

Una mirada al universo de la ayuda en función de los resultados (OBA)

Lars Johannes, Luisa Mimmi y Yogita Mumssen

En vista de que los mecanismos tradicionales de subsidio público no siempre han tenido los resultados previstos, los expertos en desarrollo están muy conscientes de la necesidad de encontrar formas más eficaces de mejorar las condiciones de vida de los pobres. La ayuda en función de los resultados (OBA, por su sigla en inglés) es un instrumento basado en los resultados que se está utilizando para mejorar la prestación de servicios sociales y de infraestructura básicos a los pobres, a menudo a través de alianzas público-privadas. En esta nota se presenta un panorama general del uso y los resultados de la OBA, basado en un estudio del Banco Mundial titulado "Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices" (Ayuda en función de los resultados: Lecciones y mejores prácticas) (Mumssen, Johannes y Kumar, 2010).



Fotografía gentileza del Banco Mundial

¿Qué es la ayuda en función de los resultados?

La ayuda en función de los resultados (OBA) es un mecanismo que se está utilizando cada vez más para prestar servicios sociales y de infraestructura básicos a los pobres. El concepto fue introducido en el Grupo del Banco Mundial (GBM) en 2002 a través de la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado y, más oficialmente, en enero de 2003. En esa época, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido creó la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (GPOBA), que se puso en marcha como un programa piloto administrado por el Banco Mundial para probar el nuevo concepto.

¿Cómo encuadra la OBA con otros mecanismos basados en los resultados?

En el gráfico 1 se representan de manera general algunos instrumentos que pueden clasificarse como métodos de financiamiento basado en los resultados (FBR), entre los que se cuenta la OBA. Una característica distintiva de la OBA es que los resultados se definen lo más cercanamente posible al resultado o

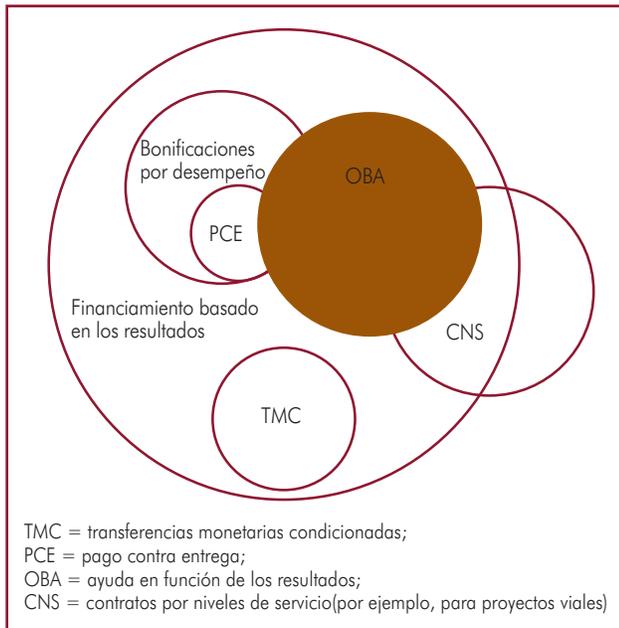
Lars Johannes es especialista en infraestructura y **Luisa Mimmi** es consultora de la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (GPOBA). **Yogita Mumssen** es economista superior en infraestructura del Departamento de Finanzas, Economía y Desarrollo Urbano del Banco Mundial.

impacto previsto, hasta donde ello sea contractualmente factible. Por ejemplo, un resultado puede ser la correcta instalación de una conexión domiciliar a la red eléctrica. En algunos casos, un resultado podría incluir también un período determinado de suministro de electricidad, del que quede constancia en las facturas y comprobantes de pago.

Además, la OBA vincula el desembolso de recursos públicos en la forma de subsidios al logro de resultados claramente especificados que contribuyan directamente a mejorar el acceso a los servicios públicos. Ni los contratos por niveles de servicio ni los subsidios son conceptos nuevos. Sin embargo, en los programas de OBA los resultados suelen definirse más específicamente que los parámetros de referencia de los mecanismos tradicionales basados en el logro de resultados, que en algunos casos pueden centrarse en los insumos. La OBA determina más específicamente los objetivos y beneficiarios de los subsidios ligando estos últimos a mecanismos basados en el logro de resultados mediante la vinculación explícita del desembolso de los subsidios al logro de los resultados acordados.

La OBA abarca diversos mecanismos (o combinaciones de estos), tales como los contratos por niveles de servicio (como en los proyectos de vialidad), o los sistemas de bonos o cupones (especialmente en los sectores de salud y educación). Los bonos o cupones, que se pagan ya sea a los usuarios o a los proveedores de servicios que compiten por los contratos, generalmente están vinculados a la prestación de servicios de atención de salud o educación a beneficiarios que se encuentran en una situación de desventaja o residen en zonas subatendidas. En cambio, hay otros mecanismos de financiamiento basado en los resultados, como las transferencias monetarias condicionadas, y tal vez los sistemas de pago contra entrega, que no coinciden

Gráfico 1. Mecanismos de financiamiento basado en los resultados



Fuente: Los autores

con la definición de OBA. En el caso de las transferencias monetarias condicionadas, a pesar de que estas están vinculadas a metas específicas de desarrollo social, el diseño de los subsidios no incluye a los prestadores de servicios a través de contratos de cumplimiento obligatorio que transfieran a estos una parte del riesgo de incumplimiento.

Mayor uso de la OBA

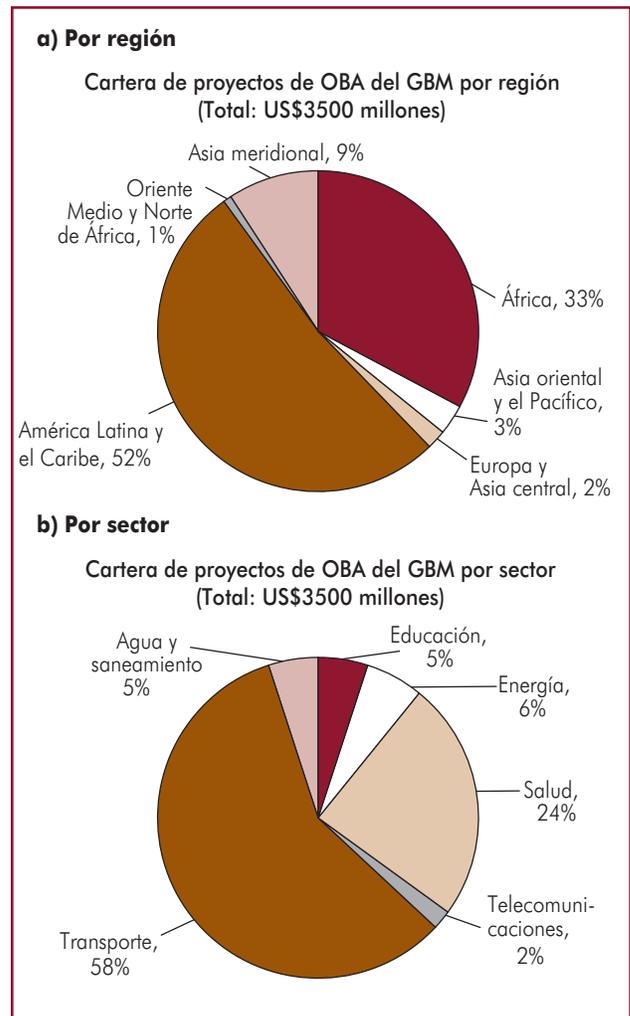
El número de proyectos de OBA en el GBM prácticamente se ha cuadruplicado, de aproximadamente 32 proyectos por un total de US\$1500 millones en financiamiento¹ en la época en que se introdujo oficialmente este instrumento, en 2002-03, a alrededor de 131 proyectos, con un total de aproximadamente US\$3500 millones en subsidios (sin incluir los subsidios por un monto de US\$2800 millones financiados por los Gobiernos receptores). Véase el gráfico 2².

Son varios los factores que parecen contribuir a este aumento, por ejemplo:

- un mayor énfasis en los resultados y la rendición de cuentas por parte de los donantes y los Gobiernos, incluida la política de resultados del GBM;
- el reconocimiento explícito de que los programas de subsidios bien diseñados forman parte integral de toda estrategia de prestación de servicios sociales y de infraestructura a los pobres;
- el reconocimiento de que para que las alianzas público-privadas surtan efecto, se debe poner especial atención a la prestación de servicios que beneficien a los pobres.

Entre los proyectos identificados que no eran del Grupo del Banco Mundial, la gran mayoría se concentraba en los sectores de tecnología de la información y las comunicaciones

Gráfico 2. Volumen de subsidios en forma de OBA (en US\$) por sector y por región en el GBM



Fuente: Base de datos de la GPOBA

(TIC), transporte y electricidad sin conexión a la red, y correspondían sobre todo a América Latina y el Caribe. La mayoría de los proyectos de OBA del GBM se desarrollan actualmente en África, en parte debido a los recientes programas piloto impulsados por la GPOBA, y en América Latina y el Caribe, región donde se iniciaron los primeros proyectos piloto de OBA en casi todos los sectores.

Pese a que la cartera de proyectos de OBA ha crecido considerablemente, para poner en contexto este crecimiento, cabe señalar que la OBA constituye solo una pequeña proporción de la cartera del Banco Mundial (aproximadamente 3% del total). El mayor porcentaje de proyectos de OBA fue del 9,1% del volumen de financiamiento en el sector de TIC, seguido del sector de salud (7,1%) y el de transporte (3,6%).

Este porcentaje relativamente bajo obedece en parte a que el concepto de OBA aún no se ha incorporado plenamente en las actividades del GBM; sin embargo, también hay otros factores que explican esta situación. Mientras que la cartera de proyectos de OBA del GBM sólo incluye proyectos que

procuran aumentar el acceso de los hogares a los servicios básicos, la cartera general incluye proyectos que financian cuantiosas inversiones preliminares, amplios programas de reforma sectorial y actividades de análisis y asesoría. Además, según los datos obtenidos de la base de datos Business Warehouse del GBM, la cartera general del GBM comprende subsectores como minería, ferrocarriles, puertos o nutrición, en los cuales no se han identificado proyectos de OBA.

Cabe destacar también que la mayoría de los proyectos de OBA identificados en el sector de TIC se financian a través de Fondos que promueven el Acceso Universal a los Servicios, y cuyos recursos son movilizados por los gobiernos locales, y no por donantes como el GBM. Por lo tanto, los fondos correspondientes no coinciden con el total del financiamiento del GBM destinado a proyectos de OBA (desde fines de la década de 1990, pero principalmente desde 2001 y 2002, 15 fondos operacionales establecidos en mercados en desarrollo reunieron un total de aproximadamente US\$6200 millones aportados por empresas operadoras).

Financiamiento de la OBA

El financiamiento para los programas de OBA ha provenido del Banco Mundial, la GPOBA y otros donantes, tales como el banco de fomento alemán KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) y los propios Gobiernos, utilizando por ejemplo ingresos tributarios y subsidios cruzados con fondos recaudados de los usuarios. El Banco Mundial es el mayor donante, con compromisos de más de US\$3300 millones para financiar subsidios destinados a 80 proyectos³. Muchos de los primeros proyectos se realizaron en América Latina y en los sectores de vialidad y TIC. Los programas desarrollados posteriormente en ambos sectores han recogido las lecciones de esas experiencias (con diversos grados de éxito) y se han ampliado a otras regiones. El resultado es que actualmente existe un número considerable de programas en los sectores de vialidad y TIC en regiones tales como África al sur del Sahara.

La magnitud de los proyectos en países que pueden recibir financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) suele ser mayor que la de aquellos que se realizan en países clientes de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El 29% de los proyectos situados en países clientes del BIRF representa más de la mitad de los subsidios en forma de OBA. Varios proyectos también han recibido cuantiosos subsidios complementarios de los Gobiernos receptores, por un total de US\$2800 millones. Casi ocho de cada 10 dólares de esos recursos complementarios provinieron de Gobiernos de países miembros del BIRF. La mayor parte de esos recursos públicos se ha destinado a los sectores de transporte y salud, que juntos representan el 88% del financiamiento. Si se incluye el cofinanciamiento estatal, la cartera total de subsidios en forma de OBA para proyectos del GBM es de alrededor de US\$6000 millones⁴.

Los 51 proyectos restantes de la cartera del GBM han recibido financiamiento de la GPOBA o se encuentran en el proceso para recibir el financiamiento de dicha entidad. El propósito inicial de la GPOBA era ayudar en la preparación de proyectos de OBA y documentar y difundir las lecciones recogidas. En 2005, a través de una contribución adicional del DFID, la GPOBA estuvo en condiciones de financiar

programas de subsidios. Esos fondos impulsaron el desarrollo de más de 40 proyectos, que en su mayoría se encuentran en ejecución o en espera de que se firmen inminentemente los acuerdos de donación. Otros 11 proyectos han recibido o recibirán financiamiento de la GPOBA para asistencia técnica. Desde entonces, nuevos donantes se han unido a la GPOBA, entre ellos la Dirección General para la Cooperación Internacional de los Países Bajos, el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional, y la Corporación Financiera Internacional (IFC).

En cierta medida, la GPOBA se ha concentrado en el diseño y desarrollo de programas de OBA en lugares y sectores donde este concepto no ha sido probado extensamente: por ejemplo, en países clientes de la AIF y, en particular, en el sector del agua y saneamiento. Dos tercios de los proyectos de la GPOBA se desarrollan en países clientes de la AIF y representan más de tres cuartas partes del volumen de financiamiento aportado por dicha entidad.

Aplicaciones de los mecanismos de subsidio en el marco de la OBA

En los programas de OBA normalmente se aplican tres modalidades de subsidios basados en resultados: subsidios por única vez, como aquellos para las conexiones a la red, subsidios de transición para el pago de tarifas, que van disminuyendo a medida que aumenta la contribución de los usuarios, o subsidios permanentes. El tipo de subsidio que se elija dependerá de factores tales como la sostenibilidad de la fuente de financiamiento, la capacidad para administrar el programa de subsidios, el tipo de servicio que se ha de subsidiar, y la medida en que el prestador del servicio está dispuesto y puede aceptar que le paguen más adelante.

Los subsidios por única vez son la modalidad de OBA más utilizada y normalmente consisten en subsidios de capital para acceder a un servicio. La mayoría de los programas de OBA en los sectores de agua, energía y telecomunicaciones utilizan este tipo de subsidios para dar acceso inicial a un servicio, en parte porque la OBA está dirigida a los pobres y, de partida, ellos normalmente no tienen conexión a las redes de servicios, por lo que muchas veces no pueden beneficiarse de los subsidios permanentes ni los subsidios de transición para el pago de tarifas.

Los subsidios de transición se pueden utilizar para financiar reformas de las tarifas de servicios; el subsidio se emplea para suplir la diferencia entre lo que se considera que el usuario puede o está dispuesto a pagar y el nivel de recuperación de costos de la tarifa (por ejemplo, el costo marginal a largo plazo). El subsidio se elimina gradualmente después de un período determinado (por ejemplo, meses o años) a medida que aumenta la contribución del usuario (y posiblemente a medida que los niveles tarifarios requeridos para recuperar los costos disminuyen como resultado de las ganancias en eficiencia).

Los subsidios permanentes por lo general financian la prestación de servicios básicos u obras de mantenimiento en proyectos de OBA en los sectores de vialidad, salud y educación. Los programas de OBA para el mantenimiento de caminos requieren subsidios durante toda la vida útil de la vía, los que a menudo se financian a través de fondos de

vialidad. Para garantizar el acceso continuado de los pobres a servicios de atención de salud, a menudo los programas de OBA canalizan subsidios continuamente a través de los prestadores de servicios sanitarios a medida que estos prestan los servicios contratados, tales como las consultas de control de niño sano, durante un período determinado.

■ Primeras comprobaciones del éxito de los proyectos de OBA

Los proyectos de OBA están arrojando resultados satisfactorios:

- Está previsto que los 89 proyectos sobre los cuales se dispone de datos beneficien a 61 millones de personas.
- Hasta ahora, se ha comprobado que 17,4 millones de personas se han beneficiado de los proyectos de OBA.
- Los proyectos ya terminados sobre los cuales se dispone de información han beneficiado a un 16% más de personas de lo que estaba previsto.
- Los proyectos de OBA en el sector de transporte terminados o en ejecución rehabilitarán y mantendrán 87 591 kilómetros de caminos.

En los resultados globales consignados en los Informes finales de ejecución que prepara el Banco Mundial, así como en los resultados de las evaluaciones del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco, los proyectos de OBA sobre los que existe un Informe final de ejecución en el momento del examen reciben, en promedio, una calificación más alta que los proyectos tradicionales. Los resultados son similares en lo que respecta a la calidad de los proyectos desde las primeras etapas y la calidad de la supervisión de los proyectos evaluados por el IEG. En el caso de los proyectos de OBA, la calidad desde las primeras etapas se considera muy satisfactoria o satisfactoria en el 77% de los casos, y la calidad de la supervisión se califica como muy satisfactoria o satisfactoria en la totalidad de los casos.

■ Conclusión

La OBA, al igual que otros instrumentos de financiamiento basado en los resultados, procura aumentar la eficacia del financiamiento público. A medida que aumentan las

exigencias de una mayor responsabilidad y rendición de cuentas en el ámbito del desarrollo, es probable que la OBA adquiera más importancia como mecanismo para mejorar la prestación de servicios básicos a los pobres. Si bien la OBA aún no se aplica de manera generalizada en las actividades del GBM, la institución está estudiando reformas de sus instrumentos de financiamiento para proyectos de inversión que podrían permitir un uso más amplio y eficaz de los instrumentos de financiamiento basado en los resultados. Además, en países como Filipinas y Uganda, la GPOBA está estudiando la posibilidad de aumentar la OBA en el sector del agua y saneamiento, aprovechando las enseñanzas y mejores prácticas recogidas de los programas piloto en ejecución. Los expertos en desarrollo también pueden aprovechar los resultados satisfactorios que han tenido los proyectos de OBA haciendo un seguimiento continuo de la cartera actual, difundiendo las enseñanzas derivadas de las iniciativas de financiamiento basado en los resultados y recopilando los resultados de las evaluaciones del impacto en curso.

■ Referencias

Mumssen, Yogita, Lars Johannes y Geeta Kumar. 2010. *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices*. Washington, DC: Banco Mundial

- ¹ En la época en que se introdujo el concepto de OBA a través de la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado y se creó la GPOBA, sólo se identificaron 22 proyectos de OBA por un total de aproximadamente US\$100 millones; sin embargo, en investigaciones posteriores se han identificado otros 11 proyectos y un volumen considerablemente mayor de financiamiento en forma de OBA.
- ² Las cifras corresponden a los proyectos identificados hasta el 30 de septiembre de 2009.
- ³ En este total no se incluyen los proyectos con subsidios o asistencia técnica otorgados por la GPOBA.
- ⁴ En esta cantidad no se incluyen los aproximadamente US\$6000 millones recaudados a través de los fondos de acceso universal a servicios básicos señalados en el capítulo 3 del estudio de Mumssen, Johannes y Kumar, 2010.
- ⁵ No hay datos disponibles sobre el número de beneficiarios de proyectos de acceso a servicios públicos de toda una población y cuyo uso no sea exclusivo. Tales proyectos corresponden principalmente a los sectores de TIC y transporte.

Acerca de OBA Approaches

OBA Approaches es un foro en el que se analizan y difunden experiencias recientes e innovaciones relativas al apoyo a la prestación de servicios básicos para los pobres. La serie de artículos se centra en el suministro de agua, energía, telecomunicaciones, transporte, salud y educación en los países en desarrollo, en particular mediante la aplicación de enfoques basados en los resultados o el desempeño.

Los estudios de casos han sido seleccionados y presentados por los autores previo acuerdo con el equipo de dirección de GPOBA y no deben adjudicarse a los donantes de GPOBA, al Banco Mundial ni a ninguna otra organización afiliada. Las conclusiones aquí expuestas tampoco representan la política oficial de GPOBA, el Banco Mundial ni de los países a los que representan.

Para obtener más información, visite www.gpoba.org



Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados