se busca solucionar con el programa de manera que se identifique cómo la asistencia técnica a las entidades subnacionales (bien sea para países centralizados o descentralizados) puede estar enfocada en aquellos niveles de gobierno que imponen barreras al logro de resultados.

⁶⁶ De acuerdo con la CEPAL, esto se refiere a un mecanismo de Presupuesto Basado en Resultados de manera que durante la formulación del presupuesto público se consideren de forma sistemática los resultados alcanzados por las entidades subnacionales que ejecutan programas públicos. Este tipo de mecanismos es utilizado por otros países de la región como Perú.

4. Entender el ambiente de incentivos presentes es relevante pues afecta el éxito del programa al definir el comportamiento de los distintos actores.
5. Explorar esquemas de transferencias de incentivos a los gobiernos subnacionales y discutirlos con los gobiernos de países descentralizados para determinar si están interesados en incluirlos como parte del programa.
6. Considerar otras características de los países que faciliten o dificulten el trabajo con entidades subnacionales. Por ejemplo, en países de mayor tamaño geográfico y poblacional como México o Colombia, puede ser más práctico trabajar con entidades subnacionales debido a que se encuentran más cercanas a los centros educativos y pueden tener conocimiento más específico de la región en comparación con el gobierno central. En cambio, esto es menos problemático para los países pequeños de Centroamérica.

7. Conclusiones

La situación educativa alrededor de América Latina y el Caribe ha sido negativamente afectada por la pandemia causada por el COVID-19. Por esta razón, es importante que los gobiernos y todas las partes interesadas promuevan mecanismos innovadores que sean pertinentes, oportunos y efectivos para mitigar los efectos de la crisis sanitaria.

Los Modelos de Financiamiento Basados en Resultados son un mecanismo creativo para unir esfuerzos e implementar estrategias de financiamiento conjunto que usa incentivos monetarios para pagar los resultados alcanzados por los distintos niveles de gobierno. Este tipo de modelos han demostrado tener grandes resultados en los últimos años, ayudando a países como Jamaica y Brasil a incrementar los resultados de aprendizaje en aproximadamente 10 p.p. y reducir significativamente las tasas de deserción (World Bank Group, 2015; Lautharte, I., de Oliveira, V. H. & Loureiro, A., 2021).

Los resultados encontrados en estos países se pueden extrapolar a otros, principalmente por las 4 ventajas que poseen los modelos de FBR. Primero, al alinear los incentivos para alcanzar resultados priorizadas, el modelo logra fortalecer las capacidades de los agentes y generar cambios sistémicos que son sostenibles en el tiempo. Segundo, logra incrementar el impacto de las intervenciones al cambiar el enfoque tradicional de pagar por actividades e insumos a uno de pagar por resultados. Tercero, promueve la flexibilidad y adaptabilidad de intervenciones motivando la costo-eficiencia e innovación. Cuarto, incrementa el reporte y la transparencia de las acciones de los gobiernos debido a que los resultados son verificados a través de auditorías externas e independientes.

Adicionalmente, es importante reconocer que el proceso de diseño e implementación de un modelo de FBR es complejo; no obstante el documento resalta seis elementos que son decisivos para el éxito de un modelo de FBR; como es: i) la adecuada identificación de los agentes a incentivar, ii) definición de resultados que sean ambiciosos, realistas, específicos, medibles y relevantes para el programa, iii) la selección de indicadores de desempeño que estén ligados a lo que se desea incentivar, iv) la estimación de metas que sean realísticamente alcanzables por los agentes y suficientemente ambiciosas para mejorar la tendencia natural, v) la definición de un monto del incentivo que motive el accionar de los agentes, y vi) el establecimiento de una estructura y cronograma de pagos relacionados al cumplimiento de metas y resultados.

Finalmente, es importante que aquellos que estén interesados en desarrollar programas de FBR analicen el contexto en el que desea implementar dicho modelo; quiénes son los diferentes agentes involucrados y sus responsabilidades, entender cuáles son los cuellos de botella y analizar las distintas capacidades de los agentes a incentivar. Este análisis es crucial y servirá como insumo al momento de discutir cada uno de los elementos mencionados anteriormente.

8. Referencias

- **Acevedo, I., Castro, E., Fernandez, R., Flores, I., Perez, M., Miguel, S., & Zoido, P. (2020).** Los Costos Educativos de la Crisis Sanitaria en América Latina y el Caribe (IDB-TN-02043; Nota Técnica).
- **Agencia de Cooperación Internacional del Japón – JICA (2012).** *Informe analítico del sector de educación básica – Nicaragua.*
- **Banco Mundial (2021).** *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe.* Grupo Banco Mundial.
- **Beirute, T. (2018).** *La estructura y gestión curricular de las Direcciones Regionales de Educación.* Informa Estado de la Educación 2019.
- **Belize Education Act Chapter 36 (2000).**
- **BID (2018).** *Monitoring, Learning and Evaluation Strategy Regional Malaria Elimination Initiative for Mesoamerica.*
- **Birdsall, N. Savedoff, W. and Seymour, F. (2014).** *The Brazil – Norway Agreement with Performance-Based Payments for Forest Conservation: successes, challenges, and lessons.* Center for Global Development.
- **Bloomgarden, D., Eddy, M. & Levey Z. (2016).** *Social Impact Bonds and Education in Latin America.* GEMS Education Solutions
- **Bowles, S. & Polonia-Reyes, S. (2012).** *Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements?* Journal of Economic Literature, Vol. 50. Pp. 386–425.
- **Calderón, D. (2017).** *Gobiernos estatales: cumplan con educación de calidad.*
- **Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de México (2019).** *Ley General de Educación.*
- **Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2011).** *Descentralización: Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012–2020.*
- **Cruz Aguayo, Y. & Martínez, S. (2016).** *Setting Targets for Results-Based Financing Programs: a simple cost benefit framework.* IDB technical document.
- **Cura, D. (2020).** *Exclusión educativa en secundaria en Mesoamérica: factores de riesgo, políticas de prevención, análisis de los sistemas de alerta temprana y modalidades alternativas de secundaria.* Documento técnico Pilar 2 – Permanencia.
- **DFID (2016).** *Project competition review Pilot Project of Results Based Aid in Education Sector in Ethiopia.* Retrieved from: <https://devtracker.fcdo.gov.uk/projects/GB-1-202989/documents>
- **DIDEDUC (2011).** *Manual de funciones, organización y puestos de las direcciones Departamentales de Educación de Guatemala.*
- **Di Gropello, E. (1999).** *Los modelos de descentralización educativa en América Latina.* Revista de la CEPAL 68.
- **Eicheler et al (2017).** *External measurement as a catalyst for change.*
- **El Bcheraoui, et al (2017).** *Healthy competition drives success in results-based aid: Lessons from the Salud Mesoamerica Initiative.*

- **Global Partnership on Output-Based Aid – GPOBA (2016)**. *Paying for Performance: An analysis of Output-Based Aid in Education*. Retrieved from: http://www.gprba.org/sites/gpoba/files/Docs/Paying_for_Performance_-_An_Analysis_of_Output-Based_Aid_in_Education_R4D_Final.pdf.
- **Hallet and Over (2010)**. *How to Pay “Cash on Delivery” for HIV infections averted: two measurement approaches and ten payout functions*.
- **Holland, P. & Lee, J. (2017)**. *Results-Based Financing in Education: financing results to strengthen systems*. World Bank Group.
- **Ibarrola (2012)**. *Los grandes problemas del sistema educativo mexicano*.
- **Iriarte et al (2017)**. *El premio inicial en la iniciativa de cooperación basada en outcomes de Salud Mesoamérica*. Págs. 11-12.
- **IHME (2011)**. *Guatemala Target – Setting Guidelines*.
- **IHME (s.f.)**. *Salud Mesoamérica Initiative Process Evaluation*.
- **Instiglio (2015)**. *Educate Girls Development Impact Bond*. En: <https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/2016/05/EG-DIB-Design-2.pdf>
- **Instiglio (2017)**. *A practitioner’s guide to Results-Based Financing*.
- **Instiglio (2018)**. *Village Enterprise Development Impact Bond for Poverty Alleviation* En: https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/2018/02/VE-DIB-Design-Memo-Public_14FEB2018.pdf
- **Instiglio & the Global Partnership on Output-Based Aid (2018)**. *A guide for Effective Results Based Financing Strategies*.
- **Instiglio (2020)**. *Outcomes de la Agenda de Aprendizajes del Primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo Empleando Futuro*. En: <https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/Outcomes-Agenda-Aprendizajes-Primer-Bono-de-Impacto-Social.pdf>
- **Instiglio (2020)**. *Utilizing Results-Based Financing to Accelerate Success in Policy and Institutional Reform*. Draft report.
- **La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras (2014)**. *Acuerdo Ejecutivo No. 1354-SE Reglamento general de la Ley Fundamental de Educación*. En <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10625.pdf>
- **Lautharte, I., de Oliveira, V. H. & Loureiro, A. (2021)**. *Incentives for Mayors to Improve Learning. Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil* (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35024/Incentives-for-Mayors-to-Improve-Learning-Evidence-from-state-reforms-in-Ceará-Brazil.pdf?sequence=6&isAllowed=y>).
- **McGinn, N. & Welsh, T. (1999)**. *Decentralization of education: why, when, what and how?* Document by UNESCO MEDUCA and UNDP (2017). *Compromiso Nacional por la Educación*.
- **México Evalúa – Centro de análisis de políticas públicas (2011)**. *10 puntos para entender el gasto educativo en México: consideraciones sobre su eficiencia*.
- **Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia (2009)**. *Organización del Sistema Educativo: conceptos generales de la educación preescolar, básica y media*.
- **Ministerio de Educación de El Salvador (2016)**. *Manual de Organización y Funciones Específico de las Direcciones Departamentales de Educación 2015-2019*.

- **Ministerio de Educación de El Salvador (2016).** *Manual de Organización y Funciones Específico Dirección Nacional de Educación Básica (I y II Ciclo) 2015–2019.*
- **Ministerio de Educación de Nicaragua (2011).** *Plan Estratégico de Educación 2011–2015.*
- **Ministerio de Educación de Nicaragua (2017).** *Plan de Educación 2017–2021.*
- **Ministerio de Educación Pública de Costa Rica – MEP (2016).** *Principios de Gestión de las Direcciones Regionales de Educación: elementos constituyentes de los procesos administrativos.*
- **Ministerio de Educación República Dominicana (2018).** *Manual de Organización y Funciones.*
- **Ministerio de Educación República Dominicana (2017).** *Manual operativo de Distrito de Educación.*
- **Naslund-Hadley, E., Alonzo, H., & Martin, D. (2013).** *Challenges and Opportunities in the Belize Education Sector.* IDB Technical Note 538.
- **Perakis, R. & Savedoff, W. (2015).** *Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies.*
- **Ramírez, M. J. & Viteri A. (2019).** *El embudo de la exclusión educativa en Mesoamérica.* Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Rápalo, R. (2003).** *Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras.*
- **Rondinelly, N. y Cheema (1983).** *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience.*
- **Salud Mesoamérica (2015).** *Modelo de establecimiento de metas.*
- **Savedoff, William D. (2011).** *Incentive Proliferation? Making Sense of a New Wave of Development Programs.* Washington, DC: Center for Global Development, 2011. https://www.cgdev.org/sites/default/files/1425405_file_Savedoff_Incentive_Proliferation_FINAL_0.pdf
- **Secretaría de Estado en el Despacho de Educación de Honduras (2013).** *Reglamento de Direcciones Departamentales, Municipales y Distritales.*
- **Sondergaard, L. (2020).** *In Ceara, Brazil, mayors have to improve education outcomes to receive more funds.* World Bank Blogs En: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/ceara-brazil-mayors-have-improve-education-outcomes-receive-more-funds>
- **Sue González, A. (2012).** *Marco Jurídico de la Educación en Panamá.*
- **UCLDF (2010).** *Performance-based grant systems. Concept and international experience.*
- **UNESCO (2017).** *Revisión de las políticas públicas del sector de educación de Guatemala.*
- **UNESCO-UNEVOC (2013).** *World TVET Database Belize.*
- **UNESCO-IBE (2010).** *World Data on Education – Belize.*
- **UNESCO-IBE (2006/07).** *World Data on Education – Nicaragua.*
- **Vegas, E. & Umanky, I. (2005).** *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Documento del Banco Mundial.
- **Winkler, D. & Gershberg, A. (2000).** *Education Decentralization in Latin America: the effects on the quality of schooling.* Documento del Banco Mundial.

- **Winning K & Panzardi, R. (2014).** *Leading, Learning and Adapting Toward Development Results: An Example from Civil Service Reform in Sierra Leone.* World Bank, https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/leading_learning_and_adapting_toward_development_results.pdf
- **World Bank. (2015).** *Project Appraisal Document: Dominican Republic Support to the National Education Pact.* WashingtonDC: World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/858741468189574332/pdf/PAD850-PAD-PI46831-R2015-0187-1-Box393201B-OUO-9.pdf>
- **World Bank Group (2015).** *The Rise of Results-Based Financing in Education.* Retrieved from: https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Brief/Education/RBF_ResultsBasedFinancing_v9_web.pdf
- **World Bank Group (2019).** *Results-Based Financing in Education: Learning from what work.* Education Global Practice. Results in Education for All Children (REACH), <http://documents1.worldbank.org/curated/en/915061548222619389/pdf/Results-Based-Financing-in-Education-Learning-from-What-Works.pdf>
- **World Bank (2021).** Results-Based Financing in Education: Peru's Incentive Program and "Performance Commitments". En: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/02/01/results-based-financing-in-education-peru-incentive-program-and-performance-commitments>

Anexos

Anexo 1: Incentivos perversos⁶⁷

- **Creaming results:** Aunque esto generalmente se refiere a esfuerzos sobre los beneficiarios, en los programas gubernamentales esto ocurre cuando las métricas de pago orientan al agente incentivado a cambiar sus esfuerzos hacia la mejora del desempeño en indicadores con poco impacto en el objetivo final pero que requieren menos esfuerzo. Por ejemplo, se podría incentivar a un Ministerio de Finanzas a reformar sus prácticas de Gestión Financiera Pública. Si las métricas de pago no están bien diseñadas, el Ministerio podría concentrarse en aprobar legislación para las prácticas de contratación pública, pero ignorar la necesidad de brindar la capacitación necesaria para garantizar que los funcionarios públicos estén familiarizados con los nuevos procedimientos y tengan la capacidad adecuada para administrar los nuevos procesos.
- **Parking:** Esto ocurre cuando el agente incentivado presta menos atención a los resultados más difíciles de lograr. Esto podría ocurrir si, por ejemplo, el agente incentivado se enfoca en mejorar el desempeño en municipios o regiones subnacionales específicas porque son los lugares más fáciles para implementar los cambios sistémicos del programa de FBR.
- **Gaming:** El agente incentivado puede engañar al sistema para de manera artificial inflar sus logros para demostrar éxito en una métrica de pago concreta.
- **Signaling:** Si los incentivos no son lo suficientemente fuertes como para motivar a los gobiernos a adoptar y ejecutar una reforma, un gobierno puede simplemente centrarse en adoptar un cambio sistémico como una señal de su intención. Esto puede darles acceso a algunos de los recursos condicionados a resultados sin tener que cambiar las prácticas internas.

⁶⁷ Instiglio (2017). A practitioner's guide to Results-Based Financing



December 2021

Banco Interamericano de Desarrollo



INSTIGLIO
TYING FUNDING TO IMPACT



IDB