

Ayuda en función de los resultados Apoyo al suministro de infraestructura mediante subsidios explícitos basados en el desempeño

El mayor acceso a infraestructura y servicios sociales básicos es fundamental para reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Pero ampliar el acceso a esos servicios no es tarea fácil debido a la diferencia entre lo que cuesta prestar un determinado nivel de servicio y lo que se puede financiar mediante la aplicación de cargos a los usuarios. A menudo, los subsidios han cumplido una función importante para financiar esa diferencia, por diversas razones socioeconómicas: la capacidad para costear un servicio de infraestructura en particular puede ser limitada, sobre todo entre determinados grupos de personas desfavorecidas; el servicio puede tener características de “bien público”, lo cual dificulta la posibilidad de cobrar a los usuarios, y pueden existir importantes externalidades económicas positivas cuando los beneficios que produce el uso del servicio por un individuo se hacen sentir mucho más ampliamente en la sociedad, por ejemplo en el caso de la salud y el saneamiento.

Sin embargo, en vista del compromiso político de incrementar los flujos de ayuda que han contraído varios países, por una parte, y ante el aumento de las preocupaciones respecto de la eficacia de la ayuda, por la otra, es crucial que los subsidios se vinculen a la prestación efectiva de los servicios, es decir, a los “resultados”.

Una manera de hacerlo es a través de la **asistencia en función de los resultados (AFR), una estrategia para utilizar subsidios explícitos basados en el desempeño para prestar servicios básicos —tales como abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, transporte, telecomunicaciones, educación y atención de la salud— en los casos en que, por razones de política, se justificaría utilizar financiamiento público para complementar o reemplazar las tarifas cobradas a los usuarios.** Hay dos aspectos fundamentales que distinguen los subsidios en función de los resultados de otras formas de subsidios públicos: los primeros son explícitos y se basan en el desempeño.

Las intervenciones de AFR son explícitas porque aseguran el reconocimiento explícito de *por qué* se entrega el subsidio, quiénes lo reciben y quiénes los suministran, y *qué* se está subvencionando —la actividad y las sumas de dinero en cuestión—. Tradicionalmente, la prestación de servicios de infraestructura en los países tanto industriales como en desarrollo ha supuesto subsidios “implícitos”

en vez de explícitos. Los subsidios implícitos no están dirigidos a grupos específicos, y a menudo son ineficientes. Tienden a beneficiar a clientes de mejor situación económica, principalmente de zonas urbanas, dejando sin servicios a la población más pobre. Los precios de los servicios de infraestructura subvencionados pueden fijarse muy por debajo de lo que los clientes pueden y están dispuestos a pagar. Además, estos subsidios pueden desviar recursos públicos escasos de otros usos a los que podrían destinarse.

La AFR se basa en el desempeño porque vincula firmemente el pago a los proveedores de los servicios al suministro de los servicios especificados, es decir, a los “resultados”. El pago ligado a los resultados transfiere el riesgo de desempeño al proveedor de los servicios. Éste último financia en gran medida el servicio con sus propios recursos y en la mayoría de los casos recibe el reembolso una vez que se ha comprobado que los servicios han sido prestados en forma satisfactoria. En cambio, en el marco de otros mecanismos, los donantes o los gobiernos (o ambos) prefinancian los “insumos”, de manera que la transferencia del riesgo de desempeño al proveedor de los servicios es proporcionalmente menor.

La AFR puede contribuir a mejorar la eficacia de la ayuda al:

- *Aumentar la obligación de rendir cuentas.* La transferencia del riesgo de desempeño al proveedor de los servicios mantiene la presión sobre éste para suministrar los productos o resultados especificados de antemano.
- *Aumentar la transparencia.* El reconocimiento e identificación explícitos de los flujos de los subsidios reducen las posibilidades de corrupción.
- *Mejorar la relación costo-calidad.* La adjudicación competitiva de subsidios de AFR, sumada a la transferencia del riesgo de desempeño al proveedor de los servicios, puede hacer que mejore la relación costo-calidad.
- *Reducir las distorsiones económicas.* El reconocimiento y la identificación explícitos de los subsidios pueden ayudar a reducir las distorsiones económicas que estos últimos tienden a producir.

Este número de OBAApproaches se basa en el documento de trabajo sobre AFR de la GPOBA, No. 4, que lleva el mismo título (marzo de 2005).

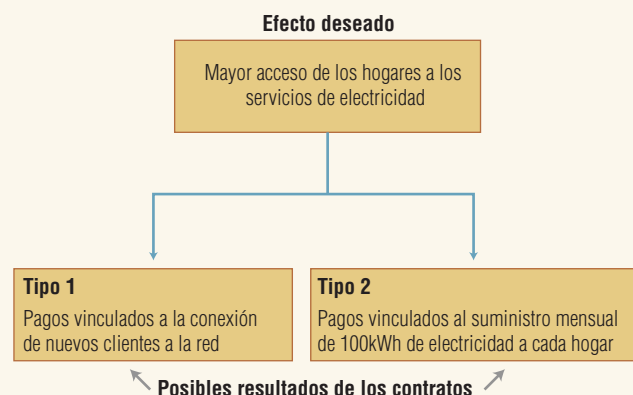
Además, la AFR es un mecanismo para implementar asociaciones entre los sectores público y privado: el uso eficaz del financiamiento aportado por los donantes y del presupuesto público a través de mecanismos tipo AFR puede movilizar capital privado y producir eficiencias que permitan ampliar la prestación de servicios a los pobres.

Principios fundamentales de diseño

La aplicación de la AFR será diferente, al menos en alguna medida, en los distintos casos. Desde el 2000, año en que oficialmente se comenzó a proporcionar AFR, se han preparado unos 30 proyectos (en su mayoría del Banco Mundial) que incluyen un componente tipo AFR. Como muchos de ellos se encuentran en las etapas iniciales de ejecución, todavía se están reuniendo pruebas que respalden el uso de mecanismos de AFR como herramienta para mejorar la eficacia de la ayuda, y recogiendo enseñanzas sobre el diseño de esos mecanismos. Con todo, dondequiera que se aplique la AFR, se deben considerar tres principios de diseño fundamentales:

- *Asegurar que el diseño de los subsidios sea acertado.* Esto significa definir claramente el destino de los subsidios (dónde son aconsejables) de manera que puedan beneficiar a los destinatarios previstos y no a otros (Recuadro 1); entregar los subsidios en la cantidad justa y necesaria para obtener la respuesta deseada y reducir al mínimo las distorsiones del mercado (Recuadro 2), y maximizar la sostenibilidad de cualquier subvención, de manera que no obstaculice el desarrollo ni impida el logro de las metas fijadas en otros ámbitos.
- *Elaboración de un sistema relativo al desempeño.* El riesgo de desempeño puede transferirse a los proveedores de los servicios mediante el uso de subsidios en un sistema competitivo o la elaboración de contratos específicos de subvención basados en el desempeño. Un desafío importante que se plantea al diseñar sistemas basados en el desempeño es determinar a qué resultados se debe vincular el pago de los subsidios, es decir, qué

Gráfico 1. Efectos directos y resultados en un plan hipotético de AFR en el sector de energía eléctrica



resultados producirán los efectos directos deseados. Por ejemplo, si el plan de AFR que se muestra en el Gráfico 1 se aplicara en una zona rural de África al sur del Sahara, donde las tasas de acceso a la electricidad son muy bajas, tal vez el resultado Tipo 1 o el Tipo 2, o ambos, serían apropiados. Pero si el mismo plan se

Recuadro 1. ¿Subsidios dirigidos a grupos específicos o no específicos? Dos planes de AFR en el sector del abastecimiento de agua

La focalización de los subsidios puede presentar dificultades, por lo general debido a los costos que ello supone. De hecho, en muchas situaciones se podría sostener que los costos de la focalización simplemente no se justifican. Aún así, como lo demuestran los ejemplos de Camboya y Paraguay, hay algunas medidas que pueden ayudar a asegurar que los subsidios lleguen a los beneficiarios previstos.

En un proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas provinciales y periurbanas de Camboya se decidió que los subsidios de AFR se destinarían directamente a hogares individuales: hogares pobres de determinadas características recibirían una conexión (suministrada por una empresa privada seleccionada mediante licitación competitiva) que se financiaría con una donación de la Asociación Internacional de Fomento. Una vez que se identificaron cuatro pueblos donde aplicar experimentalmente la AFR, las comunidades locales cumplieron un papel importante en la selección de los hogares que recibirían subsidios para las conexiones. Se elaboró una encuesta de hogares en las comunidades con el propósito de recoger datos, y los representantes de los poblados e integrantes del consejo comunitario establecieron los criterios de pobreza. Sobre la base de esos criterios y de los resultados de la encuesta, las propias comunidades identificaron los hogares pobres que recibirían el subsidio. Posteriormente, un consultor independiente hizo una verificación aleatoria de los hogares seleccionados. De los 13.000 hogares en los cuatro poblados, los 3.000 hogares más pobres recibirían una conexión subvencionada.

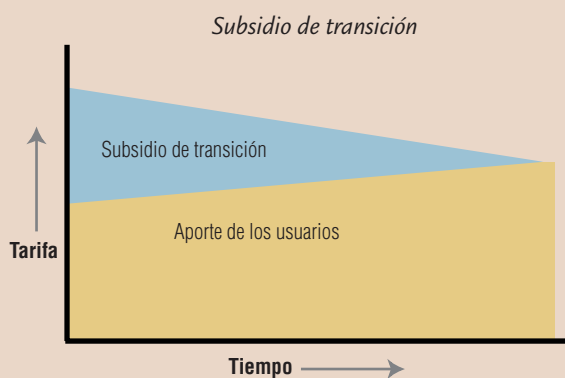
En un proyecto de AFR en Paraguay se recurrió a *aguateros* (pequeños empresarios del sector del agua) y empresas de construcción locales para prestar servicios de abastecimiento de agua a comunidades rurales pobres. Los proveedores, seleccionados a través de un proceso competitivo, recibirían una parte de los pagos de los propios usuarios, y la otra, de un fondo de subvenciones financiado por el Banco Mundial. En el proyecto de Paraguay, en vez de seleccionar hogares individuales para que recibieran subsidios, se seleccionaron zonas rurales desatendidas y pequeños pueblos donde la mayoría de las habitantes eran pobres. Además, a los clientes más pobres se les dio la opción de trabajar en la excavación de zanjas como parte del pago que tendrían que hacer a la empresa proveedora de los servicios.

Fuente: Mumssen, 2004 y Drees, 2004.

Recuadro 2. Subsidios bien diseñados

El tamaño y tipo de los subsidios necesarios para financiar servicios sin aplicar tarifas a los usuarios pueden variar considerablemente. En aras de la simplicidad, se pueden distinguir tres tipos de situaciones:

- Las que requieren un subsidio *por única vez*, a menudo para financiar los costos iniciales de conexión.
- Las que requieren un subsidio *de transición*, por ejemplo, para graduar un aumento de las tarifas de manera de conseguir un nivel que permita recuperar la totalidad de los costos (véase el gráfico).
- Las que requieren un subsidio *constante*, por ejemplo, para financiar una tarifa mínima.



aplicara, por ejemplo, en una de las repúblicas de Asia central, donde la mayoría de los clientes ya están conectados a la red nacional o municipal de electricidad, probablemente sería mucho más adecuado vincular los subsidios a un resultado Tipo 2.

- *Creación de una dinámica o tensión competitiva.* Es importante crear presiones competitivas para asegurar una buena relación costo-calidad, reduciendo al mínimo los subsidios requeridos o maximizando los beneficios de un volumen dado de subvenciones (Recuadro 3). Ello es fundamental en los planes con participación de empresas públicas y privadas que actualmente prestan los servicios, en que la competencia tal vez no tenga que limitarse exclusivamente a la adjudicación de los subsidios, incluso si la competencia es más bien una “amenaza”, no una realidad.

En la práctica, crear planes “perfectos” de AFR que tengan todos estos elementos es sumamente difícil. Con todo, a la hora de elaborar los planes, se pueden considerar como un punto de partida, incluso cuando el sentido práctico del mundo real exija distanciarse un tanto de lo que sería teóricamente aconsejable. Además, la AFR es sólo una manera de aplicar subsidios y puede haber otros mecanismos válidos. Tampoco se debería esperar que por el solo hecho de que algo se ajuste a la definición general de AFR, debería tener derecho a recibir apoyo específico

de donantes. Los tipos de proyectos que reúnen los requisitos para recibir AFR financiada por donantes probablemente formarán un subconjunto más pequeño de los planes de AFR, como reflejo de las prioridades de los donantes. Finalmente, es importante señalar que el hecho de añadir un plan de AFR a un proyecto mal diseñado no lo convertirá en un buen proyecto.

Otras consideraciones relativas al diseño

Hasta ahora en todos los planes de AFR han participado proveedores privados y nuevos participantes. En muchas situaciones, sin embargo, los servicios de infraestructura seguirán siendo suministrados **por el proveedor titular o por una empresa pública** y no será posible —a menudo por razones políticas, pero también a veces por motivos económicos— instituir un modelo alternativo, al menos en el corto plazo. Sin duda, introducir competencia cuando existe un solo proveedor de los servicios deseados es más problemático. Hacen falta más análisis y proyectos piloto de AFR para demostrar las ventajas que podría tener la AFR con los proveedores titulares o proveedores del sector público. Con todo, los tipos de medidas que podrían aplicarse para ayudar a mitigar los problemas derivados de la falta de competencia son los que habitualmente emplean los entes reguladores para mejorar la eficiencia de los proveedores titulares, tales como identificar y contratar externamente actividades que se pueden abrir a la libre competencia, emplear criterios comparativos, imponer mecanismos de regulación eficaces e introducir la amenaza de competencia o el sistema del “desafío suizo”.

Recuadro 3. Introducción de una dinámica competitiva en un plan de AFR en el sector de telecomunicaciones

En los planes de AFR, las posibilidades de mejorar la eficacia de la ayuda (logrando una buena relación costo-calidad y dirigiendo la ayuda a los beneficiarios previstos) pueden aumentar aún más si se introduce una dinámica competitiva en el proceso de adjudicación o determinación de los subsidios. En un proyecto de telecomunicaciones en zonas rurales de Perú se llamó a licitación para presentar ofertas por un subsidio mínimo: las empresas de telecomunicaciones compitieron por el subsidio estatal mínimo que necesitaban para prestar servicios de telefonía pública en las zonas seleccionadas. Los adjudicatarios recibieron una concesión no exclusiva en la que se definían sus derechos y obligaciones. Los resultados conseguidos hasta ahora muestran que las inversiones movilizadas han sido muy superiores al subsidio suministrado. Además, en un proyecto piloto el adjudicatario pidió un subsidio 41% más bajo que el estimado por el ente regulador del sector y 74% más bajo que el monto que había solicitado previamente el actual proveedor.

Fuente: Cannock, 2001.

Otro aspecto del diseño que plantea dificultades es mitigar el **riesgo relacionado con los pagos**. En un proyecto de infraestructura financiado con ayuda en función de los resultados, los flujos de efectivo están expuestos no sólo a los riesgos relacionados con los pagos de las tarifas por parte de los consumidores, sino también a aquellos relacionados con el pago de los subsidios por el gobierno o entidad pública. En muchos países, los pagos del gobierno central se consideran poco confiables, por lo que los mercados financieros y los inversionistas les asignan una baja calificación crediticia. En estos casos, es necesario mejorar la calidad de los pagos de la AFR, es decir, elevar su nivel para mejorar su calificación, por ejemplo mediante la emisión de una garantía parcial contra riesgos o una garantía parcial de crédito.

La **administración y el seguimiento** de los planes también reviste importancia fundamental. El desembolso de los fondos se debe considerar confiable, y deben existir mecanismos para atenuar el riesgo relacionado con los pagos. Se podría estudiar la posibilidad de establecer cuentas de depósito en garantía o de realizar operaciones bancarias extraterritoriales. Se deben establecer mecanismos de seguimiento —por ejemplo, para asegurar que los resultados de los servicios prestados sean satisfactorios— teniendo en cuenta la capacidad local.

Próximos pasos

Los subsidios han vuelto al tapete como una herramienta de política legítima para el fomento de la infraestructura. Todavía hay que reunir pruebas definitivas de la eficacia de la AFR como instrumento de ayuda, pero los resultados iniciales son positivos. La AFR es un medio para mejorar la

asociación entre los sectores público y privado: la existencia de mecanismos de subsidio mejor diseñados, que cuenten con sistemas de pago y seguimiento fiables, sin duda despertará el interés y movilizará al sector privado. Además, un mecanismo de AFR bien concebido puede mejorar el desempeño y el gobierno de las empresas estatales de servicios públicos y ayudar a consolidar la relación de colaboración entre las comunidades y las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, se deben llevar a cabo más proyectos para demostrar, sobre todo en mayor escala, los resultados que se pueden llegar a obtener. Si se diseña en forma adecuada, la AFR se puede convertir en un mecanismo fundamental para mejorar la prestación de servicios de infraestructura a los pobres, y con ello ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

Referencias

- Cannock, Geoffrey. 2001. "Expanding Rural Telephony: Output-Based Contracts for Pay Phones in Peru". En Penelope J. Brook y Suzanne M. Smith, compiladores, *Contracting for Public Services: Output-Based Aid and Its Applications*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mumssen, Yogita. 2004. "Output-based Aid in Cambodia: Private operators and local communities help deliver water to the poor." *OBAApproaches* No. 01. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Drees, Franz, Jordan Schwartz y Alexander Bakalian. 2004. "Output-based Aid in Water: Lessons in Implementation from a Pilot in Paraguay." *Viewpoint* No. 270. Washington, D.C.: Banco Mundial.

La Asociación mundial para la ayuda en función de los resultados

La **Asociación mundial para la ayuda en función de los resultados (GPOBA)** es un fondo fiduciario establecido por varios donantes y administrado por el Banco Mundial. Su objetivo es financiar, demostrar y documentar mecanismos de ayuda en función de los resultados (AFR) para financiar la prestación sostenible de servicios básicos a quienes se encuentran en situación más desventajosa para costear dichos servicios y a quienes no tienen acceso a ellos.

¿Cómo puede ayudar la GPOBA? La GPOBA puede dar asistencia en el diseño y preparación de proyectos piloto de AFR y ayudar a identificar y difundir los nuevos conocimientos sobre cuestiones relacionadas con los mecanismos de AFR por medio de estudios, publicaciones, talleres y conferencias. La GPOBA también puede contribuir al financiamiento de pagos subvencionados para la prestación de servicios en el marco de planes de AFR.

**Global Partnership on
Output Based Aid**
World Bank
Mailstop: H3-300
600 19th Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Para obtener más información visite:
www.gpoba.org

GPOBA

La Asociación mundial para la ayuda en función de los resultados