

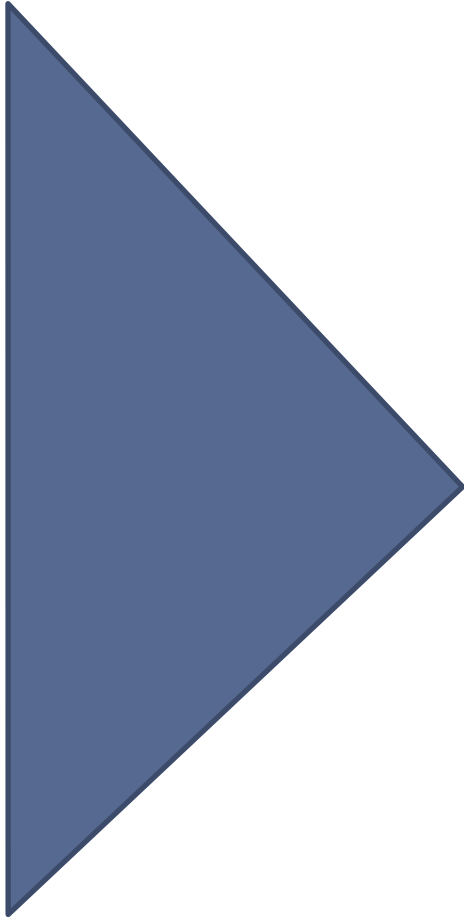
UNICEF – PAGO POR RESULTADOS (PpR) PARA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN COLOMBIA

RESUMEN DE PROYECTO - VERSIÓN LARGA

AGOSTO 2020



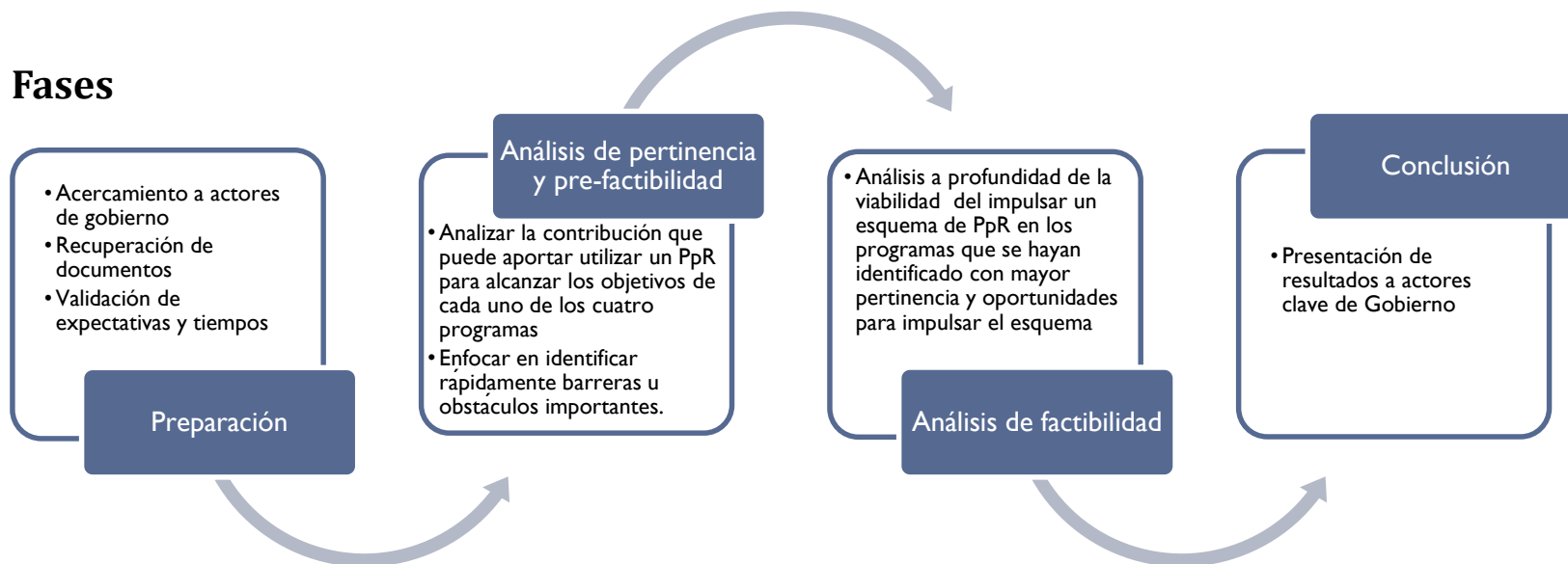
<i>Índice</i>	<i>Diapositivas</i>
Antecedentes y contexto	3-7
Hallazgos generales y lecciones aprendidas	8-10
Hallazgos y resultados el estudio	11-



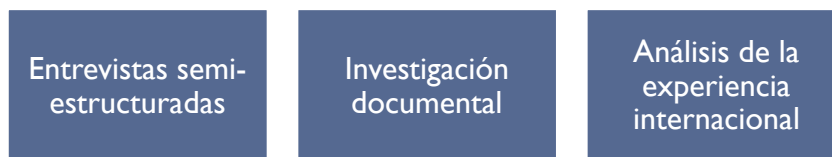


El **objetivo del proyecto** fue apoyar al gobierno nacional de Colombia, en particular el Departamento de Prosperidad Social -DPS- y el Instituto de Bienestar familiar -ICBF- hacia la mejora en la efectividad y la escalabilidad de cuatro programas orientados a la protección integral de la infancia y la adolescencia.

Fases



Fuentes de información

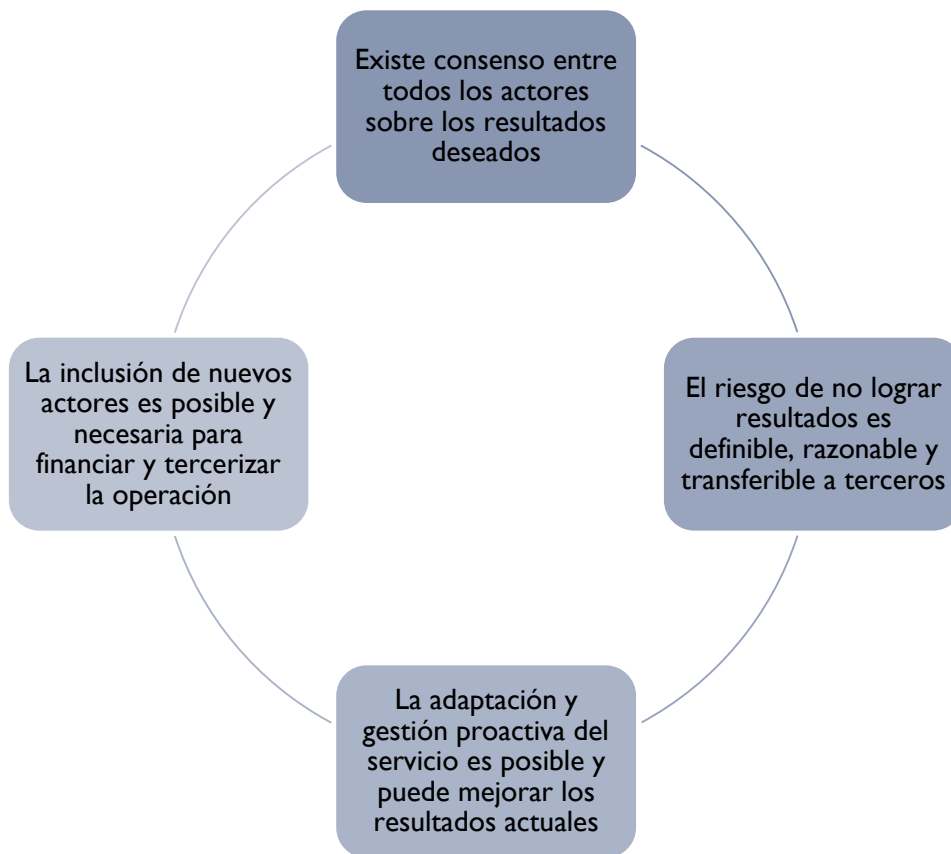




METODOLOGÍA

CRITERIOS DE ANÁLISIS DE PRE-FACTIBILIDAD

5



Dimensiones de pertinencia de un esquema de PpR

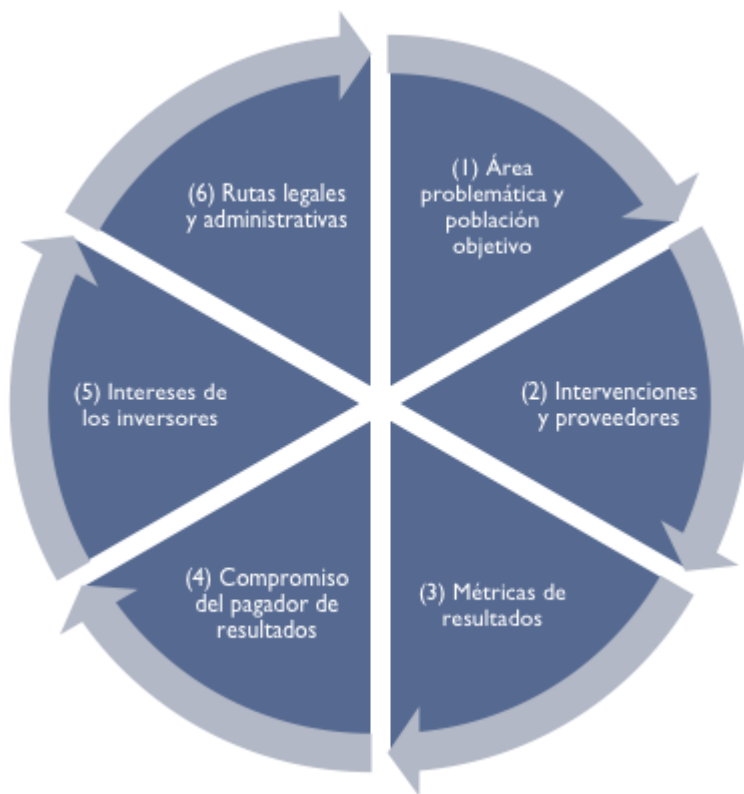
Fuente: Elaboración propia



METODOLOGÍA

CRITERIOS DE FACTIBILIDAD

6

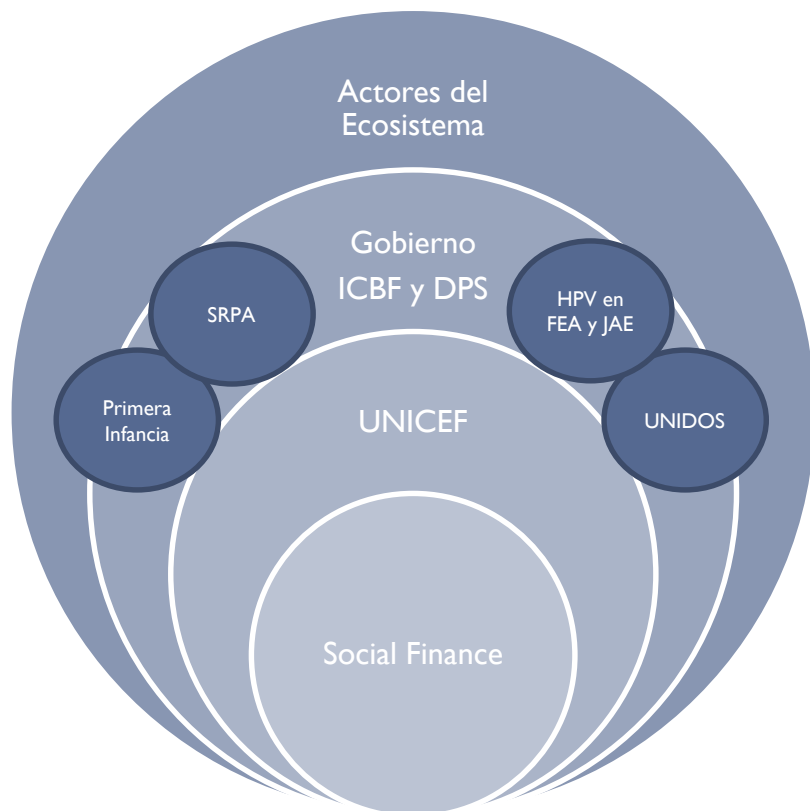


Dimensiones de viabilidad de un esquema de PpR

Fuente: Elaboración propia

Los **seis factores críticos** para que un esquema de PpR enfocado en una problemática concreta sea viable son los siguientes:

- 1. Población beneficiaria con necesidades conocidas y resultados monitorizables**
- 2. Proveedores de servicios capaces y con intervenciones efectivas**
- 3. Medidas de resultados objetivas, robustas y soportadas con buenos datos**
- 4. Inversión costo-eficiente para resolver una problemática prioritaria del pagador de resultados**
- 5. Temática de interés para el inversionista**
- 6. Marco regulatorio favorable para PpR**



- **Actores del Ecosistema**

Se identificaron los actores clave del ecosistema específico de cada programa bajo análisis, así como del sector de la inversión de impacto: Operadores (Organizaciones de Sociedad Civil y Empresas Sociales); Inversionistas y Fundaciones; Académicos e Investigadores; y otras áreas del Gobierno. Los actores principales fueron consultados a través de entrevistas a profundidad.

- **Gobierno Nacional de Colombia – ICBF y DPS**

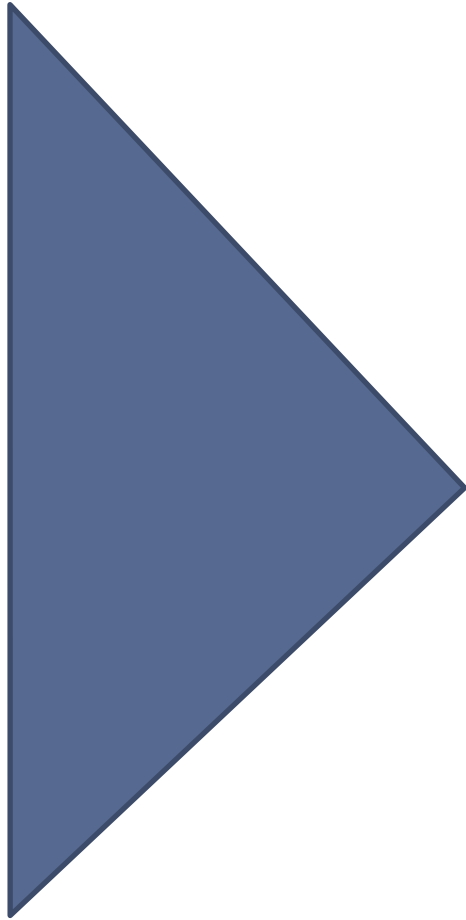
El ICBF y el DPS fueron los actores principales en el estudio. Para dos programas de cada uno de ellos se analizó la pertinencia y pre-factibilidad de un esquema de PpR; para los programas del ICBF se realizó además el análisis de factibilidad. Diversas áreas involucradas en los programas pre-seleccionados por ambas instancias colaboraron brindando información documental y por medio de entrevistas y diálogos semi-estructurados.

- **UNICEF**

Principal promotor de esta iniciativa y coordinador de la vinculación entre todos los actores de gobierno y el equipo consultor de Social Finance

- **Social Finance, en colaboración con Henderson y Alberro**

Equipo consultor encargado de implementar el proceso de análisis de pertinencia, pre-factibilidad y factibilidad para 4 programas a favor de la infancia y la adolescencia en Colombia



GENERALES



A lo largo de este estudio, hemos recopilado muchas observaciones importantes y lecciones relevantes para las oportunidades en los PpR en este sector:

- **La definición de resultados para las poblaciones objetivo debe desarrollarse en colaboración con otros actores del ecosistema e ir más allá de las instituciones individuales.** Es necesario que exista un acuerdo entre diferentes áreas de Gobierno y el sector privado sobre los tipos de resultados que se buscan para cada población, ya que esto asegurará que los actores estén alineados con la visión del modelo PpR y trabajen juntos para lograr los objetivos.
- **Los resultados deben enfocarse en el impacto sobre la población, en lugar de centrarse en mejorar áreas específicas del apoyo proporcionado por instituciones públicas individuales (por ejemplo, educación, salud, etc.).** Una financiación y medición de resultados segmentada por área de gobierno no suele generar resultados sostenibles para poblaciones objetivo muy vulnerables, pues no se apoya en una visión integral de las mismas y sus necesidades. Esto hace que los programas financiados sean menos costo-efectivos, pues no son capaces de abordar la gama completa de necesidades de los jóvenes. En SRPA, recomendamos un modelo que incentiva a los proveedores de servicios a trabajar de manera colaborativa y a adoptar un enfoque personalizado y centrado en el joven que entregue resultados para la cohorte entera.
- **Es necesario fomentar y coordinar la recogida de datos sobre los resultados y costos de toda la gama de programas para informar mejor el diseño y el presupuesto de pago a operadores.** En todos los programas analizados, el presupuesto establecido por ley para los servicios no es suficiente para cubrir el costo total de lograr resultados. En algunos casos, la brecha se aborda actualmente con donaciones filantrópicas. Una inversión adecuada en los programas permitirá al gobierno entender mejor el costo real de obtener resultados, mientras que la actual subinversión está dando lugar a programas ineficientes que mantienen bajos los costos pero no ofrecen la máxima efectividad.
- **El uso de evidencia robusta y métodos de evaluación adecuados para fomentar la mejora de programas son variados y no comparables entre programas.** Para muchos de los programas analizados, no existe una evaluación sólida o una base de evidencia adecuada para determinar qué funciona para lograr resultados. Cuando existe esta evaluación, la amplia gama de indicadores y enfoques de medición significa que no hay forma de comparar la evidencia de distintas intervenciones, ni vincular los programas con los resultados finales. El Gobierno podría considerar cómo estandarizar mejor las métricas y los enfoques de evaluación para programas de alto potencial, a fin de poder aprender de ellos, comprender los componentes efectivos de su teoría del cambio, y calcular el costo de sus resultados.



ESPECTRO DE FINANCIAMIENTO DE ACUERDO A LOS NIVELES DE RIESGO

10

Población con discapacidad



Habilidades para la Vida



Primera Infancia

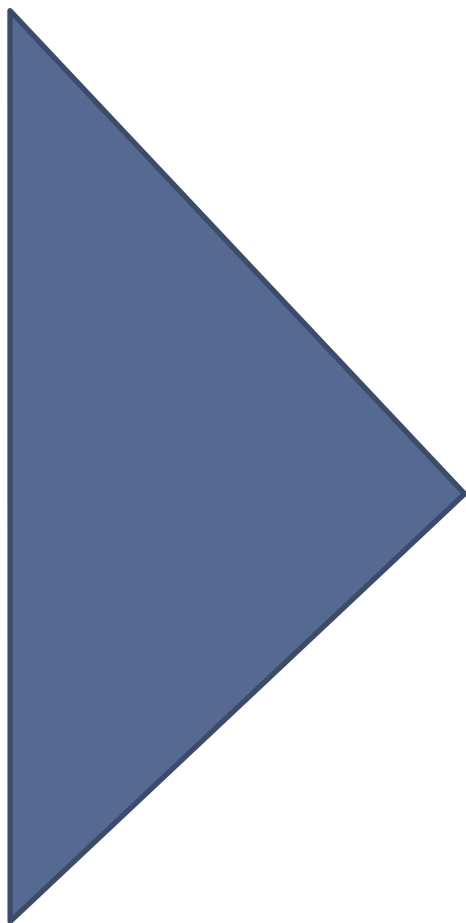


Responsabilidad Penal



Nivel de riesgo	Muy Alto					Alto		Medio		Bajo	
Actividades	Agenda de conocimiento y aprendizaje: • Diagnóstico poblacional (necesidades y barreras) • Análisis de evidencia existente • Identificación de intervenciones con potencial y de mejores prácticas		Pilotaje: • Selección de la población • Diseño de la intervención en base a la evidencia • Definición de métricas • Medición, evaluación y generación de evidencia		Gestión adaptativa de intervención pilotada • Estudio de factibilidad • Diseño del mecanismo de PpR, inc. metas y pagos • Herramientas de monitoreo continuo - > ajustes de diseño • Creación de precedentes contractuales		Escalamiento y replicabilidad • Estrategia de expansión operacional • Ajustes contextuales • Sistemas de seguimiento a escala		Política pública basada en evidencia • Viabilidad operativa y financiera • Selección/Contratación de organismo(s) operador(es) • Posibles ajustes normativos • Monitoreo y evaluación de resultados y costos		
Riesgos a mitigar	Mapeo de riesgos y viabilidad		Riesgo de innovación: ausencia de impacto Riesgos de medición y evaluación robusta		Riesgo de incumplimiento de metas contractuales		Transferibilidad del impacto? Riesgos operacionales y organizacionales		Riesgo de gestión Riesgo presupuestal y de cambio político		
Tipo de financiación	Filantropía y apoyo técnico				Inversión de impacto				Inversión tradicional		

Posibilidad de utilizar mecanismos de PpR con/sin inversión externa



EL PROGRAMA DE INCLUSIÓN DE NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD
– ESTRATEGIA UNIDOS, DPS



HALLAZGOS DEL ANÁLISIS DE PERTINENCIA Y PRE-FACTIBILIDAD: INCLUSIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD

12

Disposición para PpR: Baja

Barreras principales

Alineación de actores sobre resultados y población objetivo	Hay potencial de alineación entre las partes interesadas en torno a los objetivos y resultados buscados, sin embargo, debido a la crisis actual de Covid-19, el Ministerio de Educación será difícil de involucrar y, por lo tanto, será un desafío influir en los cambios operativos a nivel escolar.
Grado de incertidumbre	-Todavía no se comprenden las necesidades de la población, La información sobre M&E y la teoría del cambio es escasa -La dispersión de la población y diversidad de necesidades de los subgrupos poblacionales representan alto riesgo y una baja rentabilidad del modelo
Rol de gestión adaptativa	- El marco legal puede ser un obstáculo para aplicar la gestión adaptativa al trabajar con niños; p.ej. Salvaguardar las preocupaciones podría restringir la actividad y la capacidad de innovar la intervención, pero esto requeriría una mayor investigación. - La población es diversa y dispersa, con necesidades tan particulares a su condición de discapacidad y vulnerabilidad lo cual hace difícil para el aprendizaje adaptativo y sistemático.
Beneficios de transferir riesgo o incluir nuevos actores	- Los riesgos asociados con la entrega de resultados son transferibles a un inversor potencial, - Falta información en cuanto a la posibilidad de incluir proveedores externos desde el punto de vista financiero, operativo y legal.

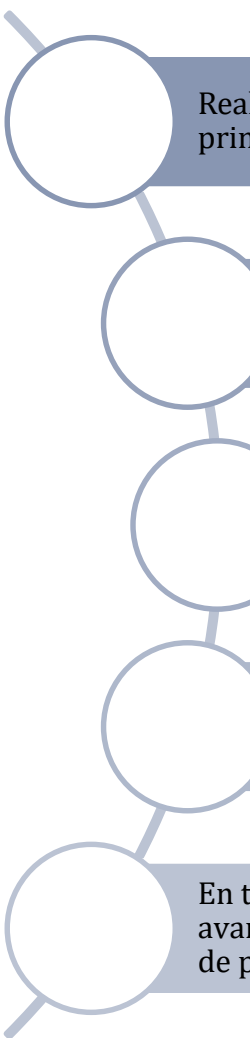
Evaluación general y recomendación para la etapa de viabilidad

No recomendamos avanzar hacia un estudio de factibilidad para este programa hasta que se implementen algunas medidas clave que acerquen el programa a la preparación de PpR.



RECOMENDACIONES PARA EL PROGRAMA DE INCLUSIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD

13



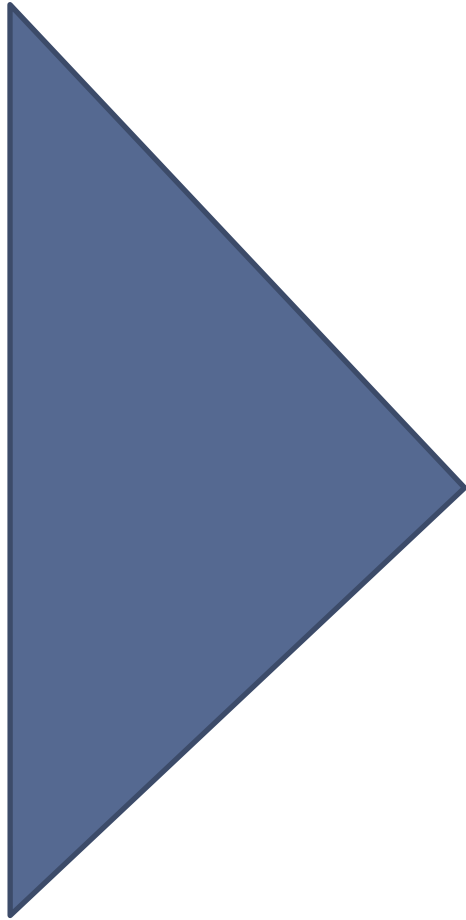
Realizar un **diagnóstico con representatividad nacional y local** para caracterizar a la población y encontrar principales barreras a las que se enfrentan los NNAcD para la inclusión y aprovechamiento educativo

Diseñar e implementar un **programa piloto que tenga asociada una teoría del cambio y un sistema de M&E** lo cual permita reunir evidencia suficiente sobre qué funciona para incluir a los NNAcD a la educación en Colombia

Colaborar con el Ministerio de Educación para **evaluar el marco legal e impulsar las reformas** que faciliten la escalabilidad de una intervención que permita una mayor inclusión educativa de los NNAcD

Mapear y realizar acercamientos a organizaciones sociales y privadas que permitan ir consolidando un **ecosistema de proveedores y potenciales inversionistas**

En todo UNIDOS, **aplicar el marco analítico de prefactibilidad en toda la gama de programas** antes de avanzar hacia la factibilidad. Esto puede ser a través de un grupo de trabajo o similar que reúna a los líderes de programas de apoyo.



COMPONENTE DE HABILIDADES PARA LA VIDA EN
FAMILIAS EN ACCIÓN Y JÓVENES EN ACCIÓN - DPS

Disposición para PpR: Baja

Barreras principales	
Alineación de actores sobre resultados y población objetivo	Desafíos en definición y selección de población específicamente para HpV dentro de FeA, implicando potencial desalineación entre los posibles interesados con respecto a la percepción de éxito.
Grado de incertidumbre	No hay una evaluación de impacto ni una teoría de cambio suficientemente robustas para HpV en FeA que compense el riesgo potencial. Pero, sí puede haber soporte suficiente para HpV en JeA. Experiencia en otros contextos demuestra que capacitaciones en habilidades blandas son solamente una porción, necesaria pero no suficiente, de estrategias para permanencia escolar en jóvenes.
Rol de gestión adaptativa	Los marcos legales existentes para HpV están enfocados en JeA principalmente. Desconocida voluntad del gobierno de invertir a escala sin evaluación de impacto sólida. Calidad y cantidad de proveedores en todo el país es cuestionable.
Beneficios de transferir riesgo o incluir nuevos actores	No tenemos datos presupuestales para respaldar un PpR en este momento, por lo que el grado de incertidumbre es demasiado alto para que HpV en FeA sea atractivo para un inversor.

Evaluación general y recomendación para la etapa de viabilidad

No recomendamos avanzar hacia un estudio de factibilidad para HpV en FeA hasta no avanzar en ciertas medidas clave para su disposición para un potencial PpR (por ejemplo, identificar la base de evidencia para la intervención de HpV).

Recomendamos **analizar la pertinencia de un PpR para HpV en JeA**, desde dos ópticas potenciales:

1. Como un componente de SIBs.Co u otros BIS de empleo;
2. Para escalar HpV en JeA.

HALLAZGOS DEL SEGUNDO ANÁLISIS DE PERTINENCIA Y PRE-FACTIBILIDAD HPV PARA JÓVENES EN ACCIÓN 16

Disposición para PpR: Baja

Hallazgos generales	
Alineación de actores sobre resultados y población objetivo	- Vemos falta de claridad sobre la focalización de la población que debería recibir HPV y su problemática específica, así como la falta de consenso en los actores sobre los resultados de impacto que se buscan lograr. - Si bien el logro de promover la permanencia escolar puede ser atractivo para un esquema de PpR, hacerlo por la vía del desarrollo de HPV únicamente no se sostiene. Además, la naturaleza cualitativa de la medición de HPV en sí hace que sea complejo el acuerdo entre pagadores y proveedores sobre cuál sería la teoría del cambio a perseguir.
Grado de incertidumbre	- La evidencia existente hasta la fecha sobre la efectividad de HPV aún no es suficiente para determinar si este componente por sí solo puede generar permanencia escolar u otros resultados en el desarrollo de la juventud (i.e. empleo) que sean monetizables. - Además, la escasa evidencia sobre la intervención imposibilita la determinación clara de las fuentes de riesgo concretas que afectan a la probabilidad de conseguir resultados para la población afectada. - Por ende, un esquema de PpR que incluya sólo el componente de HPV en su estado actual de diseño y evaluación presenta un escenario de alto riesgo para los inversionistas y otras partes interesadas
Rol de gestión adaptativa	- Se detecta la necesidad de que una intervención orientada a la permanencia escolar, incluyendo el desarrollo de HPV tenga una gestión adaptativa y flexible - Los marcos legales existentes para HPV en JeA son claros y favorables para facilitar la tercerización de los servicios - El tamaño de la población es suficientemente grande para permitir un aprendizaje sólido sobre lo que funciona y lo que no en pro de conseguir los resultados deseados
Beneficios de transferir riesgo o incluir nuevos actores	- Actualmente los proveedores de servicio no tienen la capacidad de absorber el riesgo de no lograr los resultados, por lo un financiador sería necesario para financiar la prestación del servicio - No se detectan restricciones legales, políticas, programáticas serias que imposibiliten, ni por parte del pagador, ni operador, la inclusión de nuevos actores para financiar la operación. - Incluir potenciales inversionistas también harían viable el logro del impacto propuesto dentro de la teoría de cambio que se plantee, al forzar que sus fondos sean utilizados en esfuerzos operacionales que permitan alcanzar resultados finales y no puramente intermedios.



CONCLUSIONES DE LOS ANÁLISIS SOBRE EL COMPONENTE DE HABILIDADES PARA LA VIDA

17

No recomendamos pasar a una etapa de análisis de factibilidad de un PpR enfocado exclusivamente en la implementación del componente de HpV para el logro de la permanencia escolar. Actualmente, el grado de incertidumbre asociado al componente de HpV para logro de resultados de permanencia escolar es alto. Esto, principalmente debido a que no se cuenta con evidencia sólida que permita asociar el componente de HpV con resultados causales y significativos en el acceso y permanencia escolar, específicamente en la educación superior. La experiencia internacional demuestra que capacitaciones en habilidades blandas son solamente una porción, necesaria pero no suficiente, de estrategias para permanencia escolar en jóvenes.

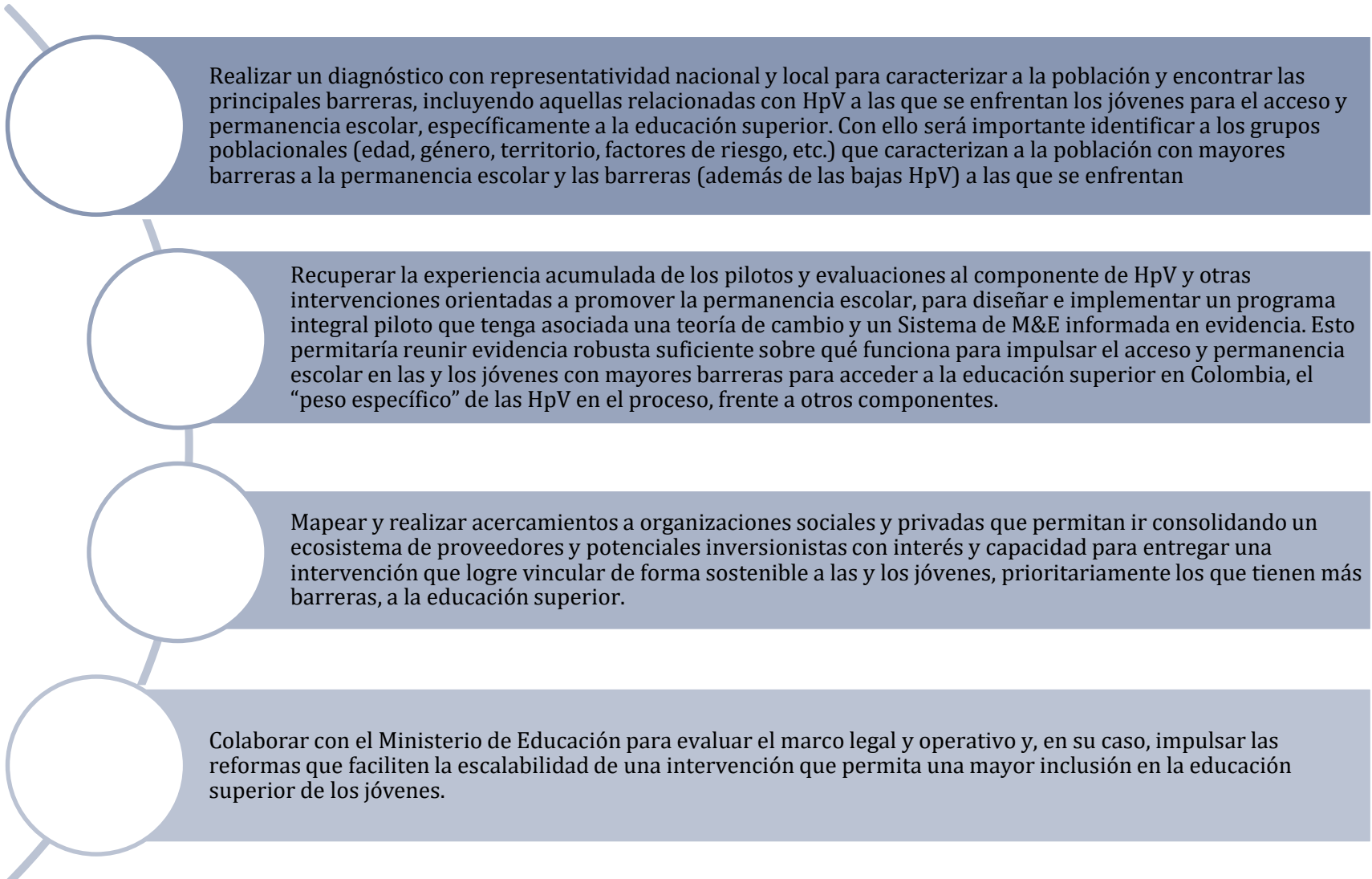
Sin embargo, se detectaron fortalezas dentro del componente de HpV que hacen que sí valga la pena impulsar una agenda de aprendizaje que permita no solo fortalecer su operación en el esquema actual de pago por servicios, sino eventualmente permita explorar mecanismos de pago por resultados. Los puntos a favor para un PpR detectados son:

1. Se estima que la flexibilización y gestión adaptativa de la intervención es tanto necesaria para el logro de los resultados de impacto (dada la gran magnitud y diversidad de necesidades de la población), como posible, ya que no se encuentran barreras legales u operativas grandes que la impidan. Aunado a ello, la escala de la población que atiende el programa permitiría realizar aprendizajes y adaptaciones durante la ejecución del mismo.
2. Una evaluación de impacto cualitativa realizada por un tercero indica que HpV tiene potencial de lograr impacto en la permanencia de los jóvenes en la educación superior en Colombia. A nivel internacional existe literatura que demuestra una posible causalidad entre la combinación de HpV con otros componentes de atención a la juventud y unos mayores logros educativos. Acumular mayor evidencia alrededor de esta hipótesis podría mitigar los riesgos percibidos por potenciales inversionistas.
3. Ante el lanzamiento del Fondo de Pago por Resultados en Colombia, existe una coyuntura importante para el impuso a este tipo de esquemas, especialmente aquellos que atiendan a la juventud vulnerable.



RECOMENDACIONES PARA EL COMPONENTE DE HABILIDADES PARA LA VIDA EN JÓVENES EN ACCIÓN

18

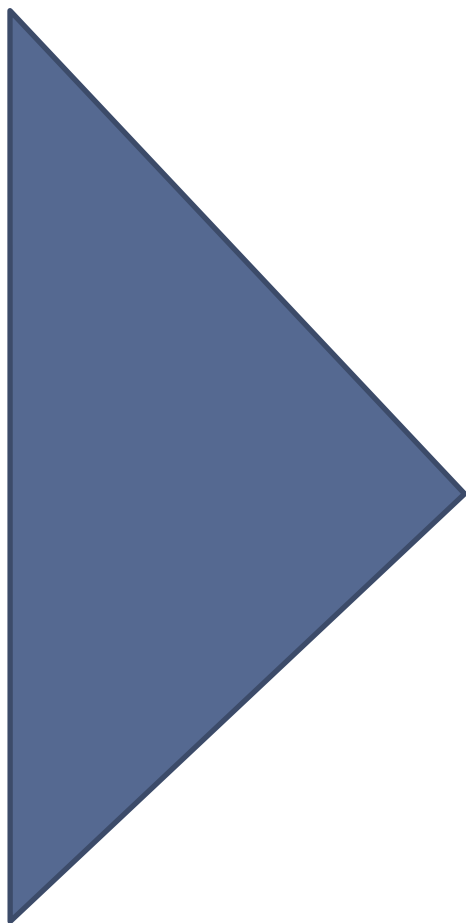


Realizar un diagnóstico con representatividad nacional y local para caracterizar a la población y encontrar las principales barreras, incluyendo aquellas relacionadas con HpV a las que se enfrentan los jóvenes para el acceso y permanencia escolar, específicamente a la educación superior. Con ello será importante identificar a los grupos poblacionales (edad, género, territorio, factores de riesgo, etc.) que caracterizan a la población con mayores barreras a la permanencia escolar y las barreras (además de las bajas HpV) a las que se enfrentan

Recuperar la experiencia acumulada de los pilotos y evaluaciones al componente de HpV y otras intervenciones orientadas a promover la permanencia escolar, para diseñar e implementar un programa integral piloto que tenga asociada una teoría de cambio y un Sistema de M&E informada en evidencia. Esto permitiría reunir evidencia robusta suficiente sobre qué funciona para impulsar el acceso y permanencia escolar en las y los jóvenes con mayores barreras para acceder a la educación superior en Colombia, el “peso específico” de las HpV en el proceso, frente a otros componentes.

Mapear y realizar acercamientos a organizaciones sociales y privadas que permitan ir consolidando un ecosistema de proveedores y potenciales inversionistas con interés y capacidad para entregar una intervención que logre vincular de forma sostenible a las y los jóvenes, prioritariamente los que tienen más barreras, a la educación superior.

Colaborar con el Ministerio de Educación para evaluar el marco legal y operativo y, en su caso, impulsar las reformas que faciliten la escalabilidad de una intervención que permita una mayor inclusión en la educación superior de los jóvenes.



SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL
ADOLESCENTE (SRPA)

Durante la etapa de trabajo de pertinencia y pre-factibilidad, recomendamos avanzar este programa a la etapa de factibilidad. La pre-factibilidad se evaluó como "Media".

Condiciones Favorables

- Definición común del resultado esperado (mejorar factores de protección y reducir reincidencia) y una teoría clara del cambio entre las partes interesadas.
- Intenciones piloto de PpR con dos proveedores existentes y una población suficientemente grande para un manejo adaptativo.
- Existe evidencia sobre PpR sobre empleabilidad y educación (SIBs.Co) y sobre las lecciones aprendidas para reducir la reincidencia (Peterborough y Rikers Island), así como el apetito de los inversores por estos temas.
- Existe voluntad política, como lo demuestra un sólido marco legal y la inclusión del programa en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Barreras potenciales

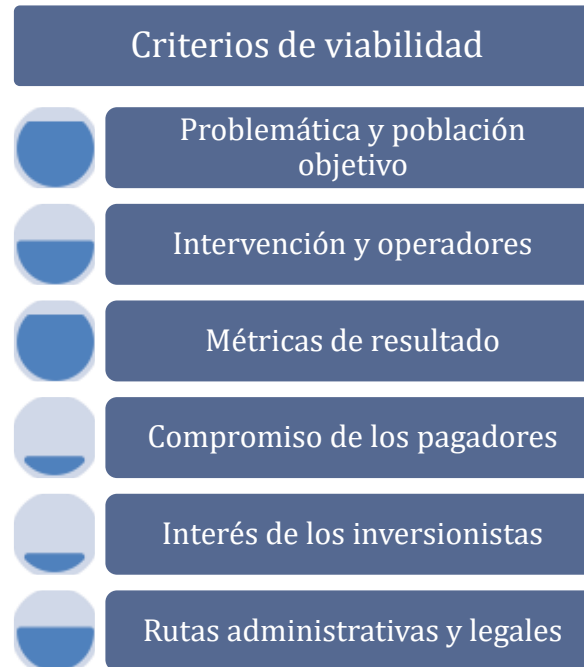
- A pesar de que el resultado esperado es compartido, existen diversas métricas. Las partes interesadas pueden estar alineadas en educación y empleabilidad.
- El seguimiento de la reincidencia es un desafío.
- El marco actual de M&E aún no es sólido, lo que significa un alto grado de incertidumbre.
- Si bien se desconocen los costos exactos del programa, el presupuesto actual está por debajo de los costos. Esto señala un riesgo sobre cómo cubrir los PpR y sobre saber si los proveedores actuales cumplen con los estándares de calidad frente al programa de escala.
- Existen alto riesgos asociados al logro de resultados en educación y empleabilidad para los jóvenes.
- El marco legal podría ser una restricción, se necesita hacer un análisis adicional sobre cómo superar las posibles barreras.



SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE (SRPA) *RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES*

21

A continuación, presentamos las principales conclusiones acerca de la factibilidad de diseñar un esquema de PpR para SRPA, a partir de los criterios delineados previamente.



SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE (SRPA) **RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES**

22

Factores críticos	Detalle
Problemática y población objetivo	• Es posible llegar a la población objetivo en un CAE y focalizar el servicio alrededor del mismo. • Aunque los operadores de las fases pre y post institucionales del SRPA no necesariamente son los mismos, existe alguna experiencia de articulación entre ellos. • Sabemos que la cohorte tiene necesidades múltiples y complejas y que, a menudo, proviene de entornos afectados por pobreza multidimensional.
Intervención y operadores	• El mercado de proveedores es pequeño, con una mayoría especializados en intervenciones bien pre-, bien post-institucionales. • La teoría del cambio de los proveedores se basa principalmente en el desarrollo de capacidades y habilidades para ofrecer a los jóvenes una segunda oportunidad después de pasar por el SRPA. • Algunos operadores externos al ICBF están realizando pilotos de apoyo holístico posterior a la liberación que pueden ayudar a reducir el riesgo percibido por posibles inversionistas si sus evaluaciones arrojan resultados positivos y concluyentes.
Métricas de resultado	• Existe mucha literatura internacional que evidencia una teoría del cambio sólida para abordar la reincidencia y reinserción social. • Varios de los indicadores de empleo y educación propuestos ya se han utilizado exitosamente en otros PpR. • Los sistemas de información colombianos permiten monitorear estos indicadores a través de datos administrativos. • El código de identificación único (NUIP) permitirá la trazabilidad, a través de todo el sistema de servicios públicos, de los jóvenes nacidos después del año 2000.



SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE (SRPA)

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

23

Factores críticos	Detalle
Compromiso de los pagadores	• De las entidades gubernamentales más relevantes, creemos que el ICBF puede ser el único que considera la rehabilitación como objetivo prioritario. • Existen donantes internacionales que trabajan estos temas, pero no todos expresaron interés. • Los financiadores filantrópicos pueden estar interesados en ser co-pagadores, dado que ya hay varias fundaciones trabajando en este sector.
Interés de los inversionistas	• Existe un interés generalizado y cierta capacidad entre organizaciones filantrópicas de desempeñar el papel de inversor. • La Fundación Corona y SIBs.CO no tienen interés en el corto plazo en integrar la problemática de reinserción/reincidencia juvenil en sus procesos y mecanismos de financiación por resultados (el Fondo de PpR recientemente lanzado). • El COVID ha supuesto gran presión financiera tanto sobre los presupuestos estatales como sobre los fondos privados.
Rutas administrativas y legales	• La ruta de los PpR en Colombia ya se ha probado con los SIB de empleabilidad. • Institucionalmente, esta ruta estaría abierta a través del nuevo Fondo de PpR de Prosperidad Social. • Los ciclos de adquisición de los servicios de centros penitenciarios previos y posteriores a la liberación son actualmente anuales.



SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE (SRPA)

IMPLICACIONES DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

24

Factores críticos	Implicaciones para PpR
Problemática y población objetivo	1. Aunque la población es pequeña, un PpR podría ser efectivo para incentivar la colaboración entre distintos proveedores con el fin de atender la complejidad de necesidades de estos jóvenes con apoyo integral. 2. El programa deberá ser co-diseñado con proveedores para asegurar que la oferta de apoyo es suficientemente variada y flexible como para atender las necesidades específicas de cada joven. 3. El PpR deberá incentivar este esquema de apoyo holístico, asegurando que los proveedores estén trabajando juntos y colaborando efectivamente.
Intervención y operadores	1. El mercado de proveedores no es tan maduro como el de Primera Infancia. Esto sugiere un acercamiento escalonado hacia el PpR, que permita recabar evidencia para las distintas intervenciones. 2. Bajo un PpR, se podría requerir la existencia de un operador central que haga el diagnóstico de cada joven saliente del SRPA, construya y coordine un paquete de apoyo holístico alrededor del mismo, y lo acompañe a lo largo del tiempo hasta su graduación del programa. 3. Se deberá considerar la provisión de asistencia técnica inicial para fortalecer las capacidades de los proveedores alrededor del uso efectivo y colaborativo de datos para el PpR. Esto también ayudaría al diseño y ejecución de una posible evaluación de impacto. 4. Será importante dedicar suficiente tiempo durante una primera fase para aprender y fortalecer la teoría de cambio de las intervenciones individuales, así como para identificar las formulas de articulación entre proveedores mas efectivas. 5. Las intervenciones exactas del PpR no deberán decidirse desde el inicio, sino co-diseñarse con proveedores, ofreciendo un amplio grado de flexibilidad para adaptarse a las necesidades de cada joven.



SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE (SRPA)

IMPLICACIONES DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

25

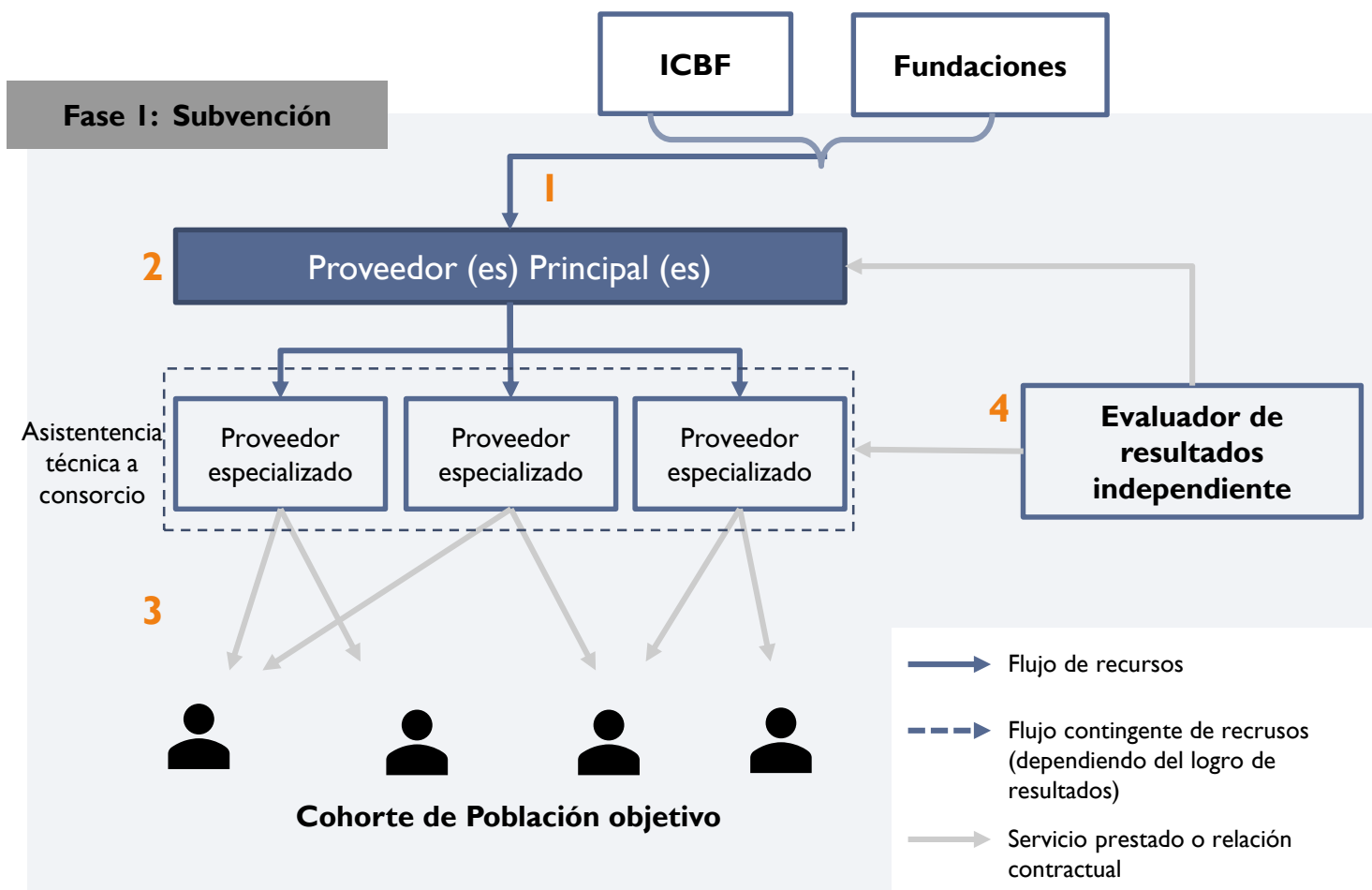
Factores críticos	Implicaciones para PpR
Métricas de resultado	1. Sugerimos utilizar una variable indirecta (proxy) que mida factores de protección, en vez de medir la reincidencia; e.g. educación, empleabilidad, reinserción en la comunidad, o resultados de bienestar. 2. La reincidencia podría medirse como variable de impacto, en vez de como una métrica de pago. Proponemos que, de ser viable, la base de datos del SRPA sea utilizada para evaluar la reincidencia en una cohorte pequeña del PpR, a fin de entender su conexión con los factores de protección. 3. Implicaciones para la evaluación: • Co-diseñar el modelo de servicio y mecanismo de evaluación con fundaciones y proveedores; • Evaluar el modelo de servicio y no a los proveedores individuales; • Evaluar contra una línea base para los indicadores proxy o tomar una aproximación semi-experimental (y no un RCT o ECA- Ensayo Controlado Aleatorio) . 4. Si uno de los objetivos prioritarios del PpR es fortalecer el ecosistema en si, el ICBF deberá liderar el diseño del marco de resultados para influenciar la dirección del mercado y definir las áreas de enfoque prioritarias – lo cual requerirá consultar al mercado y a las fundaciones clave.
Compromiso de los pagadores	1. Sugerimos que el modelo de PpR solamente incluya al ICBF como pagador de resultados por el momento, ya que aún no son claros los incentivos ni objetivos del INPEC ni del Ministerio de Justicia. 2. Se deberá explorar en mayor detalle el panorama de fundaciones filantrópicas y cuántas tienen recursos financieros que puedan comprometer en un PpR (versus jugar un rol operativo). 3. El esquema de PpR necesitará empujar una agenda de aprendizaje alrededor de los costos reales de ejecutar intervenciones efectivas y lograr resultados.
Interés de los inversionistas	1. Los inversionistas filantrópicos parecen los más indicados, dadas las previsibles presiones presupuestales y la necesidad de financiar una agenda de aprendizaje que reduzca el riesgo de inversión.
Rutas administrativas y legales	1. Apalancarse en el recientemente creado Fondo de PpR de Prosperidad Social, ya que contiene soluciones a varios de los retos administrativos y legales que existen para PpR en Colombia. 2. Considerar revisiones anuales de los marcos de desempeño y resultados para superar los retos inherentes a los actuales ciclos anuales de compra pública.

● ■ SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE (SRPA)

MODELO POTENCIAL DE PpR – PRIMERA FASE

26

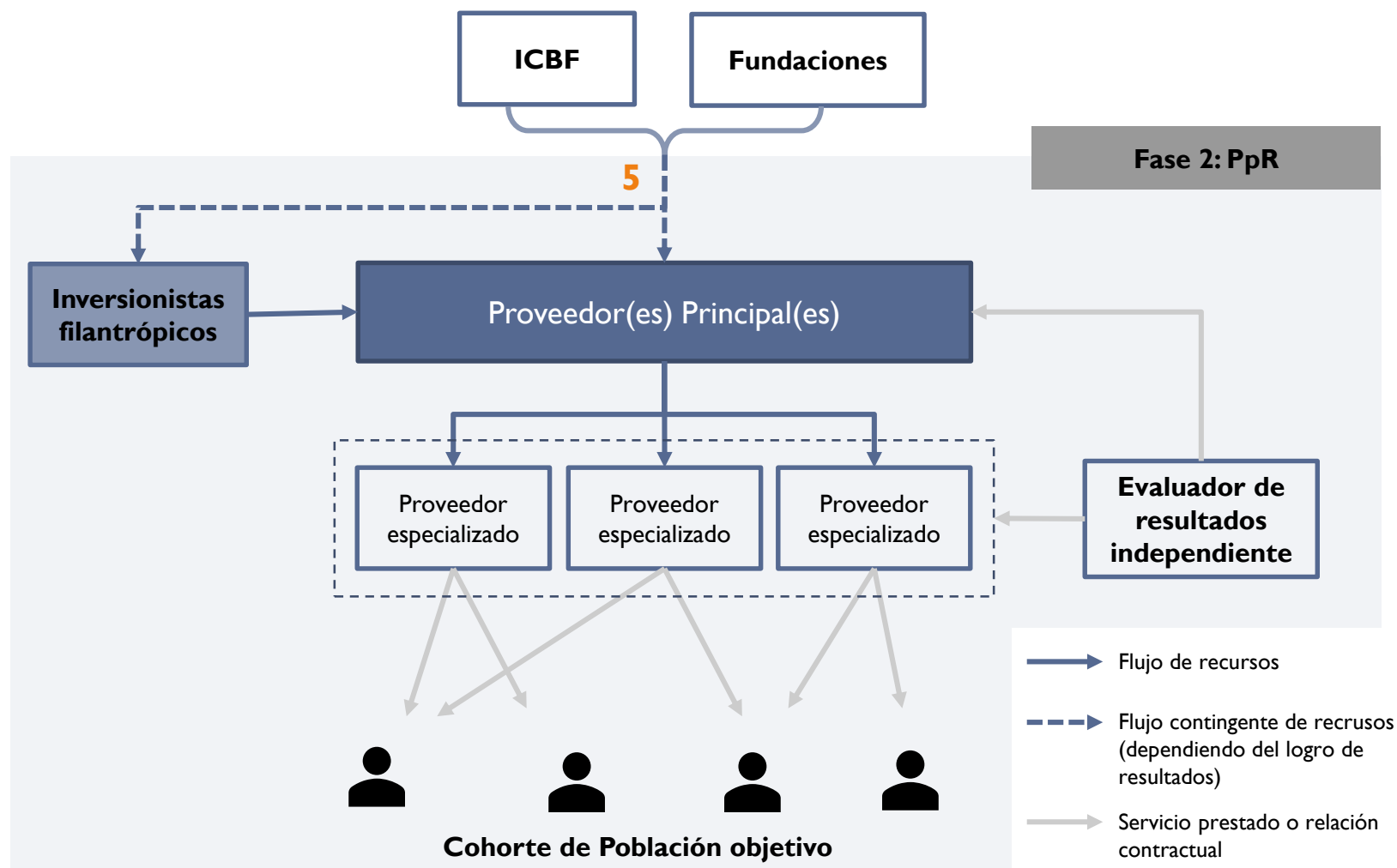
Financiamiento por etapas de subvención hacia PpR, para financiar una agenda de aprendizaje en una implementación inicial y cambiar a PpR una vez consolidada la evidencia.

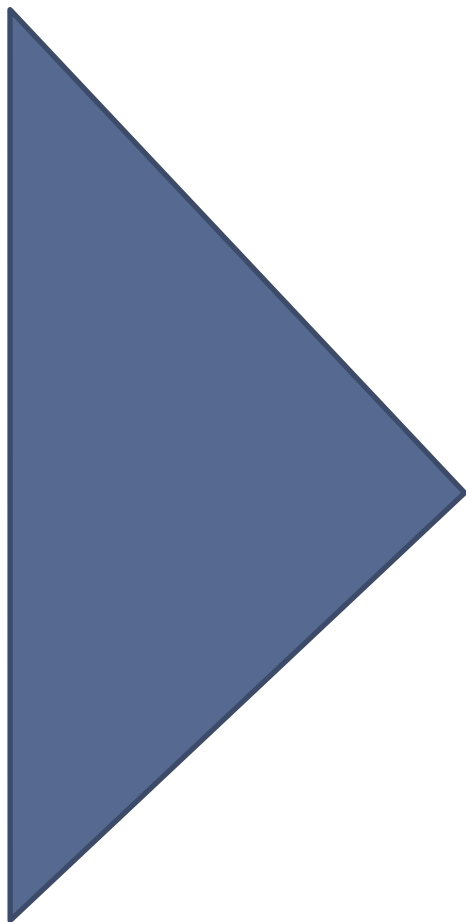


SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE (SRPA)

MODELO POTENCIAL DE PpR – SEGUNDA FASE

27





PRIMERA INFANCIA – MODALIDAD INSTITUCIONAL
EN CDIS



PRIMERA INFANCIA – MODALIDAD INSTITUCIONAL EN CDIS

RECOMENDACIONES DE LA ETAPA DE PERTINENCIA Y PRE-FACTIBILIDAD

29

Durante la etapa de trabajo de pertinencia y pre-factibilidad, recomendamos avanzar este programa a la etapa de factibilidad. La pre-factibilidad se evaluó como "Media/Alta".

Condiciones Favorables

- La disponibilidad de datos y sistemas de información permiten, a corto plazo, analizar y caracterizar la población y el problema en profundidad.
- Población suficientemente grande para el aprendizaje adaptativo.
- Comúnmente gran grupo de inversores potenciales para el desarrollo y educación de la primera infancia.

Barreras potenciales

- Todavía no existe una definición compartida de resultados y cuál sería un buen resultado (DPI o calidad de los CDIs). Esto será esencial para avanzar a la etapa de factibilidad.
- Se desconocen las variables que se correlacionan con el éxito y la calidad en los CDI. Existen algunas hipótesis de calidad subóptima de los recursos humanos en los CDI, pero actualmente no hay evidencia sólida.
- No hay evidencia suficiente de programas centrados en mejoras específicas del centro. Los costos de ambas posibles intervenciones aún se desconocen.
- Un amplio marco legal sobre DPI demuestra la voluntad política.
- Si bien hay algunos PpR basados en evidencia sobre ECD, los procesos que se enfocan en mejorar la enseñanza y la calidad son diversos.
- Todavía hay algunas preguntas sobre el potencial de los mercados de proveedores actuales para cubrir el programa a escala.
- A pesar del interés político, los rendimientos sociales de las inversiones en DPI son a muy largo plazo, lo que hace históricamente difícil convencer a los gobiernos para que inviertan.
- Por lo tanto, atraer la inversión privada sería crucial si las barreras existentes pueden mitigarse (por ejemplo, presupuestos por debajo de los costos asignados a los servicios actualmente subcontratados).

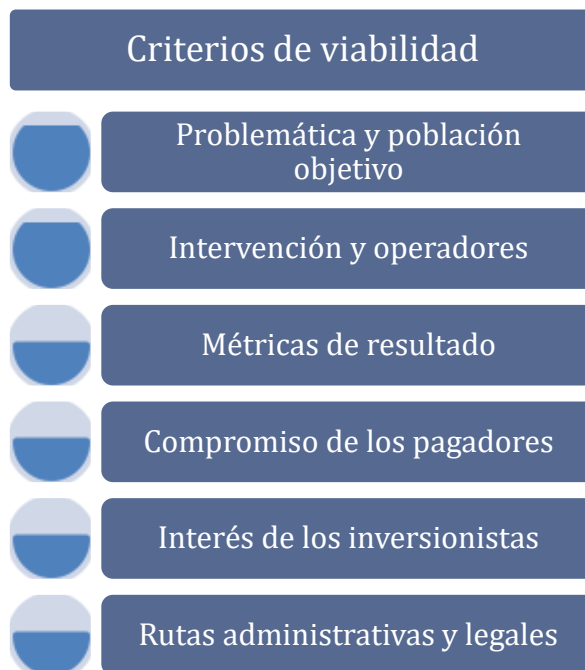


PRIMERA INFANCIA – MODALIDAD INSTITUCIONAL EN CDIS

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

30

A continuación, presentamos las principales conclusiones acerca de la factibilidad de diseñar un esquema de PpR para SRPA, a partir de los criterios delineados previamente.





PRIMERA INFANCIA – MODALIDAD INSTITUCIONAL EN CDIS

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

31

Factores críticos	Detalle
Problemática y población objetivo	• La población objetivo para el desarrollo de la primera infancia es grande y se extiende por todo el país, lo cual facilita la obtención de economías de escala, el aprendizaje a partir de la gestión adaptativa, así como la amortización de la inversión en un PpR a lo largo del tiempo. • Utilizar el CDI como unidad de servicio presenta ciertos retos de focalización de los niños y retar la eficiencia del recurso • Cualitativamente, se tienen identificados CDIs con más barreras para alcanzar resultados de desarrollo infantil (i.e. zonas Rurales e intermedias) • No existen datos sólidos a nivel individual para diagnosticar estas necesidades, segmentar la población y enfocar el servicio en consecuencia
Intervención y operadores	• Hay numerosos proveedores, varios de ellos grandes y con una extensa trayectoria, pero incluso los más robustos tienen retos para alcanzar los resultados esperados • Algunos proveedores líderes han desarrollado intervenciones innovadoras y holísticas de corte prometedor cuyo impacto ha sido evaluado y positivo en desarrollo cognitivo y nutricional, mas no en el socioemocional. • Existe cierto grado de flexibilidad en el diseño de las intervenciones, pero el corto periodo de contratación actual y el pago por niño es menor que el costo de intervención y operación.
Métricas de resultado	• No hay datos sólidos o evidencia rigurosa en Colombia para vincular las métricas de calidad de CDIs que se utilizan hoy en día con los resultados de desarrollo infantil temprano • Parecería posible alinear a distintos actores relevantes en torno a resultados relacionados con los resultados de desarrollo infantil (ICBF, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud • Existen dos experiencias de medición internacionalmente aceptados para evaluar el desarrollo infantil y la calidad de los procesos que se han adaptado al contexto colombiano: IMCEIC e IVDAN y la ELCA. Sin embargo, no se recaban de forma sistemática por lo cual requeriría recopilar y/o analizar datos existentes para generar una línea de base a nivel local



PRIMERA INFANCIA – MODALIDAD INSTITUCIONAL EN CDIS

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

32

Factores críticos	Detalle
Compromiso de los pagadores	• Tanto el ICBF como el Ministerio de Educación y potencialmente el Ministerio de Salud se beneficiarían directamente de mejoras en el desarrollo infantil temprano y sus ambiciones están alineadas • Hay un gran interés de financiadores filantrópicos, tanto locales como internacionales, en esta temática • La falta de información sólida sobre el impacto o el costo de obtener resultados finales dificulta la estimación del valor que genera para el gobierno una inversión de este tipo. • Existe una oportunidad de vincular el mecanismo de PpR a la atención de zonas geográficas y poblaciones especialmente afectadas por COVID-19, pero esto deberá ser validado en la fase de diseño.
Interés de los inversionistas	• Existe un amplio interés en los instrumentos de PpR por parte de muchos inversores, así como un panorama nutrido financiadores educativos y de DIT en Colombia. La indicación temprana de un inversor apunta a centrarse en las áreas geográficas más afectadas por el COVID como punto de partida. • El riesgo asociado con los programas de desarrollo infantil y, por ende, el que se transferirá a los inversores, está relacionado a la gran variedad de modelos de desarrollo infantil que existen. Un esquema de PpR representaría una oportunidad para generar competencia en busca de las intervenciones más costo-efectivas, lo cual se puede apalancar con el cuerpo de evidencia que existe
Rutas administrativas y legales	• La ruta de los PpR en Colombia ya se ha probado con los SIB de empleabilidad • Institucionalmente, esta ruta estaría abierta a través del nuevo Fondo de PpR de Prosperidad Social, lo cual será probablemente un proceso complejo que requerirá de capital y compromiso político. • Se detectan rutas legales viables para ajustar el modelo operativo y promover la gestión adaptativa de los servicios de primera infancia en los CDIs.



PRIMERA INFANCIA – MODALIDAD INSTITUCIONAL EN CDIS

IMPLICACIONES DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

33

Factores críticos	Implicaciones para PpR
Problemática y población objetivo	1. Sugerimos que la unidad de intervención sea el CDI, ya que asegura que los niños sean de fácil acceso, trabajo y seguimiento. 2. La intervención deberá trabajar con una cohorte completa, no dirigirse a niños individuales. Sin embargo, las intervenciones deberán adaptarse a cada grupo de edad, posiblemente con la medición de resultados finales a los 5 años. 3. Un mecanismo de PpR podría considerar diferentes intervenciones en diferentes entornos geográficos para probar una teoría del cambio en circunstancias específicas.
Intervención y operadores	1. Existe potencial para ejecutar un PpR a través de los CDIs, que pueden innovar su prestación de servicios para lograr resultados. Los proveedores tienen flexibilidad para ofrecer diferentes intervenciones a medida que recopilan evidencia y esto puede prestarse a probar múltiples intervenciones diferentes a través de un modelo de PpR que empuja una agenda de aprendizaje. 2. El mercado es relativamente maduro y un PpR podría comenzar con proveedores de alto desempeño en la primera fase (a través de adquisiciones competitivas), y enfocarse en la escala y la transferencia de conocimiento a otros CDI con capacidad probada en una segunda fase. 3. Es probable que haya tensión entre el tiempo que lleva evidenciar el impacto de los programas en el desarrollo infantil y los ciclos de adquisiciones anuales. Aunque sería preferible no alinear el PpR con estos ciclos anuales, podrían establecerse objetivos anuales para el PpR que condicionen el financiamiento de los años siguientes al desempeño anual del operador. 4. Los CDI con aportaciones filantrópicas tienen mayor facilidad para participar en un PpR. Se podría considerar una línea de capital de trabajo para asegurar que otros proveedores no sean excluidos de la contratación debido a la naturaleza de los mecanismos de financiación.



PRIMERA INFANCIA – MODALIDAD INSTITUCIONAL EN CDIS

IMPLICACIONES DEL ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD Y RECOMENDACIONES

34

Factores críticos	Implicaciones para PpR
Métricas de resultado	1. Sugerimos que las métricas más sólidas para vincular las intervenciones con los resultados pueden ser las de IDVAN e IMCEIC. 2. La etapa de diseño del PpR debe centrarse en alinear al ICBF y otros posibles pagadores, tales como el Ministerio de Educación, con las métricas de resultados; sugerimos que es mejor comenzar con las métricas de desarrollo (arriba), aunque incluyendo también algunas métricas relacionadas con la sostenibilidad de los resultados en el largo plazo. 3. Un componente crucial en la agenda de aprendizaje debe ser evidenciar cuál es la línea de base para el desarrollo infantil, con el fin de establecer objetivos alcanzables pero ambiciosos en futuras iteraciones de los contratos. 4. Dado que no conocemos el costo:beneficio de los resultados, sugeriríamos un enfoque de descubrimiento de precios. Esto tiene precedentes en, p. ej., el PpR del Reino Unido en el área de empleabilidad juvenil, donde no se conocía el coste de obtener resultados pero, a partir de un proceso participativo y colaborativo durante la primera ola de adquisiciones, se pudo evaluar la relación costo:beneficio para ir modificando el precio a pagar por resultado en oleadas sucesivas de proyectos.
Interés de los inversionistas	1. Es necesario considerar focalizar la atención del PpR a las áreas geográficas más afectadas en la emergencia educativa COVID-19 para atraer a una audiencia más amplia de financiadores (para ser validado a través de la etapa de diseño).

Estructura de Fondo de Pago por Resultados para financiar modelos de entrega e intervenciones innovadoras.

