

Resultados de la Agenda de Aprendizajes

Primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo



Derechos patrimoniales y descargo de responsabilidad

El presente documento fue comisionado por el Programa SIBS.CO – programa financiado por el Laboratorio de Innovación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), y ejecutado por la Fundación Corona –con el objetivo de contribuir a la creación de evidencia y conocimiento existente sobre los Bonos de Impacto Social.

Instiglio, como autor del documento, contó con independencia intelectual y direccional para ejecutar la metodología, análisis, conclusiones y opiniones expresadas en este documento.

Las opiniones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones. Por ello, las conclusiones y juicios que figuran en este informe no deben atribuirse a, ni representan necesariamente, los puntos de vista del Laboratorio de Innovación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab), el Programa de Cooperación Económica de Suiza en Colombia (SECO), el Departamento para la Prosperidad Social(DPS) o Fundación Corona. Los socios de SIBs.CO no garantizan la exactitud de los datos en esta publicación y no aceptan ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso. Cualquier opinión expresada refleja el juicio actual del autor del documento.

Este documento fue creado por encargo y financiado por el proyecto ATN/ME-15762-CO del BID Lab, titular de los derechos patrimoniales de autor y no podrá ser difundido con fines comerciales o de lucro.

<http://bidlab.org/es>

Sobre el autor

Instiglio es una organización líder a nivel global en el diseño y estructuración de instrumentos de Financiación Basada en Resultados con un enfoque específico y exclusivo en países de renta media y baja. Se ha consolidado como organización pionera en el asesoramiento técnico del mercado de Bonos de Impacto y Fondo de Pagos por Resultados en países en desarrollo.

En los últimos 7 años, Instiglio ha implementado más de 60 proyectos en 20 países alrededor del mundo, con enfoque en 10 temáticas que abarcan temas de política social tan diversos como generación de ingresos, educación rural, empleo y salud materno infantil para personas en situación de vulnerabilidad.

El conocimiento y experiencia organizacional adquirida por Instiglio en estos últimos años va de la mano con su trayectoria internacional, apalancada por su presencia global con sede principal en Bogotá, y oficinas en Washington DC, Lima y Nairobi; consolidándose como pioneros en el asesoramiento técnico del mercado de Bonos de Impacto y Fondo de Pagos por Resultados en países en desarrollo.

AUTORES DEL EQUIPO DE INSTIGLIO

Avnish Gungadurdoss
Socio Gerente y co-Fundador

Nazly Frías
Gerente

Nicole Pflock
Gerente

Julia Loraque
Jefe de Gabinete

Lucia Haro
Asociada Senior

Ana María García
Asociada

Juanita Peñuela
Analista

Corporación Instiglio, Calle 71 #5-41, Bogotá, Colombia.
info@instiglio.org / www.instiglio.org

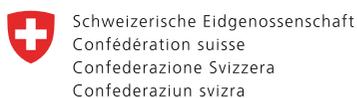
Acerca de nosotros



El Programa de Cooperación Económica de Suiza en Colombia (SECO), el Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID LAB), Departamento Para la Prosperidad Social (DPS) y la Fundación Corona estructuraron el Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBs.CO), con dos objetivos principales; i) mejorar los resultados de empleo de poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto armado en zonas urbanas del país y ii) mejorar los conocimientos y las competencias de diferentes actores frente al financiamiento de pago por resultados, los bonos de impacto social y la inversión de impacto.

Además de pagar por mejores resultados de empleo, el programa busca desarrollar el mercado de Bonos de Impacto Social en el país, así como transmitir conocimientos especializados que contribuyan a la escalabilidad de este mecanismo de pago por resultados.

El primer Bono de Impacto Social se desarrolló en el marco del programa SIBs.CO como una apuesta para innovar en la manera de implementar políticas sociales. Fue liderado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-LAB) y el Programa de Cooperación Económica y Desarrollo de la Embajada de Suiza en Colombia (SECO), entidades encargadas de pagar por los resultados esperados.



Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

El programa de Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza en Colombia – (SECO), busca respaldar a Colombia de forma eficaz y efectiva en su integración a la economía mundial, y abordar exitosamente algunas de sus prioridades en materia de desarrollo económico sostenible e inclusivo, tales como la mejora de la competitividad para fomentar la creación de empleos productivos y decentes, el desarrollo urbano integrado y sostenible, el fortalecimiento institucional, entre otros.

Para lograr esto, SECO trabaja con base en tres ejes temáticos:

- Tomar medidas sobre el cambio climático promoviendo un desarrollo urbano integrado y contribuir a la gestión sostenible de recursos naturales, incluyendo el afrontar los desafíos globales del agua.
- Mejorar la competitividad de sectores con potencial de crear empleos productivos y decentes.
- Fortalecer las instituciones públicas a nivel nacional y sub-nacional, para que presten servicios eficientes para todos.



El BID Lab es el laboratorio de innovación del Grupo BID, su objetivo es movilizar financiamiento, conocimiento y conexiones para catalizar innovación para la inclusión en América Latina y el Caribe. El BID Lab desarrolla proyectos innovadores y emprendimientos tempranos con potencial de generar impacto a gran escala, impulsa ecosistemas de emprendimiento e innovación y sistematiza y difunde conocimiento para conectar ideas y escalar su impacto. Desde el BID LAB se ve la innovación como una poderosa herramienta que puede transformar nuestra región, brindando oportunidades sin precedentes a poblaciones en situación vulnerable por condiciones económicas, sociales y ambientales.



El Departamento para la Prosperidad Social es la Entidad responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social. El DPS busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica.

Para alcanzar este propósito, el Departamento trabaja integralmente en la formulación y ejecución de políticas sociales, además de realizar la coordinación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica.

Fundación corona

Fundación Corona es una organización de segundo piso y de origen familiar que durante más de medio siglo ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo social y la reducción de las inequidades en Colombia. Por medio de la educación y a partir de dos líneas de acción: Educación orientada al Empleo y Educación para la Participación Ciudadanía; Fundación Corona busca contribuir al fortalecimiento de capacidades que mejoren el bienestar de las poblaciones vulnerables.

Esta organización, con más de 50 años de experiencia, trabaja por construir un país con mejores oportunidades para todos los colombianos y se centra en fortalecer las capacidades de las instituciones que trabajan con las poblaciones para que finalmente redunden en el fortalecimiento de las capacidades de las personas y puedan aspirar a oportunidades que mejoren su calidad de vida.

Reconocimientos

La implementación de la Agenda de Aprendizajes de Empleando Futuro fue posible gracias a las valiosas contribuciones y aportes de los diferentes actores que de una u otra forma participaron en el bono.

Desde el Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia SIBs.CO, queremos agradecer a las Fundaciones Julio Mario Santo Domingo, Bolívar Davivienda, y Corona, por haberle apostado al BIS como mecanismo de inversión de impacto. A Corporación Inversor por haber estado al frente de la gestión de desempeño y gerencia integral del proyecto, logrando que se cumplieran los resultados. A Volver a la Gente, Fundación Colombia Incluyente, Fundación Carvajal y Kuepa por haber puesto todo su empeño y dedicación en que las personas participantes del bono logaran no solo acceder sino mantenerse su empleo.

A Corporación Instiglio por haber apoyado en la estructuración técnica del bono, a Deloitte por haber verificado las condiciones y resultados del BIS dándole un sello de garantía a la implementación, a Durán & Osorio, Fundación Probono, y Baker McKenzie por haber liderado la estructuración jurídica del mecanismo.

Contenido

1

Introducción

Página 9

2

Acerca del Bono de Impacto Social *Empleando Futuro*

Página 14

3

Metodología

Página 25

4

Aprendizajes sobre el modelo Bono de Impacto Social

Página 31

5

Aprendizajes sobre el programa de empleo

Página 69

6

Anexos

Página 101



Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID Lab	Laboratorio de Innovación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo
BIS	Bono de Impacto Social
C	Colocación Laboral Efectiva
COP	Pesos colombianos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FBR	Financiación Basada en Resultados
GdD	Gestión del Desempeño
P&F	Perfilamiento y Focalización
PILA	Planilla Integrada de Liquidaciones de Aportes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP	Puntos porcentuales
R3	Retención Laboral a Tres Meses
R6	Retención Laboral a Seis Meses
RUV	Registro Único de Víctimas
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
TIR	Tasa Interna de Retorno



Glosario

Auditor independiente: Encargado de la verificación de los requerimientos de elegibilidad de la población objetivo, de los requerimientos mínimos de la ruta de intervención estipulados en el convenio del BIS y del cumplimiento de las métricas de pago. En el BIS este rol fue asumido por Deloitte.

BIS Cali Progresa con Empleo o Segundo BIS: Proyecto lanzado en 2019 como parte del programa SIBS.CO. En este BIS, la Alcaldía de Cali y el Laboratorio de Innovación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo¹ actúan como co-pagadores.

Los inversionistas son la Fundación Corona, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Mario Santo Domingo, Fundación PLAN, Corporación Mundial de la Mujer y Fundación WWB Colombia. La Corporación Inversor asumió el rol de intermediario.

BIS Inicial: Período de la implementación del BIS comprendido entre abril del 2017 a julio del 2018, que contó con la participación de los cuatro operadores del proyecto, y que se desarrolló en las ciudades de Bogotá, Cali y Pereira.

BIS Ampliación: Período de la implementación del BIS comprendido entre Julio y diciembre 31 del 2018. Este fue una ampliación a los recursos para pago por resultados y al tiempo de vigencia del BIS Inicial.

La implementación durante este periodo se desarrolló únicamente en la ciudad de Bogotá, y contó con dos de los operadores que participaron en el BIS inicial.

Bono de Impacto Social (BIS): Mecanismo de financiación en el cual uno o varios operadores reciben el capital inicial de uno o varios inversionistas para la implementación de su intervención. Sólo si los resultados esperados son alcanzados, y una vez un tercero independiente los haya verificado, uno o varios pagadores de resultados pagan los fondos pactados de antemano a los inversionistas, quienes asumieron el riesgo.

Características no observables: Hace referencia a aquellas características de una persona que no fueron capturadas por métodos cuantitativos en el BIS. Para el caso específico del proyecto, son principalmente la actitud, motivación y habilidades blandas que se consideran necesarias para conseguir empleo y que no dependen necesariamente de características sociodemográficas.

Cohorte: Por cohorte se entiende el grupo de participantes que iniciaron la formación en un periodo de tiempo similar. En el Anexo 5 se especifica la metodología de cómo se definieron las cohortes para los análisis del BIS.

Colocación Laboral: Métrica de pago del BIS que se hace efectiva al verificar que los participantes elegibles que recibieron los mínimos de intervención cuentan con un empleo formal.

Contrato de Obra & Labor: Tipo de contrato en virtud del cual se contrata a un trabajador para desarrollar una obra o labor determinada. Tiene fecha de inicio, pero no de terminación. La vinculación laboral con la empresa va hasta el día en que termine la obra o labor.

Costo por resultado: Se refiere al pago total que el intermediario da a un operador, dividido entre el número de resultados logrados en cada métrica del mismo operador. Generalmente se utilizarán las métricas de colocación y retención a tres meses cuando se utilice este término a menos que se especifique lo contrario.

Etapas: Cada uno de los hitos de la ruta de intervención. Las etapas son: socialización, convocatoria e inscripción; perfilamiento y caracterización; orientación socio-ocupacional y plan de proyecto de vida; evaluación pre-formación y post-formación, formación en competencias específicas y habilidades socio emocionales; estrategia de retención; apoyo psicosocial; intermediación laboral; colocación laboral efectiva; acompañamiento post vinculación laboral y medición, monitoreo y evaluación del proyecto. Etapas como el apoyo psicosocial son de carácter transversal.

Financiación Basada en Resultados (FBR): Mecanismo de financiación en el que un pagador o financiador condiciona su pago al logro de resultados pre-acordados y verificados.

Fondo de Pago por Resultados: Instrumento que permiten incentivar y garantizar el logro de resultados sociales a escala. Están estructurados para recibir, gestionar y desembolsar recursos de acuerdo con disposiciones acordadas por uno o más financiadores.

Gerencia de desempeño: Experto contratado por el intermediario para prestar servicios de Gestión del Desempeño a los operadores durante la implementación del proyecto.

Gerencia integral: Entidad contratada por el intermediario para apoyar el manejo el capital y la inversión de los inversionistas del proyecto. En el BIS este rol fue asumido por Corporación Inversor.

1. El BID Lab cuenta con recursos de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza para el proyecto.

Gestión del Desempeño: Sistema de información que permite tener información en tiempo real de la implementación de los proyectos y/o programas sociales para tomar medidas correctivas que maximicen los resultados de los mismos.

Gobernanza: Estructuras y procesos (formales o informales) que existen para la comunicación entre los actores, la toma de decisiones, la mitigación de riesgos y la supervisión del cumplimiento de los objetivos.

Habilidades blandas: Rasgos, características y competencias personales que informan cómo un individuo se relaciona con los demás y consigo mismo. Un ejemplo de este tipo de habilidades es la gestión del tiempo.

Habilidades duras: Conocimientos y habilidades sobre un tema en específico que permiten que el trabajador desempeñe su puesto. Un ejemplo de este tipo de habilidades es el manejo de un software como Excel.

Incentivos perversos: Tipo de incentivos que generan comportamientos no deseados en alguno de los actores del proyecto.

Intermediario: Encargado de representar a los inversionistas en el proyecto BIS, y de firmar el contrato de pago por resultado con los co-pagadores.

La Fundación Corona, como experto en empleo asumió el rol de intermediario, y se apoyó en la Corporación Inversor como experto en el manejo de capital e inversión de impacto; y de una persona experta en GdD para el trabajo con los operadores.

Intervención: Todas las actividades desarrolladas por los operadores en el marco del BIS las cuales están encaminadas a lograr mejores resultados de empleo en población vulnerable.

Inversionistas: Agente que asume el riesgo financiero en un BIS al proveer el capital inicial a los operadores. En el BIS, las Fundaciones Corona, Mario Santo Domingo y Bolívar Davivienda asumieron el rol de Inversionistas.

Métrica de pago o Resultados pagos: Los resultados por los que se paga en el contrato de pago por resultados. En el BIS las métricas eran: i) colocación laboral, ii) retención laboral a tres meses, y iii) retención laboral a seis meses.

Mínimos de intervención: El BIS exigía para el pago de todas las métricas, un mínimo de 100 horas de formación por participante y el cumplimiento de 11 etapas específicas – las cuales se explican en el Anexo 2.

Motivación intrínseca: Tipo de motivación que no se encuentra relacionada con la obtención de beneficios económicos sino con los valores y visión del mundo del agente.

Operador: El agente encargado de entregar la intervención a los participantes del programa. Este puede ser con ánimo o sin ánimo de lucro. En algunas ocasiones se hace referencia a este agente como *implementador*.

Otros resultados no pagos: Hace referencia a aquellos resultados por lo que no se pagaba pero que son resultados deseados por el BIS como proyecto de empleo. Por ejemplo, salario, tipo de contrato, satisfacción de empleadores y participantes, entre otros.

Principios de diseño: Consideraciones que sirvieron de fundamento para guiar las decisiones de diseño del BIS. Dichos principios reflejan las preferencias de los actores y favorecen la coherencia interna del diseño técnico.

Retención laboral a tres meses: Métrica de pago que se hace efectiva al verificar que los participantes elegibles que recibieron la intervención cuentan con un empleo formal por mínimo tres meses después de su contratación inicial.

Retención laboral a seis meses: Métrica de pago que se hace efectiva al verifica que los participantes elegibles que recibieron la intervención cuentan con un empleo formal por mínimo seis meses después de su contratación inicial.

Ruta de intervención: Se refiere a las actividades realizadas por los operadores dentro del marco del BIS.

Tasa de caída: La tasa de caída para una etapa específica se define como el porcentaje de personas que, habiendo completado exitosamente la etapa anterior, no completaron la etapa de interés.

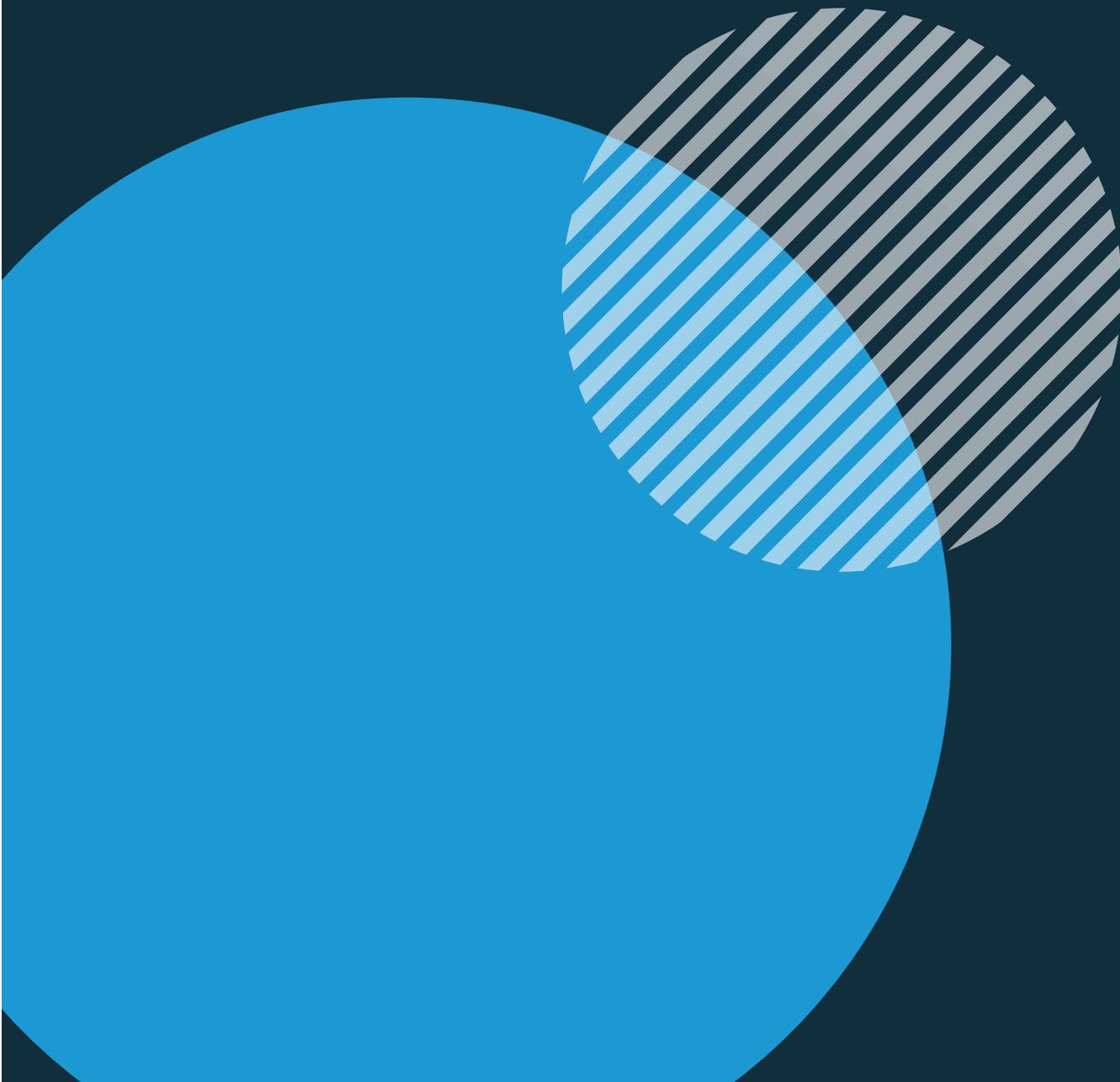
$$\text{Tasa de caída etapa } i = \frac{\# \text{ Personas que no completaron etapa } i}{\# \text{ Personas que completaron la etapa } i-1}$$

Tasa de éxito: La tasa de éxito para una etapa específica se define como el porcentaje de personas que completaron de forma satisfactorio la etapa de interés.

$$\text{Tasa de éxito etapa } i = \frac{\# \text{ Personas que completaron etapa } i}{\# \text{ Personas que completaron la etapa } i-1}$$

Teoría de Cambio: Camino causal para generar los cambios deseados a partir de una actividad (intervención social). La Teoría de Cambio permitir articular las estrategias, implícitas y explícitas, que permiten lograr los resultados deseados.

1. Introducción





La necesidad de “lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente” representa un desafío apremiante para el desarrollo económico inclusivo de cualquier país.² Este desafío además afecta de manera desproporcionada a personas en condición de vulnerabilidad.³

En Colombia, el escenario del presente trabajo, la tasa de desempleo nacional 10,8%⁴ sigue siendo una de las más altas en América Latina; donde lograr avances para ciertas poblaciones especialmente afectadas por el desempleo y la pobreza – como jóvenes, mujeres, víctimas de la violencia, población con discapacidad, población LGTBI, población de grupos étnicos y de territorios rurales – se convierte en una prioridad con mucha promesa.⁵ En 2017, Colombia invirtió más que ningún otro país de la región en programas de formación técnica y profesional⁶. Esto representa una oportunidad de oro para que estos esfuerzos se conviertan en la punta de lanza de las políticas de inclusión económica en Colombia.

Con el fin de mejorar esta realidad, Gobiernos, agencias de cooperación internacional, fundaciones, entidades privadas, y otros actores del sector, implementan programas y políticas de empleo dirigidas a incrementar el número y la calidad de empleos formales para las personas en condición de vulnerabilidad. A pesar de que existe evidencia positiva sobre el logro de estas intervenciones a nivel global⁷, la literatura también muestra grandes variaciones entre ellas. Por ejemplo, un estudio en Latinoamérica del Banco Interamericano de Desarrollo exhibió la gran variedad a la hora de obtener resultados en distintos programas de empleo, donde algunos incluso no conllevaron ningún efecto positivo⁸. Esto apunta a que existe un claro margen para mejorar y muchas incógnitas sin resolver, sobre todo cuando se trata de sostener resultados positivos a mayor escala o en contextos diferentes.

En este contexto, el Bono de Impacto Social⁹ (BIS) se ha promovido como una forma innovadora de contratar e implementar programas sociales que busca mejorar significativamente la calidad de la implementación y, por ende, de los resultados sociales. El quid de un BIS es que los recursos públicos se con-

dicionan 100% al logro de los resultados; es decir, se garantiza que cada peso se destine sólo a pagar por resultados significativos. De esta manera, se crean incentivos financieros en la implementación del programa.

Los partidarios de los BIS alegan que este mecanismo de financiación trae consigo varios beneficios. Una de las afirmaciones es que este mecanismo permite centrarse realmente en los resultados más importantes de un programa. Este enfoque implica así una predisposición hacia la resolución de problemas, la iteración de actividades, y un aprendizaje continuo para lograr los objetivos del programa. En otras palabras, no sólo se introducen incentivos, sino que también una mayor flexibilidad para innovar e iterar la implementación en busca de mejoras. Otra afirmación habitual es que los BIS permiten armonizar más estrechamente los incentivos de todos los actores involucrados con miras al impacto deseado. Y otra más es que los BIS contribuyen a enriquecer el entorno de datos, ya que al pagar por resultados necesariamente se necesita poder medir estos.

Gracias a esta propuesta de valor, en los últimos nueve años desde su inceptión, estos mecanismos han ido ganando fuerza; se estima que a nivel global se han lanzado alrededor de 132 Bonos de Impacto¹⁰, de los cuales 41 abordan la temática de empleo. El proyecto “*Empleando Futuro*” es el primer BIS en ser implementado en un país en vía de desarrollo, Colombia.

2. Naciones Unidas. The UN Sustainable Development Goals. 2017

3. World Bank. ILO Thesaurus. 2018

4. DANE. Marzo 2019

5. Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Página 346. 2018

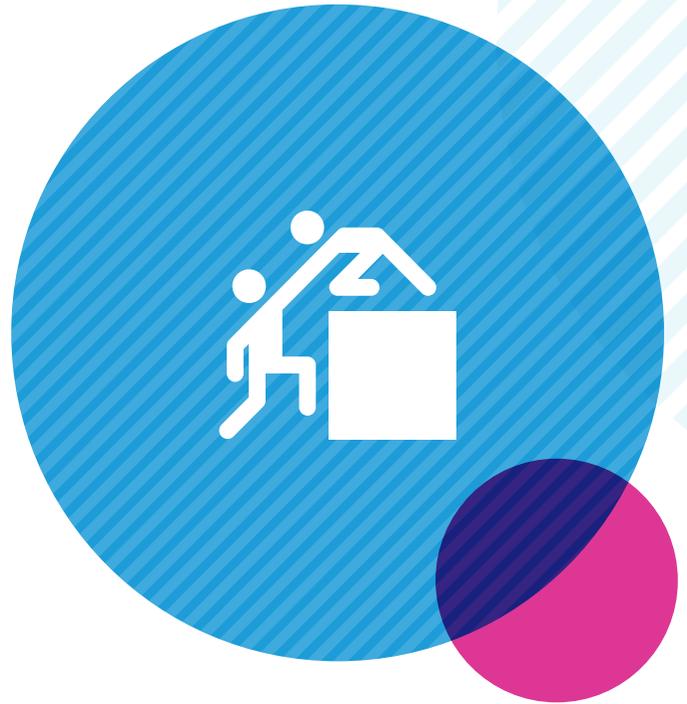
Los partidarios de este tipo de financiación innovadora también reconocen los riesgos y retos que presenta un BIS. Por un lado, resolver problemáticas sociales, ya sea a través de un BIS o no, supone un desafío en sí mismo. Además, cualquier proceso de innovación viene acompañado de la incertidumbre de si será exitoso y de la necesidad de superar barreras para cambiar el *status quo*. Por otro lado, introducir incentivos podría desencadenar en comportamientos indeseados, por ejemplo, manipular los resultados para recibir el pago sin realmente efectuar un cambio para las personas. Por ello, también se reconoce la necesidad de contar con un diseño riguroso que responda adecuadamente al contexto y a los objetivos particulares de cada proyecto.

Ahora bien, existen a nivel global pocas investigaciones rigurosas sobre cómo aspectos del diseño de un BIS mejoran los resultados, es decir evidencia que sustente la validez de las afirmaciones presentadas, y sobre cómo mitigan los riesgos – especialmente cuando se trata de países en vía de desarrollo. En este contexto, desarrollar evidencia y compartir aprendizajes sobre los elementos contextuales y técnicos que materializan la propuesta de valor del BIS se vuelve fundamental para explotar el potencial de estos mecanismos en la carrera por lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por esta razón, el Bono de Impacto Social “*Empleando Futuro*” se acompañó de una Agenda de Aprendizajes (evaluación de procesos¹¹). Esta Agenda trata de desentrañar el misterio de un BIS, explorando si los beneficios que se asocian con este mecanismo se materializaron en este proyecto y los factores que contribuyeron a ello.

El presente documento presenta los resultados de la evaluación de procesos realizada con este fin. A través de un análisis cualitativo y cuantitativo, se recogen los principales hallazgos y recomendaciones de la implementación de este proyecto – separando los aprendizajes del BIS como mecanismo innovador de financiación y como proyecto de empleo.

Esperamos que esta publicación contribuya a la pericia técnica necesaria para implementar adecuadamente mecanismos de financiación innovadores y para mejorar programas de empleo para poblaciones en condición de vulnerabilidad. De esta manera, se espera que profesionales del sector público, y del campo del desarrollo en general, fortalezcan su comprensión en esta materia; motivando así a más gobiernos y profesionales del sector a impulsar mejoras en la política pública mediante el uso de BIS que cuenten con un diseño técnico de alta calidad.



6. J-PAL. *J-PAL Skills for Youth Program Review Paper*. Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. 2017

7. Card, D., J.Kluve and A.Weber. *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. Journal of the European Economic Association, 16(3). 2017

8. Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations*. 2008.

9. Mecanismo de financiación en el cual uno o varios operadores reciben el capital inicial de uno o varios inversionistas para la implementación de su intervención. Sólo si los resultados esperados son alcanzados, y una vez un tercero independiente los haya verificado, uno o varios pagadores de resultados pagan los fondos pactados de antemano a los inversionistas, quienes asumieron el riesgo.

10. Esta cifra incluye proyectos bajo la denominación de Bonos de Impacto Social, y Bonos de Impacto en Desarrollo. La diferencia primordial entre estas tipologías es que en la primero, un actor gubernamental actual en calidad de pagador de resultados, mientras que en la segundo, este rol lo ejercen organizaciones de carácter privado, de cooperación y/o no-gubernamentales.

11. “Una evaluación de proceso es una evaluación que intenta establecer el nivel de calidad o éxito de los procesos de un programa” (Banco Internacional de Desarrollo. *Glosario*. 2019).

El presente documento tiene la siguiente estructura

Sección

2

Acerca del BIS Empleado Futuro

Establece el contexto y los antecedentes del proyecto, donde cabe señalar que el BIS Empleado Futuro hace parte del Programa SIBS.CO, programa pionero en traer estos mecanismos de financiación innovadores a Colombia y a la región. Tras aclarar los objetivos del proyecto, esta sección describe el rol que desempeñaron los distintos actores involucrados. A continuación, se detallan las características del diseño de la intervención y del mecanismo de financiación. Finalmente, se resumen los resultados obtenidos, los cuales veremos que resultan alentadores, al tratarse de un primer proyecto piloto.

Sección

3

Metodología

Presenta la metodología empleada para recolectar y analizar datos cuantitativos y cualitativos, ofreciendo una serie de consideraciones claves para la lectura y comprensión de las secciones que le siguen;

Sección

4

Aprendizajes sobre el modelo Bono de Impacto Social

Recoge los principales hallazgos y recomendaciones del BIS como mecanismo innovador de financiación. Esta sección está dividida a su vez en dos apartados.

El primero (4.1) se centra en los aprendizajes del diseño del BIS, examinando particularmente si los incentivos y la flexibilidad otorgada motivaron un mayor impacto social, qué riesgos se generaron y si se materializaron. Presenta recomendaciones para superar los riesgos inherentes y lograr que los participantes reciban programas de mayor calidad y accedan a mejores oportunidades.

En este apartado encontramos que los incentivos y la flexibilidad otorgadas por el BIS crearon un 'laboratorio de innovación' que no solamente tiene el potencial de mejorar el impacto de los programas de empleo sino también genera aprendizajes

importantes para informar la política pública. Al medir y recompensar el mejor desempeño en la colocación y retención laboral, el BIS motivó una colaboración más estrecha con el sector privado y la inversión en herramientas de Gestión del Desempeño para informar adaptaciones en las estrategias de intervención basadas en datos. El BIS provocó la medición de nuevos resultados importantes construyendo a la base de evidencia de los programas de empleo y generando aprendizajes para informar cuestiones críticas de política pública.

El segundo (4.2.) se centra en los factores que entraron en juego para llevar a cabo este proyecto, así como las distintas barreras a las que se enfrentaron los actores, como, por ejemplo, la carencia de datos para el diseño, las regulaciones estrictas asociadas al uso de recursos públicos o la empinada curva de aprendizaje que supone la gestión del cambio. De esta manera, se recogen aprendizajes y recomendaciones sobre qué estrategias pueden facilitar y fomentar la replicación de experiencias exitosas de financiación innovadora en el futuro.

En este sentido, cabe recalcar que realizar un primer BIS en un país en vía de desarrollo y en materia de empleo fue posible gracias en parte al liderazgo institucional y las capacidades técnicas y de gestión de los actores, el alto nivel de alineación entre ellos, y la deliberada colaboración en el proyecto de principio a fin. Así, se observa también cómo este experimento se convierte en una referencia de gran repercusión para Colombia y otros países interesados en explorar los modelos BIS.

Sección

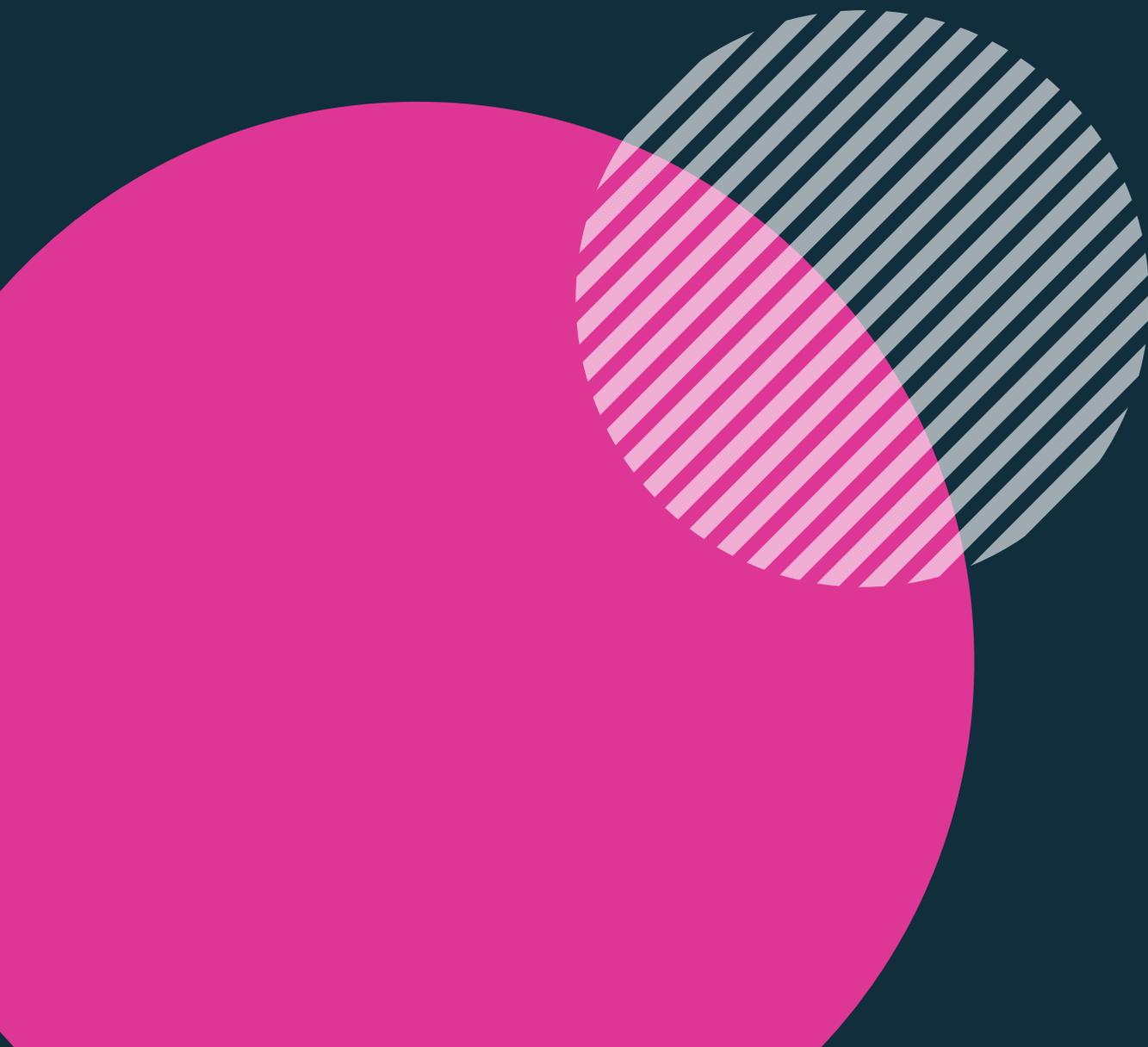
5

Aprendizajes sobre programas de empleo

Aprovecha el caudal de información generado para identificar las mejores estrategias aplicables a la política pública y a la implementación de programas de empleo y la superación de la pobreza. En este sentido, esperamos que las recomendaciones presentadas sean de gran utilidad para gobiernos, organizaciones de cooperación, fundaciones y operadores interesados en avanzar una agenda de innovación.

Por ejemplo, varios análisis apuntaron a la importancia del desarrollo de habilidades blandas para que los participantes del BIS consiguieran y mantuvieran un empleo formal. En particular, aprendimos que un mayor número de horas de formación en este tipo de habilidades estaba relacionado con mejores resultados de colocación laboral. Esto resalta la importancia de ahondar en la investigación de la incidencia de estas habilidades en el logro de estos y otros resultados de empleo.

2. Acerca del Bono de Impacto Social *Empleando Futuro*





En esta sección se expone el contexto y la estructura del Bono de Impacto Social Empleando Futuro (en adelante el BIS o el proyecto); sirviendo como base para la comprensión del análisis presentado en las secciones posteriores. Empezamos por describir el mecanismo de manera general. A continuación, se sitúa al BIS dentro del marco del Programa SIBS.CO, adentrándonos en la justificación del mismo.

Después, profundizamos en el papel que desempeñan, a lo largo de la implementación, los diferentes actores involucrados. Posteriormente, se resume la ficha técnica del diseño del proyecto, incluyendo información sobre los participantes, la intervención, la estructura de pagos, el mecanismo de verificación, y la duración del proyecto. Por último, se incluyen los resultados generales del proyecto.

2.1. El modelo del Bono de Impacto

La Financiación Basada en Resultados (FBR) es una manera innovadora de financiar y contratar programas sociales, en donde el desembolso de parte o toda la financiación depende del logro de unos resultados previamente establecidos. La FBR se diferencia de los contratos de financiación tradicionales, a los que el sector está más acostumbrado, ya que en estos últimos se paga por insumos y actividades – esperando que lleven a los resultados deseados, en lugar de pagar una vez el resultado se haya realmente obtenido.

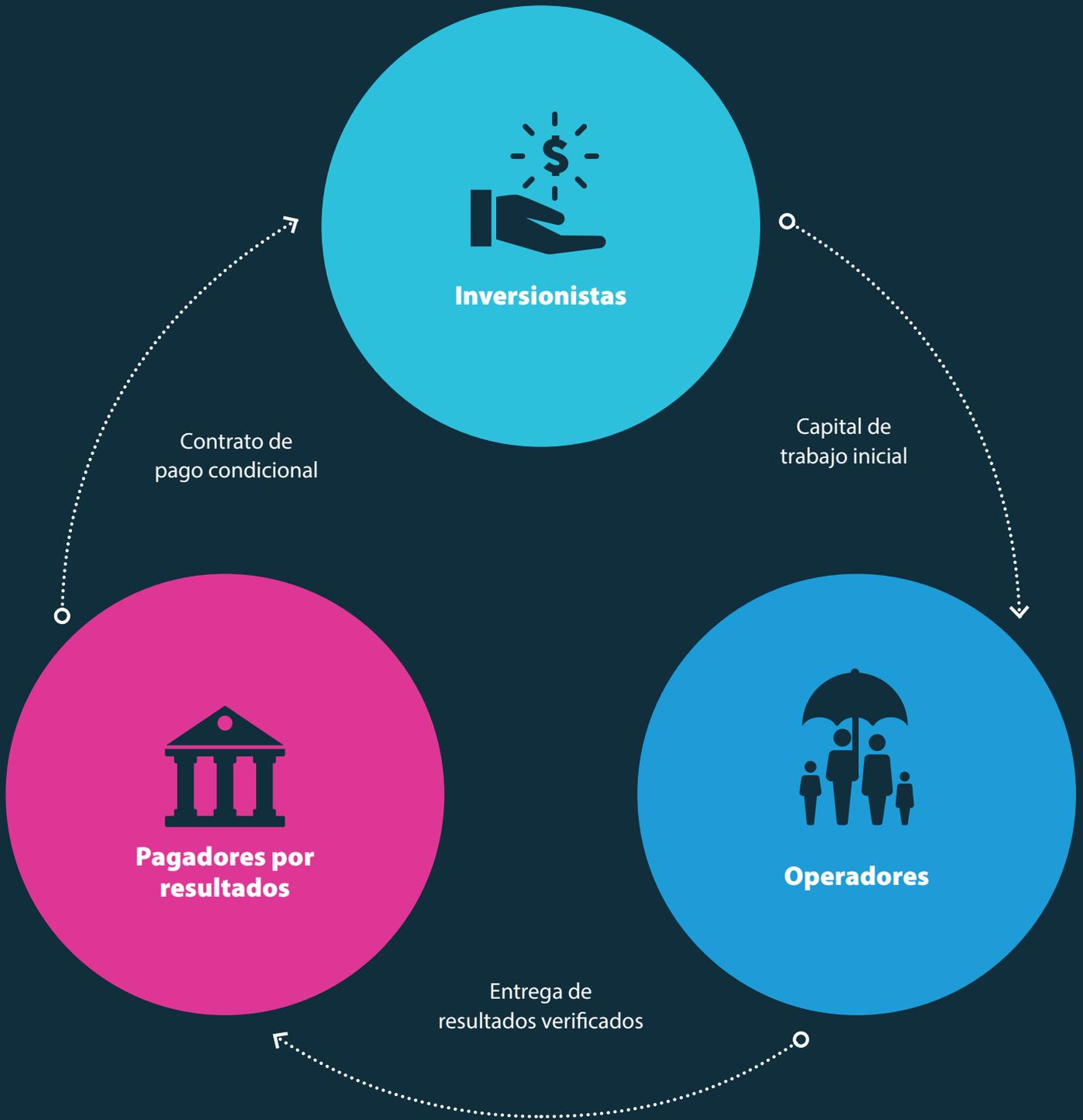
Los Bonos de Impacto son un tipo de mecanismo de FBR, donde el ‘Pagador de Resultados’ condiciona la totalidad del pago al logro de unos resultados. En un Bono de Impacto Social (BIS), el pagador de resultados incluye a un Gobierno, mientras que en un Bono de Impacto en el Desarrollo (DIB, por sus siglas en inglés) el pagador de resultados es un donante no guber-

namental, como por ejemplo una Fundación o una agencia de desarrollo multilateral. Aunque no existen dos Bonos de Impacto idénticos en el mundo, ya que el modelo se adapta a las necesidades y a los objetivos de un contexto específico, se puede trazar a grandes rasgos la estructura del mecanismo. Por ejemplo, los roles fundamentales de un Bono de Impacto los pueden desempeñar una o varias organizaciones dentro del mismo BIS.

Dado que en un Bono de Impacto la financiación se desembolsará al final de la intervención y sólo si se demuestran los resultados; este mecanismo necesita de otra figura que brinde al operador el capital de trabajo inicial y a la vez absorba el riesgo de que la intervención no funcione como se esperaba. Esta figura se suele conocer como ‘Inversionista’. Así, una vez que se hayan verificado los resultados de manera independiente, el pagador de resultados le desembolsará al inversionista el capital inicial junto con un retorno por el riesgo asumido (Ver Figura 1).

Entonces, es precisamente la participación de los inversionistas, con capacidad de asumir el riesgo financiero, lo que permite condicionar hasta un 100% de los recursos a resultados. Esto también mejora el acceso para operadores generalmente más pequeños, que no tienen el músculo financiero para poder esperar al pago, pero que potencialmente tienen mejores ofertas de intervención. En otras palabras, en un BIS, el riesgo lo asume generalmente el sector privado en lugar del público. Esto facilita la innovación en la implementación de programas sociales, ya que el mundo empresarial es más receptivo al cambio y con mayores capacidades instaladas para innovar que el sector público, el cual tradicionalmente se ve impedido por la normativa y la aversión al riesgo.

 **Figura 1.** Esquema general de un Bono de Impacto



2.2. Antecedentes y objetivos del Bono de Impacto Social Empleando Futuro

El BIS *Empleando Futuro*, iniciado en abril del 2017 en Colombia, es el primer BIS en un país en vía de desarrollo y por ello representa una oportunidad de aprendizaje sin precedentes.

Los objetivos principales del BIS eran “lograr mayor costo-efectividad en los proyectos de empleabilidad de población de difícil colocación, usándolo además como herramienta de aprendizaje y desarrollo de conocimientos para el Departamento administrativo para la Prosperidad Social¹². También era de interés el desarrollo de un mercado de inversión en programas sociales que apalanque el trabajo del Gobierno y que pueda asumir riesgos de innovación por el Gobierno”¹³. Otro de los objetivos del proyecto era mejorar la “empleabilidad de la población vulnerable y desarrollar conocimientos para la construcción del modelo en Colombia”¹⁴.

Como hemos visto en el apartado anterior, en un BIS se condiciona el 100% de los recursos al logro de unos resultados específicos. Esta novedad en la contratación introduce un incentivo para centrarse en los resultados más importantes de un programa. Este enfoque en los resultados implica así una mayor flexibilidad, que se traduce en una predisposición hacia la iteración de actividades, la solución de problemas y un aprendizaje continuo para lograr los objetivos del programa. Además, un BIS permite armonizar más estrechamente los intereses de todos los actores involucrados hacia el impacto deseado¹⁵. Por último, puesto que el sector privado asume el riesgo ineludible de innovar en ambientes con poca disponibilidad de datos, un BIS permite por un lado una mayor participación de operadores distintos que dadas sus capacidades financieras no hubieran podido participar del proyecto y, por otro, una mayor oportunidad de aprendizaje en el sector público al contar con diversos modelos de implementación.

De esta manera, el BIS *Empleando Futuro* hace frente a una serie de retos clave¹⁶ que obstaculizan la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas efectivas a mayor escala. Estos retos pueden resumirse a grandes rasgos en:

1 Una carencia de datos y evidencia sobre los resultados y lo que funciona mejor en distintos programas de empleo.

2 Una falta de incentivos para generar innovaciones que mejoren los programas.

3 Una deficiencia aparente en la adaptación de programas a las necesidades específicas de distintas poblaciones y mercados laborales.

En cuanto al contexto macro de este proyecto, es importante recalcar que se enmarca dentro del programa SIBS.CO; un programa más amplio que también comienza en el 2017 y tiene una duración de cinco años. Este programa de aproximadamente 25,4 miles de millones de pesos colombianos (COP)¹⁷, financiado por el Laboratorio de Innovación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, y ejecutado por la Fundación Corona, tiene la visión de mejorar el acceso y retención en empleos formales para población vulnerable, y una mayor costo-efectividad en el gasto público para lograr mejores resultados sociales. A su vez, esta visión también implica mayores oportunidades de inversión de impacto y un mercado de operadores¹⁸ más grande y cualificado¹⁹.

12. El Departamento Administrativo Prosperidad Social es el organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica.

13. Instiglio. *Primer Bono de Impacto Social en Colombia: Diseño Técnico del Bono de Impacto Social*. 2017.

14. SIBS.CO. *Empleando Futuro. Hallazgos del primer Bono de Impacto Social en Colombia*. 2019

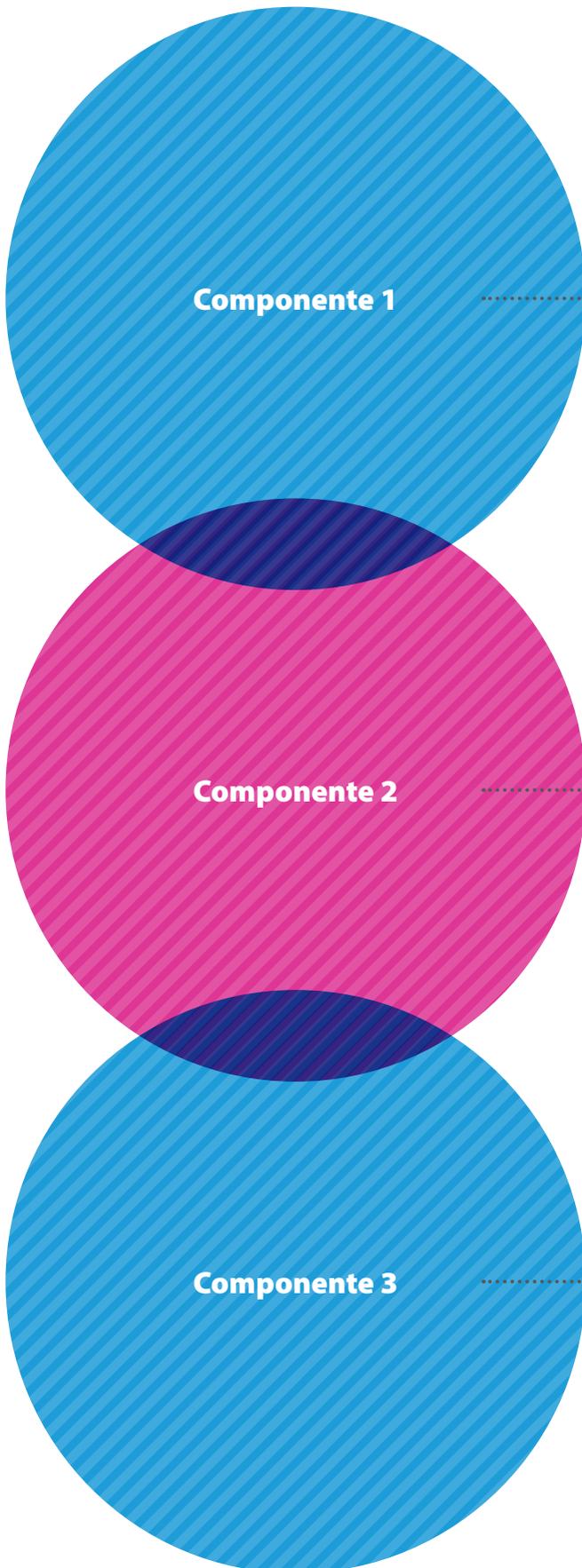
15. Al tener pagos en riesgo, el BIS asegura que los objetivos de los co-pagadores y de los inversionistas estén alineados hacia el mismo logro. Los incentivos financieros inducen un cambio comportamental dado que redirigen esfuerzos de implementación hacia lograr resultados para poder recibir los pagos acordados.

16. Estos retos fueron identificados como parte del diagnóstico que se realizó durante el diseño técnico del BIS.

17. Esta cifra se pactó originalmente en dólares y era de USD 8,6 millones. La tasa de cambio utilizada es de COP 2.951 COP por cada USD- es el promedio anual de la tasa de cambio del 2017, año en el que se lanzó el Programa. Esta misma tasa se utilizará a lo largo del documento.

18. Las organizaciones encargadas de entregar la intervención a los participantes del proyecto. Este puede ser con ánimo o sin ánimo de lucro. En algunas ocasiones se hace referencia a este agente como *implementador*.

19. SIBS.CO. *Teoría de Cambio de SIBS.CO*. 2019.



Componente 1

Diseño e implementación de al menos 3 Bonos de Impacto Social con efecto demostrativo en empleo para poblaciones vulnerables en Colombia, donde el BIS *Empleando Futuro* es el primero. En el 2018, comenzó el diseño del segundo BIS – conocido como el BIS Cali Progresas con Empleo. Los aprendizajes de cada uno de estos BIS informarán el diseño y la implementación de los siguientes, alcanzando finalmente a un modelo sometido a pruebas que el Gobierno de Colombia pueda respaldar a mayor escala.

Componente 2

Creación de un mercado de Bonos de Impacto Social en Colombia. Este componente incluye actividades como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en los actores locales, la incidencia en política, el desarrollo de infraestructuras de datos, y la publicación de evaluaciones y estudios de concepto para la creación de Bonos de Impacto Social en otros sectores.

Componente 3

Difusión del conocimiento y aprendizaje para la replicación de estas experiencias. Este componente incluye actividades como la difusión de los aprendizajes de los proyectos y del mecanismo de Bonos de Impacto Social.



2.3. Actores y roles

En el apartado anterior descubrimos los objetivos del BIS *Empleando Futuro*, pero antes de entrar en los detalles más técnicos del diseño del mismo, es importante describir los actores involucrados y el papel que cada uno desempeñó dentro del proyecto (Ver Figura 2). Estas relaciones se pueden entender en dos niveles, un marco que irá cobrando vida a lo largo de las siguientes secciones de este reporte.

En un primer nivel, existe un convenio entre los pagadores por resultados (de ahora en adelante, co-pagadores²⁰) y el intermediario²¹. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el BID Lab, este último con recursos aportados por la Secretaría de Estado Asuntos Económicos de Suiza, condicionaron 3,1 miles de millones de pesos colombianos (COP)²² al logro de los resultados^{23 24}. En la práctica desembolsaron COP 2,9 miles de millones por el logro de resultados²⁵. Las fundaciones Corona, Julio Mario Santo Domingo y Bolívar Davivienda actuaron como los inversionistas, garantizando el capital inicial necesario para la intervención en sí y asumiendo el riesgo ligado al des-

empeño a cambio de un retorno sobre la inversión²⁶ (el cual no se estableció de antemano).

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social aportó la mitad de esta financiación condicionada a resultados, la cual se desembolsaría antes que la financiación del BID Lab; es decir, el Gobierno pagaría por los resultados que se obtuviesen primero, para así poder cumplir con los requisitos de la ejecución de recursos dentro de la vigencia presupuestal aprobada. En el caso de que no hubiera desembolso por parte del BID Lab, estos fondos podrían ser reciclados para pagar por resultados en los próximos BIS dentro del programa más amplio mencionado con anterioridad, SIBS.CO.

En un segundo nivel, encontramos el ‘grupo de implementación’. Este nivel hace referencia a los contratos entre los inversionistas, representados legalmente por el intermediario, y los operadores, donde los inversionistas brindaron el capital inicial necesario para la implementación de las intervenciones. Como veremos en más detalle en la sección 3 de este documento, los inversionistas además condicionaron una parte de este pago al logro de resultados, re-utilizando el capital de los primeros pagos por resultados obtenidos en el BIS, y creando así incentivos financieros también en este segundo nivel. En total, estos invirtieron 2,4 miles de millones de COP²⁷ en cuatro operadores²⁸, seleccionados a través de una licitación cerrada: Kuepa, Volver a la Gente, Fundación Carvajal, y Fundación Colombia Incluyente. Para los propósitos de este reporte, nos referimos a estos operadores sin mencionar el nombre de cada uno.

20. Actores que condicionan sus pagos o desembolsos al logro de resultados definidos previamente que hayan sido verificados.

21. Este es el Convenio de Cooperación Técnica, firmado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el BID Lab y la Fundación Corona – en calidad de intermediario.

22. Este valor equivale a USD 1'050.491.

23. Este valor corresponde a la cantidad de recursos disponibles para pagar por resultados en el proyecto.

24. Instiglio. *Memo de Diseño técnico del Bono de Impacto Social Cali*. 2019.

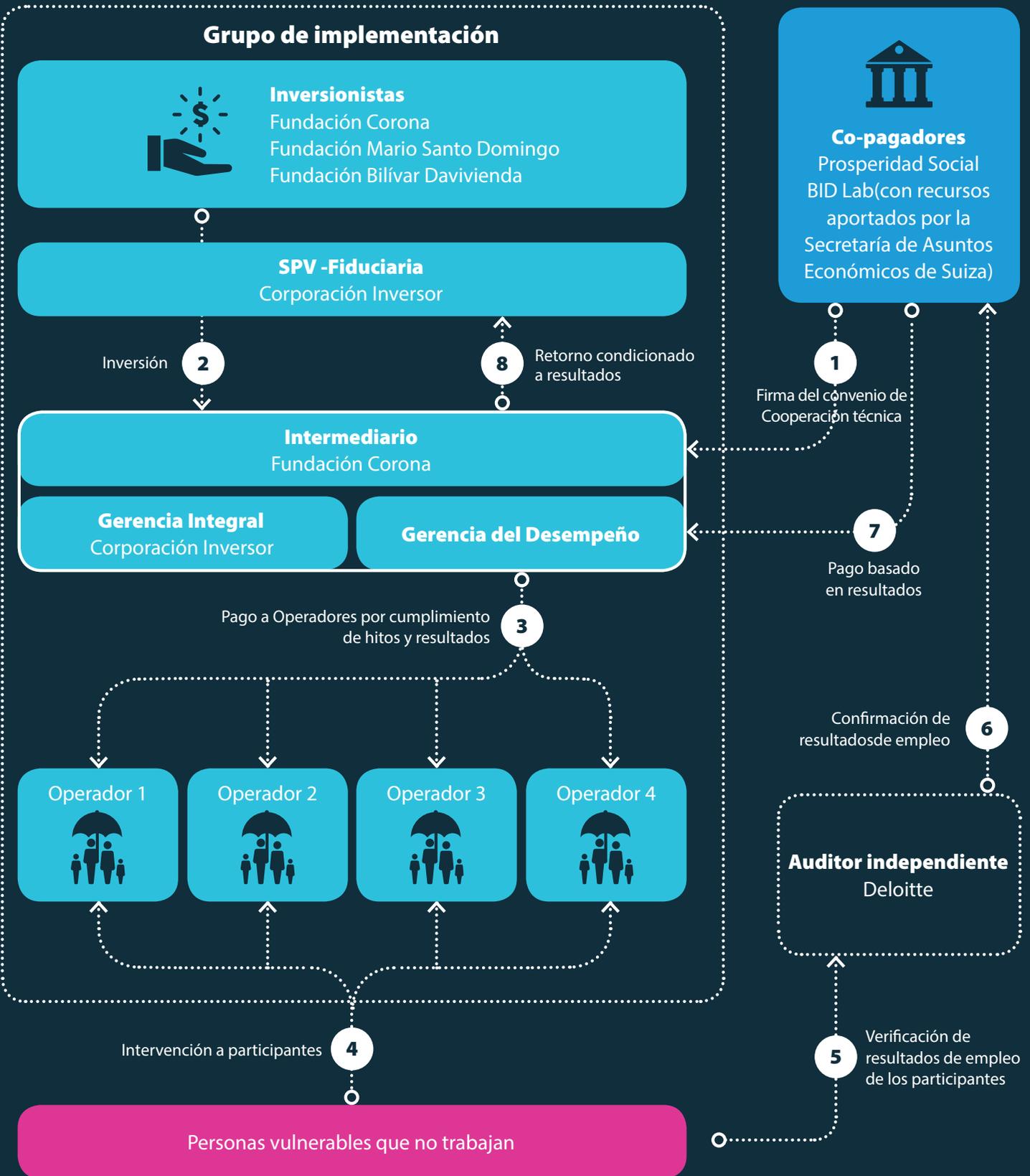
25. Este valor equivale a USD 982.718

26. Como parte del proceso de definición del precio se asumió un retorno bruto esperado, que fue incorporado en el cálculo del mismo.

27. Este valor equivale a USD 813.284 aproximadamente.

28. Valor reportado por el intermediario del BIS.

Figura 2. Estructura del Bono de Impacto Social Empleando Futuro



En este BIS, la Fundación Corona – dada su experticia en materia de programas de empleo – además ejerció como intermediario,²⁹ en representación de los inversionistas, y se encargó así de manejar el capital de inversión, y la selección, contratación y relación con los operadores en el transcurso de la implementación. En este sentido, también se encargó de liderar y establecer, en conjunto con la Corporación Inversor, un sistema de Gestión del Desempeño (GdD)³⁰ con los operadores, con el objetivo de recopilar y centralizar datos en una plataforma para generar aprendizajes y mejoras en la implementación. Esta función fue asumida por la ‘Gerencia de Desempeño’³¹, contando además con una consultora experta en GdD. También, cabe señalar el rol de apoyo al intermediario de la Corporación Inversor como experto en el manejo de capital e inversión de impacto – esta función se recoge dentro de la ‘Gerencia Integral’³².

Además de los actores señalados en estos dos niveles, encontramos a una serie de organizaciones que desempeñaron diferentes papeles clave en el BIS. Primero, Deloitte actuó como auditor independiente³³, encargado así de la verificación de los resultados. Segundo, Duran & Osorio, Baker McKenzie y Fundación Probono actuaron como asesores legales. Tercero, Compartamos con Colombia apoyó el proceso de debida diligencia para seleccionar a los operadores. Por último, Instiglio dio asesoría técnica en el diseño y la estructuración del mecanismo de FBR.

Como hemos visto, este BIS contó con una conjunción de diversos actores; y cabe señalar que, al ser el primer piloto dentro del programa SIBS.CO y el primero en un país en vía de desarrollo, los actores, como es usual en un proceso de innovación, privilegiaron la oportunidad de generar aprendizajes por encima de todo.

2.4. Características de la intervención y ficha técnica

2.4.1. Intervención y participantes

Este BIS entonces financió las intervenciones de cuatro operadores, las cuales se llevaron a cabo en Cali, Bogotá, y Pereira, y reunieron distintas actividades, tales como apoyo psicosocial³⁴, formación en habilidades técnicas, intermediación laboral, entre otras. En el esquema de intervención de cada operador se especificaban once etapas³⁵, conformando así ‘la ruta de intervención’; dentro de la quinta etapa merece destacar el requerimiento de cumplir con al

menos 100 horas de formación para todos los participantes. Esta ruta se diseñó teniendo en cuenta las mejores prácticas del Modelo de Empleo Inclusivo para población vulnerable, diseñado por Fundación Corona, Fundación ANDI, USAID y ACIDI/VOCA. También se tuvo en cuenta el modelo de Inclusión Productiva implementado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y las propuestas de diferentes proveedores de servicio. (Ver Anexo 2 para más información sobre la ruta de intervención).

En cuanto al contexto demográfico del proyecto, como hemos mencionado, este BIS tenía como población objetivo personas en condición de vulnerabilidad. Por ello, se estableció que los participantes del proyecto tenían que cumplir con al menos uno de los siguientes criterios de elegibilidad: (i) tener un puntaje SISBEN de 0 hasta 41,74, (ii) pertenecer a la Red Unidos, y/o (iii) estar en el registro único de víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Además, también se establecieron otros criterios para acotar el enfoque: (i) ser mayor de 18 y menor de 40 años al momento del ingreso al programa, (ii) ser graduado de bachiller al momento del ingreso al programa, (iii) no haber participado en los programas de Inclusión Productiva, Empleo para la Prosperidad y Mi Negocio, y (iv) no contar con empleo formal al inicio de la formación.

29. La Fundación Corona desempeñó este rol de intermediario pro-bono.

31. Sistema de información que permite tener información en tiempo real de la implementación de los proyectos y/o programas sociales para tomar medidas correctivas que maximicen los resultados de los mismos.

32. Experto contratado por el intermediario para prestar servicios de Gestión del Desempeño a los operadores durante la implementación del proyecto.

33. Entidad contratada por el intermediario para apoyar el manejo el capital y la inversión de los inversionistas del proyecto. En el BIS este rol fue asumido por la Corporación Inversor.

34. Actor encargado de la verificación de los requerimientos de elegibilidad de la población objetivo, del contenido de la intervención estipulada en el convenio del BIS, de la intervención recibida por los participantes y del cumplimiento de las métricas de pago.

Consistía en acompañamiento a través de psicólogos a lo largo de la ruta, identificando las necesidades y barreras de los participantes del Proyecto para el logro de los resultados de empleo.

35. Cada uno de los hitos de la ruta de intervención. Las etapas son: socialización, convocatoria e inscripción; perfilamiento y caracterización; orientación socio-ocupacional y plan de proyecto de vida; evaluación pre-formación y post-formación, formación en competencias específicas y habilidades socio emocionales; estrategia de retención; apoyo psicosocial; intermediación laboral; colocación laboral efectiva; acompañamiento post vinculación laboral y medición, monitoreo y evaluación del proyecto.

2.4.2. Métricas y estructura de pago³⁶

Las métricas de pago se definen como los resultados que, una vez verificados, desencadenarían el pago al intermediario por parte de los co-pagadores; y por tanto, son los resultados que se incentivan directamente en el modelo BIS.

En el caso del BIS *Empleando Futuro*, se establecieron las siguientes tres métricas de pago:

- 1 **Colocación Laboral (C):** los inversionistas recibirían un 50% del pago per cápita por los participantes que obtuviesen un empleo formal. Esta métrica se hacía efectiva al verificar que los participantes elegibles que recibieron los mínimos de intervención cuentan con un empleo formal.
- 2 **Retención a tres meses (R3):** los inversionistas recibirían el 50% restante por los participantes que además consiguiesen mantener el empleo por tres meses. Esta métrica se hacía efectiva al verificar que los participantes elegibles que recibieron la intervención cuentan con un empleo formal por mínimo tres meses después de su contratación inicial.
- 3 **Retención a seis meses (R6):** esta métrica correspondía a una bonificación del 10%, condicionada a que los participantes retuviesen el empleo por seis meses. Cabe señalar que esta métrica se introdujo más tarde en el diseño con el objetivo principal de generar aprendizajes (i.e., métrica de aprendizaje). Esta métrica se hacía efectiva al verificar que los participantes elegibles que recibieron la intervención cuentan con un empleo formal por mínimo seis meses después de su contratación inicial.

A pesar de que la retención de un empleo está más estrechamente ligado al logro del objetivo último del proyecto, este resultado también es más difícil de controlar o afectar. Por ello, se trató de alcanzar un balance adecuado entre los resultados deseados y el riesgo asumido por los inversionistas. Como exploraremos en la sección 4 de este reporte, estas métricas y sus respectivas ponderaciones se diseñaron con el fin (i) de alinear los incentivos de los actores y promover cambios encaminados al logro de resultados de empleo, principalmente de C y R3 ya que corresponden a un porcentaje más elevado del pago respecto de la métrica de aprendizaje de R6; (ii) de fomentar aprendizajes sobre la retención a mayor plazo, R6; (iii) y de reducir el riesgo inherente en un modelo de FBR (por consiguiente también los costos, ya que un mayor riesgo implica un costo mayor).

En lo que se refiere a la 'estructura del pago', es decir el valor o precio asignado a cada métrica, se estableció lo siguiente:

1'944.405 COP

por participante elegible por cumplimiento de la métrica de colocación laboral efectiva;

1'944.405 COP

por participante elegible por cumplimiento de la métrica de retención laboral a tres meses;

388.881 COP

por participante elegible por cumplimiento de la métrica de retención laboral a seis meses.³⁷

2.4.3. Metodología de verificación de elegibilidad y resultados

En el BIS, se estableció que los operadores informarían sobre los resultados y estos se validarían a través de una base de datos administrativos del Ministerio de Salud, donde se registra en un portal virtual la información de las personas empleadas – Planilla Integrada de Liquidaciones de Aportes PILA³⁸.

Además, los actores acordaron una serie de métodos alternativos para la verificación de resultados, por si hubiera demoras en la PILA y para poder hacer frente a posibles discrepancias entre estos datos administrativos y el reporte de los operadores. Estas alternativas incluyeron, por ejemplo, la entrega de copias de los contratos laborales, certificados laborales, o certificados de contribución a la seguridad social.

En cuanto a la verificación de los criterios de elegibilidad, los operadores debían entregar a los operadores copias de sus diplomas de bachiller y de sus cédulas. El auditor independiente verificaba una

36. Instiglio. *Primer Bono de Impacto Social en Colombia: Diseño Técnico del Bono de Impacto Social*. 2017.

37. Estos valores equivalen a USD 659 para las métricas de colocación y R3 cada una, y USD 132 para la métrica de R6.

38. Inicialmente, el proyecto utilizaba la PILA del Ministerio de Salud, y luego pasaron a utilizar la del Ministerio de Trabajo. Ambas bases de datos proveían la misma información. Hubo una reducción en los tiempos de verificación mediante la nueva PILA de aproximadamente el 75%, al pasar de 2 meses al inicio del proyecto a 15 días al final del BIS ampliación.

muestra aleatoria de las mismas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social verificaba el criterio de vulnerabilidad utilizando sus bases de datos administrativos, función que el auditor supervisaba igualmente. Por último, el auditor también verificaba el estado de desempleo de los participantes a través de la PILA.

2.4.4. Duración y etapas

El BIS tuvo una duración total de 21 meses, desde abril del 2017 al 31 de diciembre del 2018, pero se desarrolló en dos etapas: BIS inicial y BIS ampliación.

En un principio, se estableció una duración de 16 meses, desde abril del 2017 a julio del 2018³⁹ – este período hace referencia al BIS inicial. A pesar de las restricciones impuestas por los ciclos presupuestales del Gobierno, donde los recursos públicos deben usarse dentro de un año calendario, esta duración fue posible – gracias a la participación de los actores de cooperación internacional. Como mencionamos anteriormente, los pagos por resultados se secuenciaron de tal forma que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social pagaría por los primeros resultados obtenidos, antes del 31 de diciembre de 2017, y el BID Lab ejecutaría pagos por los resultados obtenidos de ahí en adelante.

En 2018, se decidió hacer una adición de recursos de COP 746.651.520^{40,41} y expandir el BIS por cinco meses más, sólo en Bogotá y con dos de los cuatro operadores – este período hace referencia al BIS ampliación. Tres razones principales están detrás de esta decisión: (i) la disponibilidad adicional de recursos del Gobierno para pagar por resultados logrados después del plazo original, lo cual pudo ampliar el impacto del proyecto en la población beneficiaria; (ii) la oportunidad de generar mayores aprendizajes durante y después del proyecto, uno de los objetivos principales de todos los actores involucrados; (iii) la oportuna coincidencia con la transición del Gobierno Nacional que tuvo lugar en agosto del 2018, lo cual facilitaría un espacio de diálogo entre los actores y la nueva administración – espacio que los actores habían valorado desde el diseño del BIS inicial; y (iv) ampliar la capacidad de monitoreo sobre los resultados de R6 de algunos participantes.

2.5. Resultados

En términos del número total de personas beneficiadas en el BIS, se verificaron los siguientes resultados: 899 personas en condición de vulnerabilidad consiguieron un empleo, 677 personas



mantuvieron el empleo durante al menos tres meses y 309 personas durante al menos seis meses.

Estos resultados representan un cumplimiento del 117,3% en la *meta*⁴² de colocación (C) y un cumplimiento del 88,4% en la meta de retención a tres meses (R3) – las métricas principales del proyecto. A su vez, en materia de retención a seis meses (R6) el 60,9% de los participantes retenidos a tres meses mantuvieron el empleo por este tiempo⁴³.

Así mismo, y desde una perspectiva más amplia de los resultados, Empleando Futuro logró atraer inversionistas locales de impacto – incluido dos que invirtieron recursos de su patrimonio o *endowment*, y generó rendimientos atractivos del 12.06% (i.e. TIR considerando inflación)⁴⁴. Esto demuestra el potencial del Bono de Impacto Social como una nueva alternativa de inversión de impacto en Latino América que alinea los rendimientos sociales y financieros.

Estos números son alentadores, ya que revelan el potencial del modelo BIS y de una manera u otra aseguran el valor de este piloto; más allá de su valor como herramienta de aprendizaje, su valor para contribuir a mejorar el bienestar de las poblaciones más vulnerables. En las secciones siguientes de este documento, exploraremos en mayor detalle las razones detrás de este primer piloto.

39. Esto debido a la transición del Gobierno de la época el 7 de agosto del 2018.

40. Este valor equivale a USD 253.016

41. *Otrosí al convenio del Bono de Impacto Social Empleando Futuro*. 2018

42. El término 'meta' se refiere al número máximo de resultados (e.j., personas colocadas) que podían ser pagados en cada una de las métricas del BIS.

43. Esta tasa solo tiene en cuenta el BIS inicial debido a que el BIS ampliación no se hizo verificación de resultados de R6.

44. Dato reportado por Corporación Inversor.



Recuadro 1. Sobre el proceso de fijación de 'metas'

Las 'metas', o límites de pago, correspondiente a cada métrica de pago se obtuvieron al dividir el presupuesto disponible para pago por resultados asignado a cada métrica por el precio unitario de cada métrica. Tanto el presupuesto asignado como el precio unitario por métrica fueron determinaciones deliberadas en el proceso de diseño para crear incentivos que cumpliera con los objetivos del BIS. Este cálculo resultó en que las 'metas' para cada una de las métricas fuera de 514 personas por las que se podía pagar.

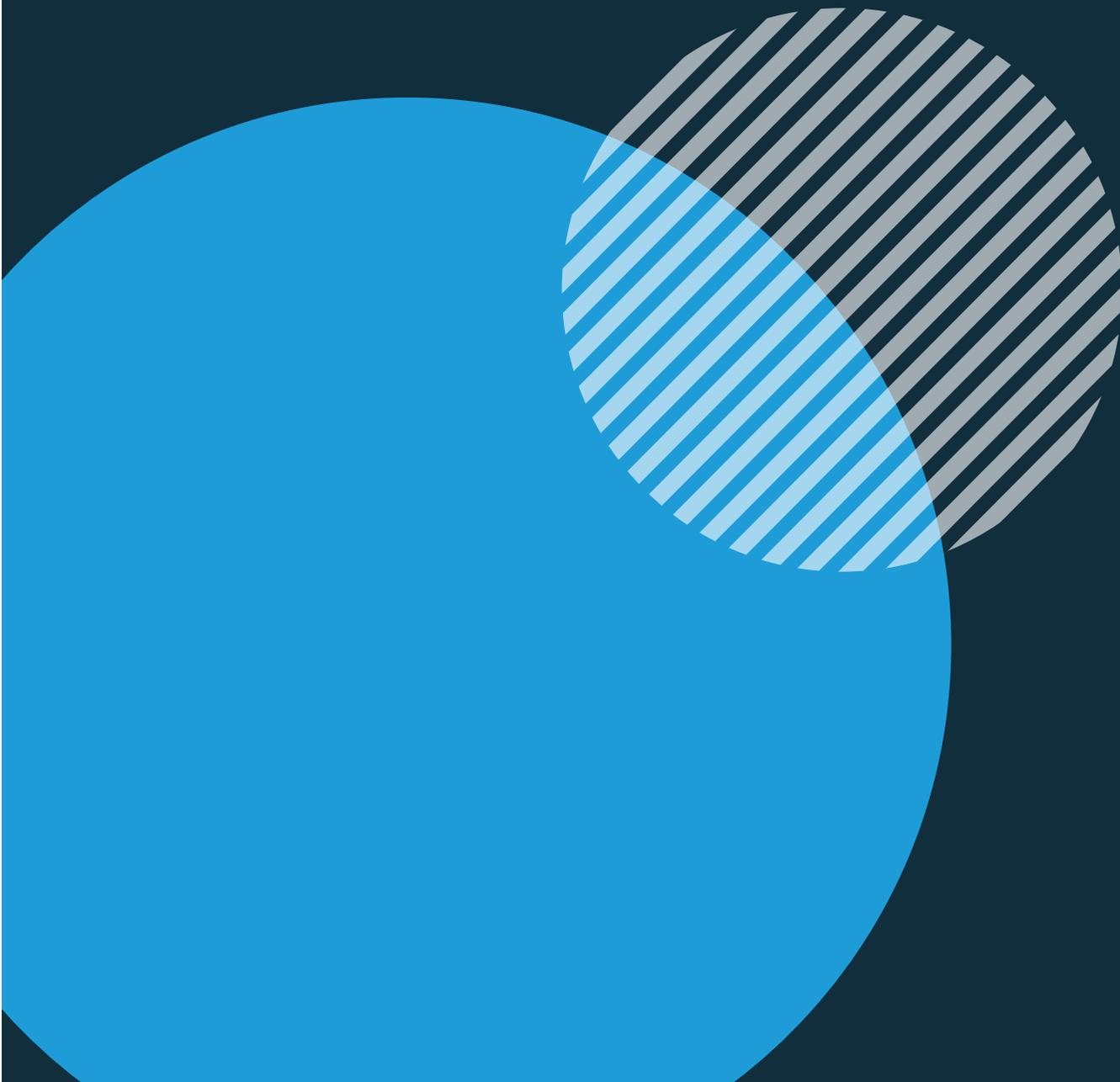
Para la ampliación del BIS se acordó mantener la misma estructura de incentivos - dividir el presupuesto adicional por los precios unitarios de las métricas central del BIS C y R3. Esto resultó en una meta ampliada o ampliación de límite de pago de 252 personas.

Para determinar las metas actualizadas globales del BIS -es decir las agregadas del BIS inicial más la ampliación, se tuvieron en cuenta los resultados alcanzados a la fecha en el BIS inicial. Por ende, la meta actualizada para C fue de 766 dado que se había pagado por las 514 personas de la meta del BIS inicial, y se agregaron las 252 personas adicionales. Así mismo, la meta actualizada para R3 fue de 766 dado que también se agregaron las 252 personas adicionales.⁴⁵

En el caso de R6, el límite de pago se ajustó del original (514) a 259 personas, dado el relativo menor avance en el cumplimiento de esta métrica de aprendizaje en el BIS inicial, y que el BIS ampliación no tenía la duración suficiente para lograr nuevos resultados en R6.

45. Si bien en el otrosí que se le hizo al convenio del BIS para la ampliación la meta a R3 es de 697, se decidió reportar sobre una meta de 766 personas -los 514 originales del BIS inicial y 252 del BIS ampliación- (Otrosí al convenio del Bono de Impacto Social Empleando Futuro. 2018).

3. Metodología





Esta sección presenta, en primer lugar, la metodología empleada para llevar a cabo la recolección y el posterior análisis de información cualitativa y cuantitativa sobre el BIS *Empleando Futuro*. Asimismo, presenta las consideraciones metodológicas que se deben tener en cuenta al entender los hallazgos y conclusiones presentadas en las secciones 4 y 5 del presente reporte.

Como se mencionó en la introducción, la Agenda de Aprendizajes es una evaluación de procesos estructurada alrededor de tres objetivos centrales. Tomando como base estos objetivos, se formularon una serie de preguntas claves que guiaron la evaluación

(Ver Tabla 1). Dentro de cada objetivo, estas preguntas estuvieron orientadas a descubrir los resultados y cambios observados en la implementación del BIS, y en los actores involucrados, y el por qué se dieron, es decir los factores que los motivaron.



Tabla 1. Preguntas de investigación claves de la Agenda de Aprendizajes

Objetivo	Categoría de análisis	Preguntas claves
Evaluar la efectividad ⁴⁶ del modelo BIS para lograr mejores resultados de empleo	Resultados del BIS	¿Cuáles eran los resultados esperados del BIS?
		¿En qué medida se lograron los resultados del BIS?
	Factores clave del BIS	¿En qué medida el BIS propició cambios en los actores involucrados?
		¿Cuáles fueron los factores del BIS que contribuyeron a los resultados logrados?
		¿Qué factores del BIS podrían modificarse para mejorar el logro de los resultados?
		¿Qué factores del BIS deben mantenerse y cuáles modificarse para que sea factible escalarlo?

46. Efectividad entendida como la medida en que el BIS logró los resultados esperados, así como los factores que contribuyeron a estos logros.

Objetivo	Categoría de análisis	Preguntas claves
Entender cómo los distintos elementos del BIS motivaron ciertos cambios en los actores involucrados y en la intervención	Cambios en los operadores	<p>¿Qué cambios realizaron los operadores en la implementación de la ruta de intervención para lograr los resultados obtenidos en el BIS?</p> <p>¿Qué eficiencias se generaron en la ruta de intervención de los operadores?</p> <p>¿Qué cambios realizaron los operadores en su organización interna y en sus prácticas de gestión?</p>
	Factores claves de cambio	<p>¿Qué aspectos del esquema de incentivos de los inversionistas a los operadores contribuyeron a cambios en los mismos?</p> <p>¿En qué medida los servicios que el intermediario prestó a los operadores contribuyeron a los cambios en los operadores?</p>
Analizar cómo estos cambios afectaron la efectividad ⁴⁷ , el costo por resultados ⁴⁸ , y el logro de resultados de las distintas modalidades de implementación de la intervención	Comparación de resultados logrados por cada operador	<p>¿Cómo se comparan los resultados logrados por los distintos operadores?</p> <p>¿Qué operadores tuvieron un mejor desempeño en algún resultado en particular?</p> <p>¿Qué operadores tuvieron mejores resultados con algún grupo poblacional específico?</p>
	Factores clave en la ruta de intervención de los operadores	<p>¿Cuáles fueron las características de la ruta de intervención que llevaron a obtener mejores resultados a un operador versus otros?</p> <p>¿Cuáles fueron las características⁴⁹ de la ruta de intervención que llevaron a un operador a tener mejor desempeño en grupos demográficos específicos?</p> <p>¿Cuál fue el costo por resultado comparado entre los operadores?</p>

47. Efectividad entendida como la medida en que cada uno de los operadores logro los resultados esperados (e.j., tasas de éxito, tasas específicas con alguna población en particular).

48. Se refiere al pago total que el intermediario da a un operador, dividido entre el número de resultados logrados en cada métrica del mismo operador. Generalmente se utilizarán las métricas de colocación y retención a tres meses cuando se utilice este término a menos que se especifique lo contrario.

49. Características se refiere al modo como la ruta de intervención fue implementada (e.j., secuencia, intensidad, forma).



3.1. Recolección y análisis de información

Para responder a las preguntas planteadas se llevó a cabo un proceso de recolección de información que involucró a la mayoría de los actores⁵⁰ del proyecto. Esto permitió un análisis robusto que considera las distintas perspectivas involucradas. La recolección de información se hizo a través de los siguientes tres métodos, que a su vez implicaron tres momentos de análisis distintos donde cada análisis servía para informar el siguiente.

1

Revisión documental

Este representó el primer momento de análisis, donde se categorizó y revisó la información disponible relevante a cada uno de los objetivos y preguntas claves. La revisión consideró, entre otros documentos, las entrevistas previas realizadas con los

actores a lo largo del proceso de diseño e implementación del BIS, y los reportes de consultorías que consolidaban aprendizajes intermedios reportados por los actores, entre otros (Ver documentos revisados en Anexo 3).

2

Entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas se realizaron cuando el BIS inicial ya había finalizado y el BIS ampliación estaba en la fase final de implementación. Estas entrevistas pretendían un acercamiento desde lo cualitativo a los resultados y cambios observados en el BIS y los factores que contribuyeron a los mismos. La revisión documental anterior informó el diseño de los cuestionarios para estas entrevistas, lo que permitió corroborar puntos reportados por los actores anteriormente, así como expandir en otros, con el fin de responder a las preguntas planteadas en la Agenda de Aprendizajes.

Para asegurar que este acercamiento fuera lo más robusto posible, se entrevistaron a la mayoría de las personas involucradas (Ver entrevistas realizadas en Anexo 4). A nivel de los actores del BIS, se entrevistaron a todos los operadores, inversionistas y co-pagadores posibles⁵¹. Por su parte, debido al tamaño de la población de los participantes y empleadores, se entrevistó únicamente a una muestra⁵² de estos.

El análisis de la información obtenida en las entrevistas permitió extraer hallazgos preliminares. Estos hallazgos fueron cogiendo forma a medida que se validaban, contradecían o se encontraba nueva información en los análisis cuantitativos.

50. Co-pagadores, inversionistas, intermediario, operadores, auditor independiente, y una muestra de participantes y empresas beneficiarias.

51. No fue posible entrevistar a los representantes en el BIS de la Fundación Julio Mario Santo Domingo y al BID Lab. No obstante, la perspectiva de estos actores está incluida al tomar en cuenta entrevistas anteriores realizadas durante el diseño e implementación del BIS inicial y otros documentos revisados para esta investigación.

52. En un principio, se construyó una muestra estratificada aleatoria, en donde se consideraron estratos como el género, el operador y los resultados obtenidos (haber llegado a R3), buscando tener así una muestra balanceada en estos tres aspectos. No obstante, por limitaciones al contactar a las personas, la aleatoriedad y balance de esta muestra se vio afectada.

3

Análisis cuantitativos

Una vez finalizada la implementación de la ampliación del BIS, se obtuvo acceso a la base de datos consignadas en la plataforma de Gestión del Desempeño (GdD) y a los costos de los operadores⁵³. El análisis se realizó teniendo en cuenta la información disponible y, como mencionamos anteriormente, fue guiado inicialmente por los hallazgos cualitativos preliminares, en la medida que permita validarlos o refutarlos. No obstante, el análisis también consideró cuestiones no relacionadas a estos hallazgos, que se consideraban igualmente relevantes para responder a las preguntas claves de investigación⁵⁴.

Este último momento consistió entonces en un análisis mixto, en donde se contrastaron los análisis cualitativos con los análisis cuantitativos. En los casos donde los análisis cuantitativos no soportaron la información cualitativa, se realizaron análisis adicionales para determinar si se descartaban o se mantenían ciertos hallazgos o hipótesis– permitiéndonos evidenciar los casos en donde existen diferencias notables entre los análisis cualitativos y cuantitativos.

Los datos consignados en la plataforma son una de las principales muestras del legado del BIS, en tanto que se generaron gran cantidad de datos que no existían previamente y que permitieron realizar análisis de gran utilidad para el sector. En primer lugar, fue posible analizar los resultados generales del BIS, así como los resultados desagregados por operadores y grupos demográficos – permitiendo un acercamiento a las variaciones entre operadores. Asimismo, se pudieron analizar las diversas tasas de éxito del proyecto según distintas variables demográficas.

Adicionalmente, la plataforma permitió analizar los resultados del BIS a través del tiempo. Para esto, se creó la variable ‘cohortes’, la cual servía para agrupar a los participantes que iniciaron formación en una fecha similar por operador⁵⁵ (Ver Anexo 5 para el detalle de la construcción de las cohortes). Para aquellas personas que se preinscribieron en el proyecto, pero no llegaron a iniciar formación, se hizo una aproximación con la fecha de preinscripción y se clasificó a cada persona en la cohorte que le correspondería de haber seguido en el proyecto.



53. Debido a que no se pudieron obtener los costos exactos en los que incurrieron todos los operadores, se usaron los montos que el intermediario reportó haber pagado a cada operador (i.e., pre-financiación o capital inicial, pago por actividades e hitos, y pagos por resultados). Para uno de los operadores también se consideró el valor de la contrapartida que este aportó para la implementación de la intervención, según lo consignado en el contrato entre este y el intermediario. Considerar estos rubros nos permitió la mejor aproximación a los costos operativos dada la información existente.

54. Por ejemplo, los operadores no expresaron haber visto mayores dificultades con ciertos grupos demográficos, pero igualmente se realizaron análisis de las tasas de éxito en las distintas etapas de la ruta de intervención para responder a preguntas del tercer objetivo de la Agenda.

55. Teniendo en cuenta que cada operador manejó sus tiempos, la clasificación de cohortes se hizo con base en las fechas de cada operador. Por ejemplo, si en un operador los primeros participantes iniciaron formación en julio del 2017 estos corresponden a la cohorte 1, mientras que, si en otro operador los primeros participantes iniciaron formación en agosto, estos igualmente corresponderían a la cohorte 1.

3.2. Consideraciones metodológicas

Es necesario apreciar las limitaciones de la información disponible y su relación con el alcance de los hallazgos y conclusiones que se recogen a lo largo del documento. En este sentido, cabe resaltar las siguientes consideraciones:

1

Este documento no se basa en una evaluación de impacto⁵⁶, sino en una evaluación de procesos. Por consiguiente, los hallazgos presentados responden a un análisis de lo reportado a nivel cualitativo y a las relaciones encontradas a nivel cuantitativo, pero en ningún momento prueban causalidad. En esta medida, no fue posible realizar un análisis de costo-efectividad⁵⁷ del BIS. Sin embargo, la información disponible nos permitió realizar análisis de los costos por resultado.

2

La recolección de información se realizó 18 meses después del inicio del BIS, por lo que existe un riesgo de sesgo de memoria⁵⁸ en la información cualitativa recogida a través de las entrevistas. Si bien se revisaron documentos previos que ofrecen cierto acceso a información más cercana al inicio o implementación del proyecto, estos documentos no cubrían todas las dimensiones de la Agenda de Aprendizajes – ya que esta se definió posteriormente.

3

Algunos hallazgos se basan en información cualitativa, donde no hay disponibilidad de información cuantitativa. A lo largo del documento, y en las recomendaciones, se mencionan oportunidades de mejora en la recolección de información, que pueden ser incorporadas en futuros Bonos de Impacto y programas de empleo para realizar análisis más rigurosos.

4

La información cualitativa sobre los participantes y empleadores debe tratarse con cautela, puesto que no se contó con una muestra completamente aleatoria, lo que puede implicar sesgos en la información recolectada. A pesar de que inicialmente se realizó un muestreo estratificado aleatorio, esto no se pudo cumplir a cabalidad debido a los retos presentados para entrevistar a los participantes y empleadores seleccionados. Por ejemplo, no se pudo entrevistar a ningún participante o empleador de uno de los operadores, y otro de los operadores modificó la muestra de personas a entrevistar basado en la posibilidad de contactarlas. En consecuencia, las personas entrevistadas no son completamente representativas de los estratos utilizados para generar la muestra (género, operador y éxito en el BIS).

5

Finalmente, los análisis realizados de manera desagregada por grupos demográficos y por cohortes presentan en muchos casos tamaños de muestra reducidos, por lo que los hallazgos relevantes se deberán validar a través de investigaciones futuras con muestras más robustas. Estos casos se mencionan a lo largo del documento.

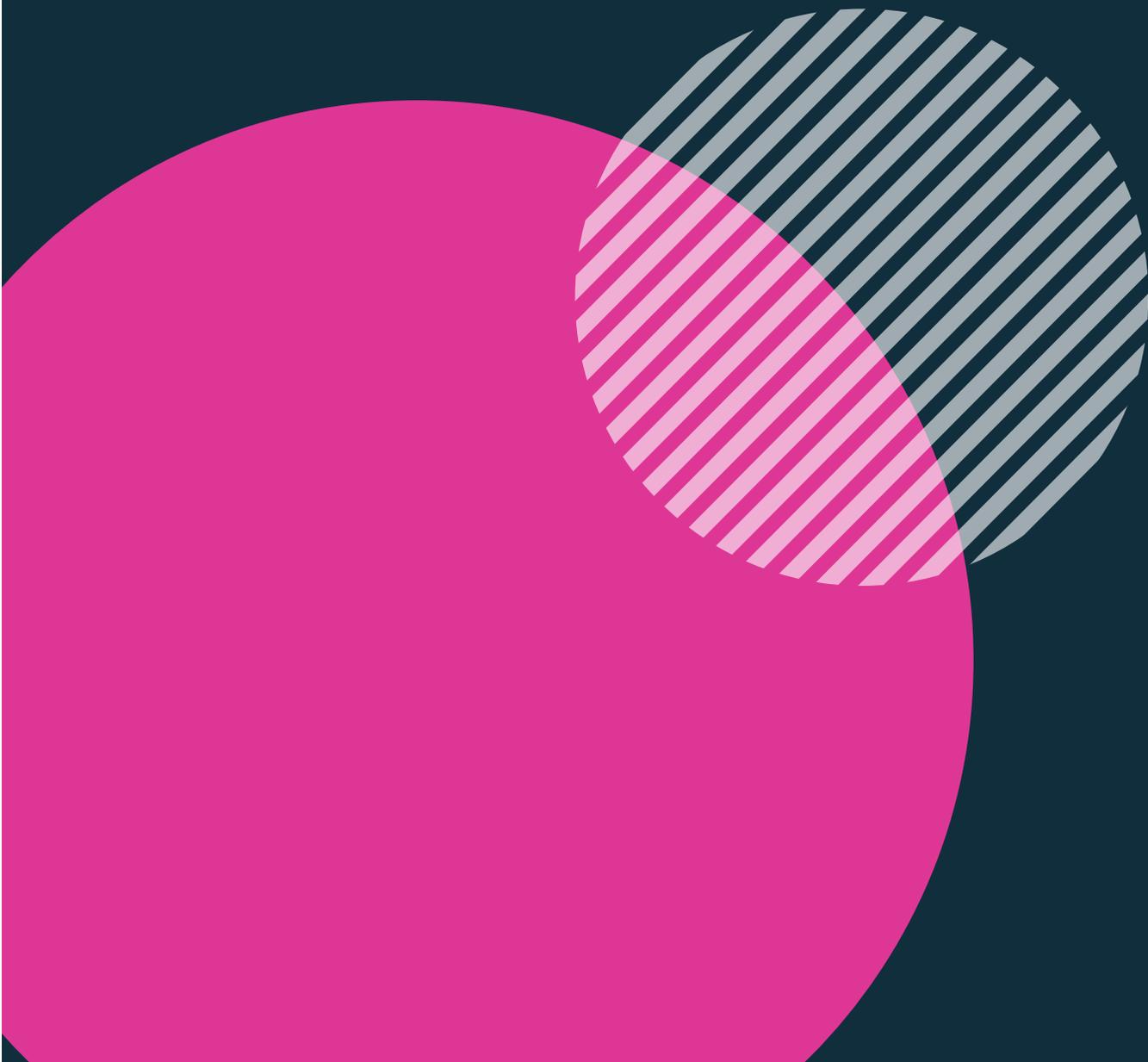
56. “Una evaluación de impacto es una evaluación que intenta establecer una relación causal entre un programa o una intervención y una serie de resultados. Una evaluación de impacto pretende responder a la pregunta de si el programa es responsable de los cambios en los resultados de interés” (Banco Internacional de Desarrollo. *Glosario*. 2019).

57. Un análisis de costo efectividad mide el costo por unidad de impacto. En la medida en que se requiere información sobre los costos y el impacto del proyecto, se necesitaría de una evaluación de impacto que mida el impacto alcanzado en el proyecto. (Banco Mundial. *Cost effectiveness analysis*. 2019).

58. Sesgo cognitivo causado por diferencias en la precisión o la integridad de los recuerdos recuperados por una persona con respecto a eventos o experiencias del pasado. Los actores fueron conscientes de este riesgo desde el principio, pero sin embargo consideraron que el ejercicio de investigación que planteaba la agenda de aprendizajes era valioso para continuar avanzando los objetivos del programa SIBs.CO.

59. Los tiempos de respuesta de este operador para la realización de dichas entrevistas imposibilitaron la realización de las entrevistas dentro del periodo de recolección de información de esta investigación.

4. Aprendizajes sobre el modelo Bono de Impacto Social





En esta sección, exploramos si los beneficios que se asocian con este mecanismo se materializaron en el Bono de Impacto Social Empleando Futuro. Se trata de desentrañar el misterio de un Bono de Impacto, examinando en el apartado 4.1 los elementos de diseño que influyeron en la naturaleza, la calidad y la cantidad de los resultados y de las estrategias de intervención, y los potenciales riesgos que podían surgir. En el apartado 4.2, examinaremos los factores que permitieron descubrir el potencial del Bono de Impacto y las barreras a las que se enfrentaron los actores en el proceso de estructuración e implementación del mismo. Por último, esta sección presenta recomendaciones de mejora para diseñadores e implementadores de futuros Bonos de Impacto.

A través del análisis presentado en esta sección se pretende contribuir a la pericia técnica necesaria para implementar adecuadamente estos mecanismos innovadores. De esta manera, se espera que profesionales del campo del desarrollo fortalezcan su comprensión acerca de cómo diseñar e implementar de manera más efectiva y eficiente este tipo de mecanismos de Financiación Basada en Resultados.

4.1. Los efectos del diseño en la implementación del proyecto

Como se mencionó en la introducción, el potencial de un Bono de Impacto Social (BIS) de generar mejores resultados y aprendizajes está estrechamente relacionado con un diseño técnico que introduzca incentivos efectivos para motivar el desempeño y que brinde la flexibilidad necesaria para innovar en respuesta a estos incentivos. A su vez, el diseño técnico (en adelante 'diseño') también debe asegurar que los fondos públicos y privados estén protegidos frente a posibles comportamientos adversos.

En esta sección examinaremos, en primer lugar, el efecto de los incentivos en los inversionistas, operadores y participantes; teniendo en cuenta el contexto específico de este proyecto, las diferentes métricas de pago, y el riesgo de generar comportamientos adversos. A continuación, exploraremos las implicaciones del nivel de flexibilidad brindado por los contratos y la duración del BIS sobre el proyecto. Finalmente, ofrecemos una serie de conclusiones sobre los hallazgos presentados y recomendaciones para el diseño de futuros BIS.

Principales hallazgos de la sección 4.1.

Hallazgo 1

El Bono de Impacto Social introdujo incentivos financieros y de reputación que motivaron a los inversionistas, al intermediario y a los operadores a enfocar la gestión y las estrategias de implementación en mejorar los resultados centrales del proyecto (colocación y retención a tres meses).

Hallazgo 2

Aunque la bonificación financiera a la retención a seis meses otorgada a los inversionistas no fue un incentivo suficiente para motivar esfuerzos para alcanzar este resultado ambicioso dentro del plazo del Bono de Impacto Social, esta permitió recolectar información para futuros esquemas de Financiación Basada en Resultados.

Hallazgo 3

A pesar de que no se encontró evidencia clara de prácticas de descreme, manipulación de resultados u otros comportamientos perversos en el Bono de Impacto Social, ciertos aspectos del diseño técnico tendrán que evolucionar para continuar minimizando estos riesgos en futuros proyectos.

Hallazgo 4

El diseño técnico introdujo incentivos a la implementación de estrategias para el logro de un menor costo por resultado, pero generó menor atención a mejoras en la efectividad de las mismas.

Hallazgo 5

Los inversionistas y el intermediario contaron con la flexibilidad suficiente para desarrollar un abanico de estrategias encaminadas al logro de los resultados. Aunque en general los operadores también contaron con niveles adecuados de flexibilidad, ciertos aspectos de la Gestión del Desempeño pudieron inhibirla levemente.

Hallazgo 6

La duración del Bono de Impacto Social, condicionada por restricciones regulatorias del sector público, limitó el desarrollo de capacidades de Gestión del Desempeño en los operadores a nivel organizacional y del proyecto, así como los ciclos de iteración y aprendizajes en la implementación.

4.1.1. Incentivos financieros y de reputación

Hallazgo 1. El Bono de Impacto Social introdujo incentivos financieros y de reputación que motivaron a los inversionistas, al intermediario y a los operadores a enfocar la gestión y las estrategias de implementación en mejorar los resultados centrales del proyecto (colocación y retención a tres meses).

El diseño del BIS Empleando Futuro, como se señaló en la introducción de este documento, introdujo un esquema de **incentivos financieros** a los inversionistas que condicionaba el 100% del presupuesto al logro de las métricas de colocación (C) y de retención a tres meses (R3). Se acordó así un precio fijo que los co-pagadores desembolsarían al intermediario por cada participante que mantuviera un empleo formal durante tres meses (i.e., por cada resultado generado) – la mitad de este precio se pagaría al momento de lograr la métrica de C y la otra mitad al momento de lograr R3. Como veremos a continuación en el ‘Hallazgo 2’, también se incorporó un pago adicional o ‘bonificación’ del 10% del presupuesto por cada participante que además mantuviese el empleo durante seis meses (R6).

El diseño del BIS no sólo estableció estas métricas simples, sino que también estableció metas fáciles de entender para todos los actores involucrados: para que el 100% de los pagos por resultados fueran desembolsados, era imprescindible que 766 personas obtuvieran un empleo formal (C) y que 766 personas mantuviesen ese empleo durante tres meses. Adicionalmente, el proyecto tuvo una amplia exposición mediática como primer BIS en un país en vía de desarrollo, lo que junto con el compromiso de SIBS.CO de ser transparentes y compartir su experiencia y aprendizajes, generó la expectativa de que los resultados fueran igualmente públicos. De esta manera, el proyecto se expuso al escrutinio público, generando una **apuesta reputacional elevada** para todos los actores involucrados.

Los operadores por su parte reconocieron que el BIS, al convertir los resultados en protagonistas, hizo que dicha visibilidad cobrase aún mayor importancia, ya que representaba una oportunidad para mejorar su posicionamiento con financiadores de cara a futuras alianzas o donaciones. Específicamente, resaltamos que los incentivos de reputación contribuyeron a

motivarles a lo largo del proyecto, independientemente de las proyecciones de desempeño que impactarían su retribución financiera. Por ejemplo, uno de ellos mencionó que *el BIS, al ser un proyecto enfocado en resultados, a diferencia de otros proyectos de pago por actividades donde los resultados logrados son más ambiguos y abiertos, es interesante e importante pues expone su desempeño no sólo a nivel interno del proyecto, sino también externo*⁶⁰.

Al igual que los incentivos de reputación, se identificó que los operadores tenían también una **motivación intrínseca**⁶¹ que los impulsaba a lograr los resultados del proyecto (tanto los ligados como los no ligados a pagos). Si bien esta motivación es anterior al proyecto y está relacionada con la misión de los operadores, no hay evidencia de que haya esta motivación se haya visto desplazada por el esquema de incentivos financieros del BIS⁶². La motivación intrínseca se identificó en todos los operadores, sin importar si eran organizaciones con o sin ánimo de lucro. Esta se evidenció en aspectos como la prestación de acompañamiento psicosocial después de la retención a seis meses, cuando ya no había pagos condicionados a la retención laboral de los participantes.

En este contexto, vimos que los incentivos financieros del BIS no se opusieron, neutralizaron o desplazaron los incentivos de reputación y la motivación intrínseca de los operadores. En cambio, vimos que estos se complementaron entre sí para motivar a los operadores a lograr más y mejores resultados para los participantes. Aunque en el corto plazo se prevé que los incentivos de reputación seguirán presentes con igual fuerza durante la vigencia del programa SIBS.CO, en el largo plazo la atenuación de este tipo de incentivos, dada la ‘popularización’ de este tipo de proyectos, será una consideración importante para el diseño de futuros BIS. Por ende, la efectividad de estos proyectos dependerá en mayor medida de los incentivos financieros y el impacto que estos puedan llegar a tener, y del desarrollo de incentivos de reputación que no dependan de la novedad del modelo BIS.

60. Operador 4. *Entrevista para la Agenda de Aprendizajes del BIS hecha por Instiglio*. Octubre 2018.

61. Tipo de motivación que no se encuentra relacionada con la obtención de beneficios económicos sino con los valores y visión del mundo del agente.

62. Se ha demostrado que el comportamiento humano está influenciado por motivaciones extrínsecas e intrínsecas. Igualmente, existe amplia evidencia que apunta a que los incentivos financieros que buscan aumentar la motivación extrínseca pueden llevar a que se reduzca o desplace la motivación intrínseca y los comportamientos pro-sociales (Bénabou et Tirole. *Incentives and prosocial behavior*. 2006).

A continuación, exploramos en más detalle el papel que desempeñaron dichos incentivos, empezando por los inversionistas **1** y después centrándonos en los operadores **2**.

1

Con el fin de lograr los resultados centrales del proyecto y contribuir a los objetivos de aprendizaje del BIS, los inversionistas – a través de la figura del intermediario⁶³– desarrollaron estrategias contractuales y de Gestión del Desempeño (GdD). En respuesta a los incentivos, los inversionistas desarrollaron cuatro estrategias principales:

Estrategia 1

Consideraron como uno de los principales criterios⁶⁴ para la selección de los operadores, tanto del BIS inicial como de la ampliación, los resultados – principalmente en C y R3 – que estos podrían alcanzar. Por ejemplo, para el BIS inicial, el intermediario evaluó a los potenciales operadores teniendo en cuenta su desempeño en proyectos anteriores y el potencial de lograr los resultados.

Estrategia 2

Crearon un portafolio diversificado con cuatro operadores, para así mitigar el riesgo financiero de no desempeño, aumentar los aprendizajes del proyecto, y a la vez, favorecer el desarrollo del mercado de operadores. Los cuatro operadores del BIS exhibían prácticas y metodologías de intervención distintas, diferentes precios y estructuras de costos, así como diversos niveles de experiencia en programas de empleo y empleabilidad para población vulnerable. Esto permitió contrastar el desempeño y aprender de organizaciones con diferentes niveles de madurez y capacidad de adaptación al cambio que implica un esquema de FBR.

Estrategia 3

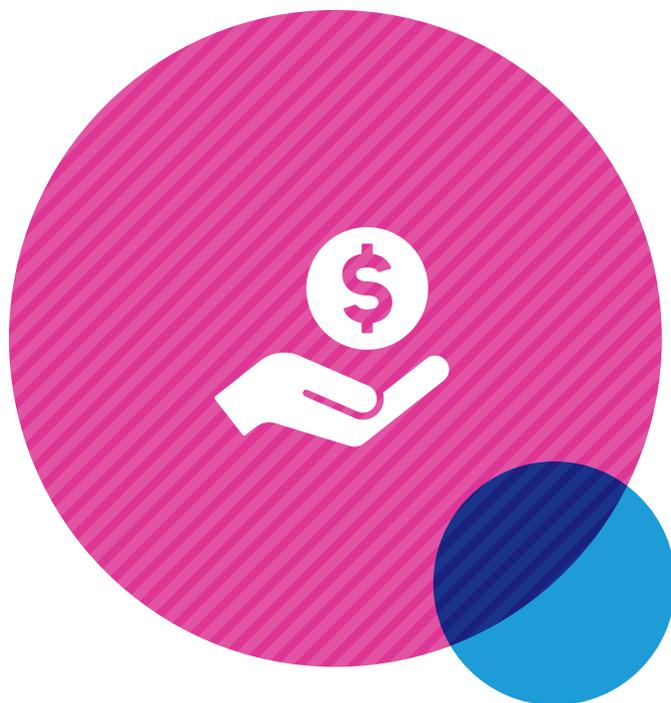
Condicionaron una parte del valor de los contratos con los operadores al logro de resultados, incorporando así incentivos de desempeño para los operadores. Estos incentivos se establecieron en función de las respectivas capacidades financieras, de gestión y de absorción de riesgo de cada operador.

Como es de suponer, la efectividad del modelo BIS depende, en gran medida, de la manera en la que los inversionistas

traspasan a los operadores incentivos que verdaderamente centren la atención en resultados, y otorguen la flexibilidad adecuada para fomentar la innovación en programas sociales (Ver Hallazgo 6 sobre flexibilidad). Por ejemplo, en el caso del Bono de Impacto en Desarrollo de *Educate Girls* en la India, el inversionista pagó un 32% del retorno sobre la inversión inicial al operador, generando así un incentivo financiero para este.

63. Si bien el contrato de pago por resultados se firmó entre los co-pagadores y Fundación Corona en calidad de intermediario, se entiende que los incentivos están destinados a los inversionistas, quienes asumen el riesgo financiero. El intermediario actúa entonces como un ‘representante’ de los inversionistas, y es el encargado de hacer la GdD con los operadores para lograr los resultados que permitirían a los inversionistas recuperar su inversión inicial más un retorno.

64. También se evaluaron otros criterios tales como experiencia previa con proyectos públicos, esquemas de rendición de cuentas, uso de plataformas de monitoreo y evaluación, entre otras.



En el BIS inicial, alrededor del 10% del valor total de los contratos de los operadores dependía del logro de resultados, principalmente de R3⁶⁵. Una vez que los operadores alcanzaban un umbral mínimo de su meta⁶⁶, este pago se desencadenaba a medida que lograran superar dicho umbral (Ver Gráfica 1). El 90% restante dependía del cumplimiento de hitos⁶⁷ asociados a las etapas de la ruta de intervención, lo que les permitiría contar con el capital de trabajo necesario para implementar la intervención.

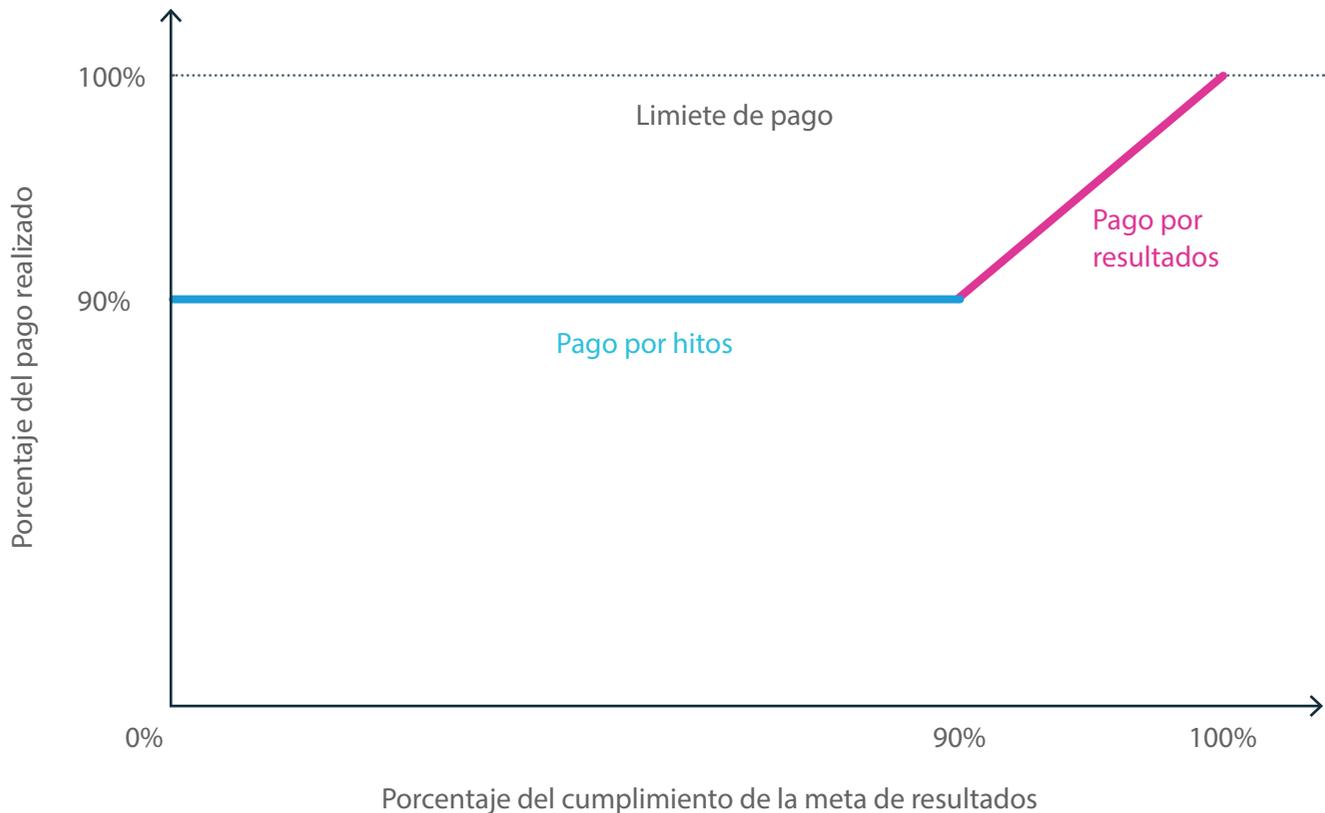
Los operadores reportaron que este incentivo hizo que apuntasen específicamente a los resultados que desencadenarían el pago. También expresaron que, dadas sus capacidades financieras, este porcentaje suponía un riesgo manejable.

Estrategia 4

Adoptaron la metodología de **GdD**, generando así datos para orientar la toma de decisiones de los operadores. Esta metodología se fundamentó en una plataforma de sistematización y centralización de información⁶⁸ que permitía hacer seguimiento y monitoreo a los resultados de los operadores. Así, el acompañamiento a la intervención ayudó a entender los retos para cumplir las metas de desempeño, lo que a su vez informaba las estrategias de implementación y adaptación de la ruta de intervención de los operadores.



Gráfica 1. Función de pagos por resultados de los operadores



65. Este promedio no incluye la bonificación por el logro de R6.

66. El umbral en todos los casos se fijó alrededor del último 10% de las metas por métrica acordadas en los contratos con los operadores. Por ejemplo, si la meta de colocación de un operador era 100 participantes, el pago por éxito en colocación solo se activaría a partir de los 90 empleos generados, y de lo contrario no habría pago por resultados en colocación.

67. Por ejemplo, un hito era que el 100% de los participantes hubieran terminado la etapa de intermediación laboral. Los operadores también contaron con una prefinanciación para iniciar la implementación, lo que les permita garantizar sus gastos operacionales antes del cumplimiento del primer hito.

68. Esta plataforma permitió contar con la información cuantitativa utilizada para los análisis realizados para esta Agenda de Aprendizajes.

2

Los operadores también se esforzaron en sofisticar y mejorar la gestión e implementación de sus rutas de intervención.

En respuesta a los incentivos financieros (introducidos a través de los contratos con el intermediario), los incentivos reputacionales y la motivación intrínseca de cada uno, y también gracias al acompañamiento en GdD del intermediario, los operadores generaron estrategias organizacionales y a nivel de la ruta. Las principales estrategias identificadas fueron cinco:

Estrategia 1

Tres de los cuatro operadores⁶⁹ desarrollaron prácticas de Perfilamiento y Focalización activa (P&F), en respuesta a los incentivos para el logro de resultados. Es decir, seleccionaban a las personas

que finalmente participarían en el proyecto de entre un grupo más grande que cumplía con los criterios de elegibilidad. En particular, dada la ausencia de una base de datos actualizada de personas desempleadas - como sucede en el caso de Colombia, esta es una práctica común en programas de empleo a nivel internacional.

Los operadores 1, 2 y 3 manifestaron que esta práctica les permitía identificar a las personas que tenían mayor potencial de conseguir un empleo formal dentro de la población vulnerable. Se observa además que las prácticas de **P&F** más sofisticadas⁷⁰ están relacionadas con mayores tasas de caída⁷¹ (i.e., deserción) de los participantes entre las etapas de preinscripción e inscripción (Ver Tabla 2).

Si bien la naturaleza de este tipo de prácticas de **P&F** puede llevar a situaciones de descreme, no hay evidencia concluyente de que hayan limitado la participación en el BIS de grupos más vulnerables. Esto se indagará en mayor detalle en el Hallazgo 3.



Tabla 2. Ranking de operadores según nivel de sofisticación de P&F

Ranking según nivel de sofisticación de P&F	Operador	Tasa de caída entre preinscripción e inscripción ⁷²	Práctica de P&F
1	Operador 3	66,6%	Realizó un proceso de P&F informado por las preferencias de las empresas.
2	Operador 1	43,8%	Realizó un proceso de P&F guiado e informado por filtros de actitud y otras habilidades blandas. ⁷³
3	Operador 2	29,3%	Realizó convocatorias focalizadas en la población de interés. Sin embargo, no implementó otras estrategias para afinar el P&F de los participantes.

69. El operador 4, realizó un proceso de **P&F** 'pasivo'; anticipando mayores tasas de caída durante la intervención, le apostó a una estrategia de convocatorias e inscripción de participantes 'en masa'.

70. Para efectos del análisis, se definió que un proceso de Perfilamiento y Focalización más sofisticado es aquel que: i) es más intensivo, y ii) utiliza mecanismos de selección y/o *targeting* informado.

71. La tasa de caída para una etapa específica se define como el porcentaje de personas que, habiendo completado exitosamente la etapa anterior, no completaron la etapa de interés.

72. Para calcular la tasa de preinscritos se toma en cuenta lo reportado en la plataforma de GdD del proyecto. Para calcular la tasa de preinscritos elegibles se toma en cuenta la información reportada por Deloitte.

73. Rasgos, características y competencias personales que informan cómo un individuo se relaciona con los demás y consigo mismo. Un ejemplo de este tipo de habilidades es la confianza en sí mismo y la actitud.

Estrategia 2

Las **necesidades de los participantes se volvieron de manera más prominente el eje central** de los esfuerzos de los operadores. Los principales cambios que reflejan esta tendencia en la ruta fueron: (i) la personalización de la ruta de intervención, gracias a ajustes tales como trabajar con grupos de participantes más pequeños durante la etapa de formación o la flexibilización de los horarios, y (ii) la intensificación de las actividades más relevantes para los participantes y las empresas,⁷⁴ como el apoyo psicosocial.⁷⁵

Estrategia 3

Mejoras en la **capacidad de gestión de la implementación**, ligados en su mayoría a la metodología de GdD mencionada anteriormente: los operadores (i) aumentaron la utilización de datos, por ejemplo, integrando métodos de análisis cuantitativos en sus procesos, e (ii) incrementaron la rigurosidad en el manejo de tiempos de implementación, para así lograr los resultados dentro de los plazos estipulados para el pago.

Estrategia 4

Mejoras en la **calidad del personal**: algunos operadores (i) involucraron más a tomadores de decisión de alto nivel para así propiciar cambios estructurales en la intervención, y (ii) capacitaron o hicieron cambios al personal con miras al logro de los resultados del proyecto. Por ejemplo, para desarrollar un acompañamiento que podría llevar a mejores tasas de éxito⁷⁶ a lo largo del proyecto, un operador cambió el tipo de psicólogos que prestaban apoyo psicosocial.

Estrategia 5

A grandes rasgos, los operadores otorgaron dos tipos de **incentivos a los participantes**: unos previos a la colocación laboral como parte de las estrategias de acceso y permanencia; y otros una vez el participante estaba empleado, para garantizar la entrega del soporte privado (e.j., certificado laboral) requerido para la verificación de los pagos por C y R3. Mientras los primeros se consideran apropiados ya que fomentaron la permanencia de los participantes en las etapas de formación e intermediación laboral, los segundos presentan un riesgo de desencadenar comportamientos indeseados. Este riesgo se analiza a mayor detalle en el Hallazgo 3.

De un lado, la entrega de incentivos financieros y no-financieros, como un subsidio de transporte o refrigerios, durante la etapa de formación e intermediación laboral es común en los programas de empleo para población vulnerable. Estos incentivos permiten participar a personas que, de otra manera, no dispondrían de los medios ne-

cesarios. Además, permiten compensar el 'costo de oportunidad' de los participantes de estar formándose, en lugar de estar generando un ingreso mediante un empleo informal. En el caso del BIS, como se verá en la sección 4, los incentivos previos a la colocación fueron efectivos como estrategias de permanencia y acceso, asegurando en muchos casos que los participantes continuaran en el proyecto.

De otro lado, el diseño del BIS establecía, como mecanismo de verificación alternativo a la base de datos administrativos de la PILA, la entrega de soportes privados por parte de los operadores -en caso de que no fuera posible la verificación a través de la PILA. Según los operadores, durante la implementación del proyecto, los rezagos en la actualización de esta base de datos contribuyeron a mayores tasas de deserción en las etapas iniciales de la ruta de intervención - dado que los participantes no podían esperar tanto tiempo para ser admitidos al proyecto.

74. Mientras que la mayoría de los operadores consideraron la perspectiva de los participantes para la intensificación actividades, se destaca que el operador 3 fue el que más consideró la perspectiva de las empresas.

75. Consistía en acompañamiento a través de psicólogos a lo largo de la ruta, identificando las necesidades y barreras de los participantes del Proyecto para el logro de los resultados de empleo.

76. La tasa de éxito para una etapa específica se define como el porcentaje de personas que completaron de forma satisfactorio la etapa de interés.



A Por ello, y para asegurar la verificación de los resultados con dicho mecanismo alternativo, los operadores decidieron dar a los participantes, incentivos financieros para motivar la entrega de los soportes privados.⁷⁷

Hallazgo 2. Aunque la bonificación financiera a la retención a seis meses otorgada a los inversionistas no fue un incentivo suficiente para motivar esfuerzos para alcanzar este resultado ambicioso dentro del plazo del Bono de Impacto Social, esta permitió recolectar información para futuros esquemas de Financiación Basada en Resultados.

El efecto del incentivo a R6 en las estrategias contractuales y de manejo financiero de los inversionistas fue mínimo, en la medida en que estas se enfocaron en las métricas de pago que tenían incentivos más fuertes y que a la vez eran menos riesgosas, pues estaban bajo un control más manejable de los operadores (C y R3). En este sentido, la Fundación Corona, mencionó que *“Hicimos una matriz que permitía entender los dos esquemas [resultados en C y R3] que impactaban la Tasa Interna de Retorno (TIR). R6 nunca lo consideramos dentro de nuestros escenarios porque era aprendizaje, si se daba era mitad para ellos [los operadores] y mitad para nosotros, ese fue el mecanismo de incentivos que planeamos desde un inicio porque era tan pequeño [el incentivo a R6] que no era una estrategia ni planteada ni costeadas”*⁷⁸

No obstante, y en línea con la intención explícita de que R6 fuera una métrica de aprendizaje, pagar por esta métrica permitió recolectar información y generar aprendizajes sobre las dinámicas demográficas y de mercado que estaban en juego (ver sección 5 para profundizar sobre este tema). A su vez, también

sirvió para tener una aproximación inicial a las prácticas de los operadores respecto de R6. Esta información se constituye en un insumo relevante para el desarrollo de políticas públicas de empleo, y para el desarrollo del mercado de Bonos de Impacto en países en vía de desarrollo. Hasta el momento, la evidencia sobre retención laboral de largo plazo se concentraba en mercados de FBR más maduros, como lo son Australia y Nepal.⁷⁹

Por ejemplo, en el caso del mercado de BIS en Colombia, la información de desempeño de los operadores y el efecto del incentivo sirvió de insumo para el diseño del BIS Cali Progresas con Empleo.⁸⁰ En este BIS los co-pagadores introdujeron un mayor incentivo financiero para el logro de R6, correspondiente al 40% del valor total del precio por participante, que se espera lleve a inversionistas y operadores a concentrar sus esfuerzos en una retención de más largo plazo (Ver Tabla 3).

77. Los operadores manifestaron que la recolección certificados privados tenía una dificultad operativa considerable. Esto dado que las empresas no suelen dar certificados a terceros diferentes a sus empleados, e incluso estos trámites administrativos al interior de las empresas toman tiempos diferentes a los que requería el proceso de verificación.

78. Fundación Corona. *Entrevista para la Agenda de Aprendizajes del BIS hecha por Instiglio*. Octubre 2018.

79. Instiglio. *Results-Based Financing to enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs*. IDRC. 2018.

80. Proyecto lanzado en 2019 como parte del programa SIBS.CO. En este BIS, la Alcaldía de Cali y el BID Lab, contando con recursos de junto con la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, actúan como co-pagadores. Los Inversionistas son Fundación Corona, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Mario Santo Domingo, Fundación PLAN, Corporación Mundial de la Mujer y Fundación WWB. La Corporación Inversor asume el rol de intermediario.



Tabla 3. Diferencia en la distribución del precio entre el BIS Empleando Futuro y el BIS Cali

Métrica	BIS “Empleado futuro”	BIS Cali Progresas con Empleo
Colocación	50%	25%
Retención a tres meses	50%	35%
Retención a seis meses	10%	40%

Recuadro 2. Discusión sobre métricas de empleo y empleabilidad en FBR⁸¹

El interés de los gobiernos, operadores, agencias de cooperación y otros actores del campo del desarrollo internacional en explorar y utilizar mecanismos de FBR ha ido creciendo en la última década – pasando de mil millones a 25 mil millones de USD desembolsados a través de estos mecanismos en países en vía de desarrollo. En materia de empleo, el uso de estos mecanismos también ha aumentado desde hace varios años, tan-

to en volumen de recursos destinados como en el número de proyectos. Hemos identificado así que, hoy en día, existen veinte casos⁸² de proyectos de empleo en países de renta media y baja que usan mecanismos de financiación innovadora, implicando un total de 7,6 mil millones de USD. De estos veinte casos, dos son Bonos de Impacto en el Desarrollo y uno es un Bono de Impacto Social – el protagonista de este documento.

	Bonos de Impacto Social			Contratos Basados en Desempeño ⁸³				
	BIS Empleando futuro	Rotterdam BIS	Fondo de innovación del Reino Unido	Australia <i>Jobactive</i>	Chile Califica	Programa SKY de Etiopía	TAEHIL programa de Marruecos	Fondo de empleo de Nepal
Formación recibida	R ⁸⁴	-	-	-	35% (inscripción)	30% (mitad de formación)	80%	R
Habilidades adquiridas	-	-	53%	15%	65%	50%	-	40%
Colocación laboral	50%	-	-	-	-	-	20%	-
Retención laboral a un mes	-	-	-	15%	-	-	-	-
Retención laboral a tres meses	50%	-	30%	31%	-	20% (4 meses)	-	25%
Retención laboral a seis meses	10% (bono)	-	17%	39%	-	-	-	35%
Reducir la dependencia en beneficios sociales	-	100%	-	-	-	-	-	-

81. Este recuadro y todos los datos contenidos en el mismo están basados en: Instiglio. *Results-Based Financing to enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs*. IDRC. 2018, y en Instiglio RBF Database, 2018. This database compiles information on RBF programs in low- and middle-income countries, utilizing sources such as the World Bank, DFID, USAID, Asian Development Bank, NORAD.

82. Este valor no incluye el BIS Cali ni el Bono de Impacto Social de Argentina

83. En este tipo de contratos, el contratante o pagador de resultados (Gobierno, fundación o agencia multilateral) condiciona parte de sus pagos a un operador basado en el logro de resultados predeterminados y/o establece una bonificación por el logro de dichos resultados.

84. Hace referencia a un requerimiento en la ruta de intervención.

A través de este ejercicio de mapeo a nivel internacional, observamos (Ver Tabla anterior) que los programas de FBR para el desarrollo de la fuerza laboral tienden a combinar métricas de resultados en empleo (como colocación y retención) y en empleabilidad (como formación y desarrollo de habilidades). Incentivar estos dos tipos de resultados contribuye a que el proyecto se enfoque en lograr el objetivo último, de manera sostenible. Por un lado, se incentivan actividades encaminadas a que efectivamente el participante consiga y retenga un empleo. Por otro lado, se motiva también la mejora en la calidad de ciertos componentes importantes de la intervención, como la formación, más allá de la función de colocación laboral. Esto último ayudaría a que los participantes mejoren sus probabilidades de encontrar un empleo, o su empleabilidad; de tal forma que, independientemente de que no logren un empleo a raíz del programa, estarían mejor preparados para acceder a oportunidades laborales futuras. Este tipo de métricas de resultados en empleabilidad, por tanto, podrían también justificar el costo de oportunidad de las intervenciones en los participantes que no consiguen un empleo.

Sin embargo, estas métricas también pueden presentar ciertos retos. En cuanto a métricas de empleo, por ejemplo, podría ser deseable poder pagar por métricas de retención de más largo plazo, relacionadas con el impacto sostenible del proyecto en resultados de empleo, como R9 o R12; pero, esto también requerirá horizontes de implementación significativamente más amplios. Por otro lado, a pesar de que, como hemos visto en la tabla anterior, muchos de los programas de FBR en empleo incluyen y recompensan medidas de empleabilidad, estas son difíciles y/o costosas de medir. Por ello, se requerirá una innovación técnica y más experimentación sobre cómo medir mejor dicha empleabilidad.

Otro reto sale a la luz especialmente cuando un programa sólo incentiva uno de estos dos tipos de métricas, o bien resultados de empleo o bien resultados de empleabilidad. Por un lado, incentivar sólo resultados de empleo podría llevar a que los operadores se concentrasen mayormente en lograr ganancias en el corto plazo, como conseguir y retener un empleo al margen de la calidad del mismo. Este enfoque en el corto plazo

podría venir a expensas de impactos de más largo plazo, como aumentar la probabilidad del participante de conseguir mejores empleos en el futuro y prosperar económicamente. Adicionalmente, podría motivar en mayor medida prácticas de descreme, donde los operadores se centran sólo en los participantes más fáciles de emplear a expensas de los que más necesitarían su ayuda (ver detalle de este riesgo en el Hallazgo 3).

En este contexto, cabe señalar que el BIS Empleando Futuro incentivó directamente resultados de empleo y no resultados de empleabilidad⁸⁵ (ver Hallazgo 1 para mayor detalle sobre la estructura de incentivos). Si bien, esto permitió que fuese un proyecto altamente enfocado en resultados próximos al impacto deseado (empleo y retención), no se tiene evidencia de que también haya sido efectivo en mejorar la posibilidad de los participantes de conseguir un empleo posterior al BIS. En otras palabras, el principal motor de cambio en el BIS eran los resultados en empleo y, aunque los operadores reportaron haber mejorado la calidad de la formación, no se tiene evidencia sobre el efecto que tuvieron estos cambios en el desarrollo de habilidades de los participantes para el futuro.

En contraste al BIS, programas que solo incentivaban resultados en empleabilidad, pueden ser igualmente problemáticos. Debido a los retos, anteriormente mencionados, para medir y establecer estándares de desarrollo de habilidades profesionales, algunos programas usan como métrica de empleabilidad que los participantes hayan completado la formación. No obstante, esta métrica no mide de manera robusta mejoras en empleabilidad, pues está muy alejada del impacto deseado; es decir, el haber completado una formación no indica nada sobre la calidad de la misma. Adicionalmente, existe el riesgo de desencadenar riesgos de incentivos perversos⁸⁶. Por ejemplo, en el caso de Chile Califica⁸⁷, donde se pagó por mejoras en habilidades, los operadores bajaron los estándares de las pruebas que median esta mejora.

Por estas razones, se recomienda en la medida de lo posible escoger métricas que combinen resultados en empleo y empleabilidad. Esta estrategia puede robustecer la calidad de la intervención y mejorar los resultados deseados, al mismo tiempo que permite mitigar los riesgos que presentan las métricas de empleo y empleabilidad por sí solas.

85. Si bien el intermediario pagaba a los operadores por algunos aspectos relacionados a empleabilidad como el hito de finalización de formación, el BIS pagaba al intermediario solo por las métricas de C, R3 y R6

86. Tipo de incentivos que generan comportamientos no deseados en alguno de los actores del proyecto.

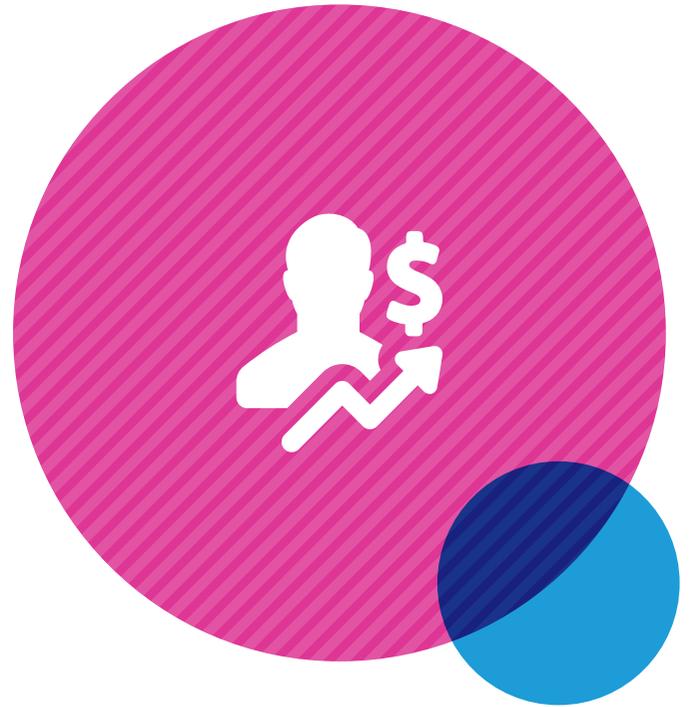
87. Programa de pago por resultados en Chile, desarrollado desde el 2002 al 2009, con el objetivo de generar más oportunidades de formación y educación profesional, y un sistema mejor relacionado con el mercado laboral.

Hallazgo 3. A pesar de que no se encontró evidencia clara de prácticas de descreme, manipulación de resultados u otros comportamientos perversos en el Bono de Impacto Social, ciertos aspectos del diseño técnico tendrán que evolucionar para continuar minimizando estos riesgos en futuros proyectos.

En la medida que la FBR introduce incentivos financieros al desempeño, se pueden presentar nuevos riesgos que deben ser monitoreados y manejados para asegurar que estos incentivos tengan un efecto positivo en la implementación de los programas sociales. En programas de FBR, las prácticas de descreme,⁸⁸ la manipulación de resultados⁸⁹ y otros comportamientos perversos suponen un riesgo a tener en cuenta en el diseño y la implementación de estos programas. Por ejemplo, puede suceder que los operadores traten de ‘manipular’ el esquema de incentivos; como en la práctica de descreme, donde los operadores se enfocan en los participantes para los cuales es más fácil alcanzar resultados y dejan de lado poblaciones más vulnerables.⁹⁰

En materia de programas de empleo a nivel internacional se ha respondido a estos riesgos a través de varias estrategias, tales como la introducción de mayores precios (i.e. precios diferenciados) para incentivar el esfuerzo extra necesario para lograr resultados para poblaciones en extrema vulnerabilidad – como en el caso del programa Job Active Australia.⁹¹ Otro ejemplo de cómo se ha contrarrestado el riesgo de descreme es mediante la asignación de los participantes que los operadores deben inscribir al programa. Por ejemplo, en el caso del SIB de Rotterdam,⁹² el municipio seleccionaba directamente a los participantes con quienes cada operador debía trabajar.⁹³

En el caso del BIS, también se identificaron ciertos riesgos, aunque no existe evidencia de que se manifestasen en comportamientos perversos. Primero, como veremos a continuación, el P&F de los operadores generó un riesgo de descreme. Segundo, el mecanismo de verificación alternativa por medio de soportes privados podría haber resultado en la manipulación de los resultados reportados. Tercero, el esquema de incentivos a los operadores – basados en un umbral mínimo de desempeño – generó un incentivo perverso para los inversionistas.



86. Tipo de incentivos que generan comportamientos no deseados en alguno de los actores del proyecto.

87. Programa de pago por resultados en Chile, desarrollado desde el 2002 al 2009, con el objetivo de generar más oportunidades de formación y educación profesional, y un sistema mejor relacionado con el mercado laboral.

88. Las prácticas de descreme corresponden a un incentivo perverso, a través del cual los operadores se centran en los participantes que tienen mejores posibilidades de lograr los resultados deseados y limitan su trabajo con aquellas personas que, por sus condiciones de empleabilidad y/o vulnerabilidad, posiblemente más necesitarían el programa.

89. Se refiere a comportamientos que aumentan artificialmente la cantidad de resultados ligados a pagos, sin efectuar un cambio verdadero en el objetivo último del proyecto (e.j., emplear a población vulnerable).

90. Dependiendo de los objetivos del programa o proyecto de FBR, las prácticas de ‘descreme’ son consideradas adecuadas en la medida en que permiten focalizar los recursos y esfuerzos de los implementadores en aquellas personas dentro de la población de elegibles que tienen, por ejemplo, mejores posibilidades de beneficiarse del mismo y lograr los resultados esperados.

91. Programa de pago por resultados del Gobierno australiano, desarrollado entre 2015 y 2020, el cual busca ayudar a 750.000 personas a conseguir un empleo. Este programa paga por resultados en empleo (i.e. colocación y retención) y resultados en empleabilidad (i.e. completar programas de educación y formación).

92. Bono de Impacto Social implementado entre el 2014 y 2016, el cual tenía como objetivo disminuir las tasas de desempleo de los jóvenes en Rotterdam y su dependencia a largo plazo de beneficios sociales.

93. Instiglio. *Results-Based Financing to enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs*. IDRC. 2018.



A continuación, exploramos estos riesgos en mayor detalle:

1

Riesgo de descreme dadas las prácticas de P&F implementadas

Como se mencionó en el Hallazgo 1, tres de los cuatro operadores⁹⁴ desarrollaron, en distinta medida, prácticas de P&F sofisticadas en respuesta a los incentivos otorgados para el logro de resultados. Si bien la naturaleza de este tipo de prácticas puede llevar a situaciones de descreme, no hay evidencia concluyente de que hayan limitado la participación en el BIS de grupos más vulnerables y/o con menos posibilidad de emplearse.

La falta de información sobre características observables⁹⁵ y no observables⁹⁶ (e.j., habilidades blandas) de las personas preinscritas, imposibilita establecer el nivel de vulnerabilidad y empleabilidad de las personas que finalmente ‘quedaron por fuera’ del BIS; y por ello, tampoco es posible determinar el verdadero efecto de este P&F. Esta falta de información también fue la razón por la cual se descartó, durante el diseño del BIS, una métrica que hubiese podido mitigar más concienzudamente el riesgo de descreme, al otorgar un pago adicional para la colocación y retención laboral de poblaciones de más difícil colocación.⁹⁷

Por último, cabe señalar que, con base en la información cualitativa anteriormente citada, y dado el objetivo del programa, se cree que esta práctica de P&F pudo contribuir a un uso más

eficiente de los recursos del programa particularmente en la etapa de formación (Ver sección 5, Hallazgo 2 de formación, para una ampliación sobre este tema).

2

Riesgo de manipulación de resultados inherente al mecanismo de verificación alternativa y a los incentivos asociados a participantes

El mecanismo de verificación PILA fue efectivo y permitió identificar una fuente de información valiosa para este tipo de proyectos. No obstante, las demoras en el sistema llevaron en un principio a depender del mecanismo de verificación alternativo, lo que supuso un riesgo de manipulación de resultados.

Como se mencionó en el Hallazgo 1, debido a los rezagos que había en PILA, los operadores otorgaron incentivos a los participantes para motivar la entrega del soporte privado (e.j., certificado laboral) requerido para la verificación de los pagos por C y R3. Estos incentivos financieros⁹⁸ pudieron haber llevado a los participantes a falsificar contratos y/o certificados laborales, aunque en el BIS no existe evidencia de este tipo de comportamientos. Es más, esta estrategia de incentivos permitió a los operadores sortear las demoras presentadas en la verificación de los datos provistos por la PILA.

Este riesgo además se redujo en el transcurso del proyecto al acceder a una base de datos de la PILA que tenía menos rezagos en la actualización. Esto permitió que se optimizaran los procesos de verificación por medio de dicha base de datos, sin tener que depender tanto de los documentos privados.

94. El operador 4 realizó un proceso de P&F pasivo; anticipando mayores tasas de caída durante la intervención, le apostó a una estrategia de convocatorias e inscripción de participantes ‘en masa’.

95. Para las personas preinscritas se contaba con información de las siguientes variables: género, edad, puntaje SISBEN, Víctima, pertenencia a Red Unidos, Jóvenes en Acción y Familias en Acción. Otras variables, como estar en condición de discapacidad, experiencia laboral y educación, entre otras, no estaban disponibles.

96. Hace referencia a aquellas características de una persona que no fueron capturadas por métodos cuantitativos en el BIS. Para el caso específico del proyecto, son principalmente habilidades blandas tales como la actitud y la motivación que se consideran importantes para conseguir empleo y que no dependen necesariamente de características sociodemográficas.

97. Instiglio. *Primer Bono de Impacto Social en Colombia: Diseño Técnico del Bono de Impacto Social*. 2017.

98. Estos fueron percibidos como un premio o bono adicional a su salario.

3

Riesgo de comportamientos indeseados debido a la desalineación entre los distintos niveles de incentivos (inversionistas y operadores)

En el BIS, como en otros Bonos de Impacto a nivel internacional, el diseño de estos dos niveles de incentivos – el del inversionista y el de los operadores – se dio de manera secuencial. Mientras que en el esquema de incentivos del BIS los inversionistas recibían un pago por cada resultado logrado (e.j., por cada persona colocada), los operadores debían alcanzar un umbral mínimo de su meta⁹⁹ para recibir el pago condicionado a C y R3.

Esta diferencia en las estructuras de incentivos desencadenó un escenario en donde, si los operadores lograban menos resultados y por tanto no alcanzaban el umbral mínimo, los inversionistas podían tener una mejor TIR¹⁰⁰. Es decir, si los operadores lograban resultados cercanos al umbral, pero sin sobrepasarlo, sería financieramente favorable para los inversionistas; ya que estos serían reembolsados por cada resultado, pero no tendrían que pagar a los operadores el porcentaje variable del valor de los contratos correspondiente al logro de estos resultados. Por ejemplo, si el umbral mínimo para el pago variable de un operador fuese 80 participantes colocados, y este lograra sólo 79, el inversionista recibiría de los co-pagadores el pago por cada una de esas 79 personas sin incurrir gastos adicionales (i.e. pago variable) – pues el operador no logró su umbral mínimo.

A pesar de lo anterior, los inversionistas reaccionaron a este incentivo de una forma productiva y en alineación con los objetivos del proyecto. No hay evidencia que los inversionistas hayan dado prioridad a lograr una mejor TIR en detrimento del logro de mejores resultados. Por el contrario, desarrollaron estrategias para alinear estos dos objetivos, como ajustar los umbrales o introducir bonos de desempeño adicionales para los operadores. Se cree que dos factores contribuyeron primordialmente a este comportamiento positivo:

- El proceso de estructuración técnica y legal del BIS¹⁰¹ contribuyó que co-pagadores e inversionistas continuaran desarrollando un **alto nivel de alineación estratégica y compromiso** frente a los objetivos del proyecto. El carácter colaborativo que caracterizó¹⁰² este proceso, en donde la mayoría de las conversaciones y decisiones resultaron de un esfuerzo multilateral, sumado a la continuidad de la participación de los representantes de cada organización, permitió que las cuestiones estratégicas del proyecto fueran interiorizadas y contaran con el compromiso institucional de co-pagadores, inversionistas e intermediario.

- Los **incentivos de reputación** del BIS, y la motivación intrínseca de los propios inversionistas, les ayudaron a mantenerse enfocados en los resultados y objetivos del proyecto, contrarrestando así el posible efecto perverso de querer lograr un mejor retorno financiero a costa de mejores resultados.

Aunque en el BIS, como analizaremos en el apartado 4.2, los actores estaban comprometidos con la misión y la visión estratégica del proyecto, y no incurrieron en estos comportamientos indeseados, de cara a la replicabilidad y escalabilidad del modelo BIS con un grupo más amplio de actores, será importante considerar adaptaciones al diseño que atiendan estas vulnerabilidades.

Por último, aunque actualmente la práctica internacional consiste en otorgar a los inversionistas, y por ende al intermediario que los representa, amplia flexibilidad para estructurar los incentivos a los operadores, vemos cómo esta flexibilidad irrestricta podría contribuir al riesgo de generar comportamientos perversos – dado el potencial conflicto de intereses entre las partes. En este sentido, la falta de medidas claras para mitigar este riesgo en el contrato de pago por resultados entre co-pagadores e inversionistas, especialmente cuando se trata de fondos públicos, presenta una vulnerabilidad del diseño técnico a ser considerada en futuros BIS.

99. El umbral en todos los casos se fijó alrededor del último 10% de las metas por métrica acordadas en los contratos con los operadores. Por ejemplo, si la meta de colocación de un operador era 100 participantes, el pago por éxito en colocación solo se activaba luego de que se alcanzaran 90 empleos, y de lo contrario el pago por éxito de esa métrica era cero. En general, los esquemas de incentivos 'tipo umbral' pueden desincentivar a los operadores a continuar esforzándose si creen que la meta del umbral mínimo no se va a lograr.

100. Las 'metas' de los contratos de los operadores eran superiores entre un 5% y 20%, a las 'metas' de los inversionistas en R3 y C respectivamente. Esta es otra de las razones por la cual la TIR de los inversionistas podía disminuir si se cumplía el 100% de la meta de los operadores; ya que su meta era mayor a la de los inversionistas.

101. Este proceso duró aproximadamente 10 meses, y se desarrolló mediante talleres y reuniones en donde las partes se reunían para discutir los diferentes componentes de diseño técnico, de la estructura de gobernanza, temas legales, etc. Para acompañar el proceso se contrataron expertos legales y en temas de FBR que brindaron asistencia técnica a los actores.

102. Esta práctica es común en otros BIS en el mundo. Por ejemplo, en el Bono de Impacto de Desarrollo de graduación de pobreza en Kenia y Uganda, se realizaron intensivas sesiones de trabajo con la participación de los pagadores por resultados (Wellsprings, USAID-DIV y DFID), intermediario (Instiglio) y operador (Village Enterprise), para discutir y decidir sobre temas técnicos y estratégicos.

Hallazgo 4. El diseño técnico introdujo incentivos a la implementación de estrategias para el logro de un menor costo por resultado, pero generó menor atención a mejoras en la efectividad de las mismas.

En primer lugar, es importante volver a resaltar el gran avance que supone el BIS; previamente se contaba con datos sobre la formación de los participantes, pero se desconocía en gran medida si estos participantes luego conseguían un empleo y lo mantenían. En el BIS, al medir y pagar únicamente por resultados de colocación y retención laboral, comenzamos a disponer de mayor información sobre el costo y el logro del objetivo último de estos programas. Disponer de esta información permite comparar distintas intervenciones y generar una mayor rendición de cuentas en los operadores, ya que se resalta su responsabilidad financiera por el logro de resultados.

Idealmente, en un modelo como el BIS, que a menudo busca mejorar la costo-efectividad de los programas de empleo y promover innovaciones, evaluaríamos directamente la costo-efectividad de las intervenciones. Sin embargo, para evaluar rigurosamente dicha costo-efectividad se necesitaría una evaluación de impacto¹⁰³ que permitiese comparar y entender lo que hubiera ocurrido en la ausencia de las intervenciones; es decir cuántos participantes hubieran conseguido y mantenido un empleo independientemente de la intervención.

No obstante, los datos provistos por el intermediario y por la plataforma de GdD nos permiten hacer una primera aproximación utilizando dos sustitutos o *proxies*: el *costo por resultado* y la *efectividad* de los operadores en el logro de dichos resultados. El primero de estos términos se refiere al pago total que el intermediario da a un operador, dividido entre el número de participantes colocados y retenidos a tres meses.¹⁰⁴ El segundo término se define aquí como la proporción de participantes que, habiendo finalizado la formación,¹⁰⁵ logran conseguir un empleo y se logran retener a tres meses. La efectividad, entendida de esta manera, cobra importancia en este contexto ya que equivale a la probabilidad de conseguir y retener un empleo al participar en el programa. Así una mayor efectividad contribuye a la sostenibilidad del proyecto: a mayor probabilidad de conseguir un empleo, mayor número de personas estarán interesadas en participar.

Teniendo en cuenta estas dos métricas, y particularmente ante la ausencia de una evaluación de impacto, un BIS debería

conseguir un balance apropiado para incentivar no sólo una reducción en el *costo por resultado* sino también mejoras en la *efectividad* de los programas.

En el BIS, se pagaba en relación a un valor absoluto (e.g. número de personas que consiguen y retienen un empleo), y no en relación a un porcentaje de personas que, habiendo participado en el programa, conseguían un empleo (e.g. proporción de personas que finalizan formación y que consiguen y mantienen un empleo). En otras palabras, se puso la atención en el número total de personas empleadas y retenidas a tres meses, independientemente del número total de participantes que recibían la intervención; lo que podría incentivar la reducción del costo por resultado, pero no necesariamente la mejora de la efectividad del programa.

Por ejemplo, si un número elevado de participantes pudiesen conseguir y mantener un empleo sin necesidad de este programa, podría darse una situación en la cual la mejor estrategia para maximizar el retorno de los inversionistas fuese ofrecer una intervención de muy bajo costo a un gran número de participantes. En este caso, aunque algunos de los participantes conseguirían y mantendrían un empleo al margen de la intervención, los inversionistas recibirían igualmente el pago asociado a esa colocación, y por lo tanto cuántas más personas participasen en el programa, más aumentarían la probabilidad de recibir los pagos condicionados a resultados que quizá podrían obtenerse sin la intervención. Es importante resaltar que el diseño técnico mitigó este riesgo en parte al requerir un mínimo de 100 horas de formación. Una participación de 100 horas en el proyecto supondría que los participantes consideraban necesario el programa para conseguir un empleo.

103. El programa SIBs.CO ha estado analizando la posibilidad de realizar dicha evaluación de impacto para futuros BIS.

104. Este término se refiere a los resultados en colocación o a los resultados en R3 según se especifique.

105. Para efectos del análisis se consideraron dos medidas de efectividad: 1) cantidad de personas empleadas o retenidas a tres meses sobre cantidad de personas que iniciaron formación y 2) cantidad de personas empleadas o retenidas a tres meses sobre cantidad de personas que finalizaron formación. Debido a la similitud de los análisis de estas dos medidas se presentan únicamente los correspondientes a la medida 2.

Aunque no se tiene evidencia de que los inversionistas u operadores reaccionaron a este incentivo¹⁰⁶ de una manera indeseable, en el BIS inicial, se observó que los operadores con un menor costo por resultado tendieron a ser menos efectivos (Ver Tabla 4). El operador 4 tuvo el menor costo por 'participante empleado y por participante retenido a tres meses' (41,2% y 39,4% menor que el promedio de C y R3 respectivamente¹⁰⁷), pero también fue el menos efectivo en conseguir empleos y retenerlos a tres meses para las personas que finalizaron la formación (12,3PP y 9,8PP menos efectivo que el promedio en C y R3 respectivamente¹⁰⁸).

En contraste, el operador con el mayor costo por 'participante empleado y retenido a tres meses' (43,6% y 35,6% mayor que

el promedio en C y R3 respectivamente), el operador 3¹⁰⁹, fue el más efectivo (19,3 y 17,1PP más efectivo que el promedio en colocación y que el promedio en R3 respectivamente). Es decir, por ejemplo, que, para lograr emplear a 100 personas, el operador 4 debía formar a 275 personas; esto supone un 87,1% más que el operador 3, el cual necesitaba formar solamente a 147 personas para lograr el mismo número de empleos (Ver Gráfica 2).

Este hallazgo refuerza la importancia, para BIS que buscan mejoras en la costo-efectividad, de realizar algunas adaptaciones al diseño técnico para incentivar no solo el logro de un mejor *costo por resultado* sino también mejoras en la *efectividad* de los programas.

 **Tabla 4. Costo por resultado vs. efectividad por operador¹¹⁰**

Operador	Costo por participante colocado del BIS inicial	Costo por participante retenido 3 meses del BIS inicial	Efectividad	
			Proporción de participantes que finalizaron formación que consiguieron un empleo del BIS inicial	Proporción de participantes que finalizaron formación que lograron R3 del BIS inicial
Operador 4	COP 1'842,216	COP 2'591,592	36,3%	25,8%
Operador 2	COP 3'032,237	COP 3'902,141	58,6%	45,5%
Operador 1	COP 3'216,083	COP 4'970,310	42,7%	27,6%
Operador 3	COP 4'500,884	COP 5'797,138	67,9%	52,7%

106. Es importante resaltar que los inversionistas, como se mencionó en el hallazgo 1, configuraron un portafolio diversificado de operadores con el propósito de maximizar los aprendizajes del proyecto, al tiempo que les permitía mitigar los riesgos financieros de no desempeño de los distintos operadores.

107. El costo por colocado y retenidos a tres meses promedio del BIS inicial fue de COP 3'133.043 y COP 4'274,265 respectivamente.

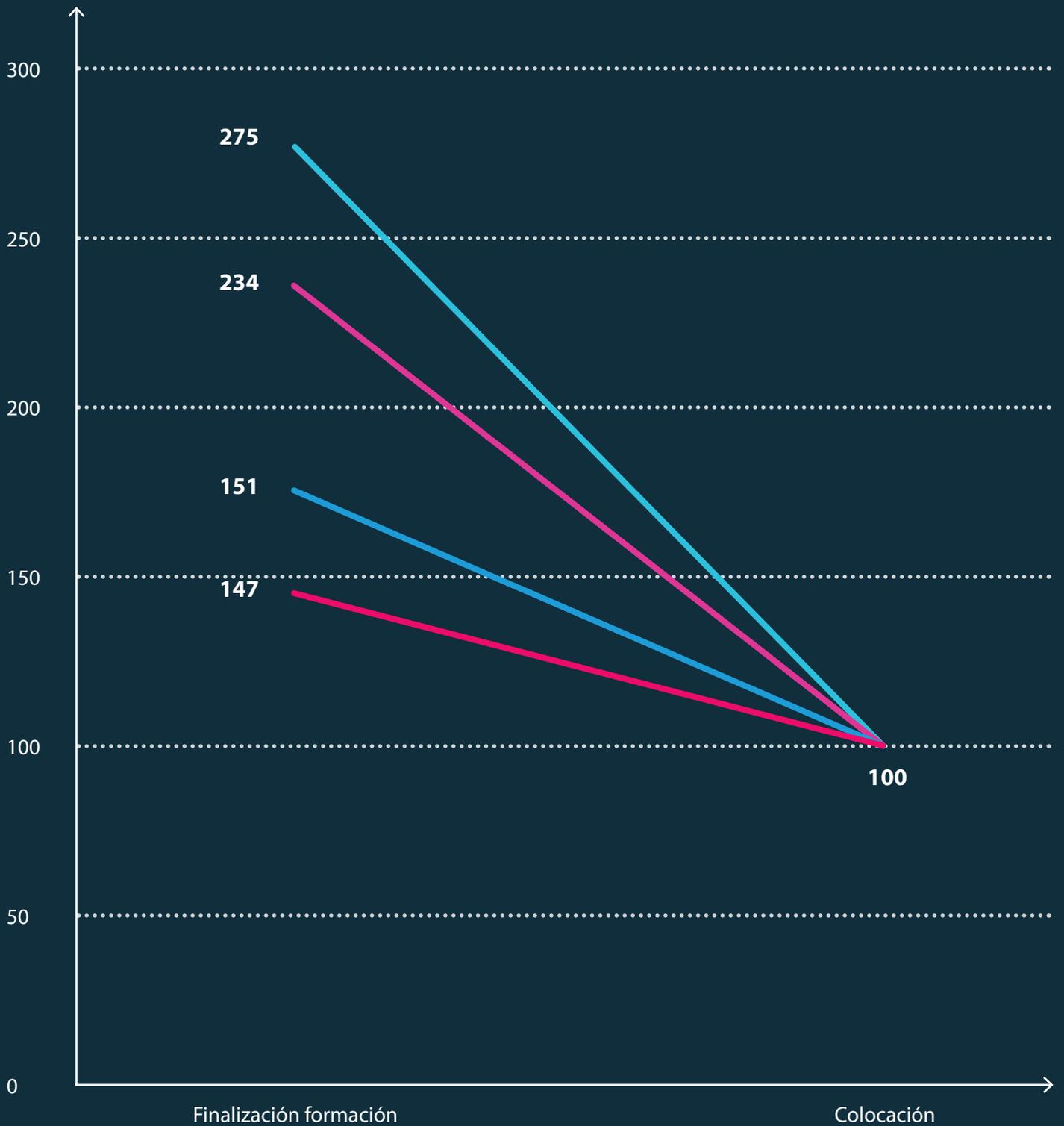
108. La tasa de éxito promedio entre la finalización de formación y C del BIS inicial fue de 48,6%. Adicionalmente, la tasa promedio entre finalización formación y R3 del BIS inicial fue de 35,6%

109. El valor para este operador incluye una contrapartida que se acordó desde el inicio del BIS el operador iba a asumir. Dicha contrapartida se tomó de lo consignado en el contrato entre el operador y el intermediario. Esta es una estimación realizada por el mismo operador de los aportes en especie que este realizaría en el proyecto. Esta contrapartida representaba el 39% de la inversión total de este operador (i.e., lo que pagó el intermediario más la contrapartida del operador). Considerar estos rubros nos permitió la mejor aproximación a los costos operativos dada la información existente.

110. El análisis de costo por resultados presentado considera sólo los resultados obtenidos en el BIS inicial para efectos de la comparación entre los cuatro operadores. El Anexo 1 presenta el detalle de los resultados del BIS ampliación y globales del BIS para los operadores que fueron parte de la ampliación.



Gráfica 2. Número de personas que finalizaron formación por cada 100 colocados



Operador 1

Operador 2

Operador 3

Operador 4

4.1.2. Flexibilidad y duración del BIS

Hallazgo 5. Los inversionistas y el intermediario contaron con la flexibilidad suficiente para desarrollar un abanico de estrategias encaminadas al logro de los resultados. Aunque en general los operadores también contaron con niveles adecuados de flexibilidad, ciertos aspectos de la Gestión del Desempeño pudieron inhibirla levemente.

Como hemos visto, en los esquemas de FBR, los incentivos son fundamentales para motivar nuevos comportamientos y estrategias encaminadas al logro de resultados. Sin embargo, los incentivos no siempre son suficientes; en particular en los Bonos de Impacto Social – donde se busca sobre todo descubrir mejoras en la implementación de programas sociales – la flexibilidad se convierte en factor fundamental para poder innovar en respuesta a estos incentivos.

En este sentido, el diseño del BIS estableció un amplio margen de maniobra para los inversionistas y el intermediario en la medida que: (i) los requerimientos mínimos de intervención¹¹¹ se definieron de forma que los operadores pudieran generar adaptaciones significativas dentro de las etapas de la ruta; donde el requerimiento más estricto era el de proveer 100 horas de formación, (ii) la selección de métricas de pago correspondían a las etapas finales de la ruta de intervención, y (iii) el 100% del pago por resultados estaba condicionado a resultados y no a actividades¹¹².

El intermediario contó con amplia flexibilidad para estructurar¹¹³ y adaptar¹¹⁴ sobre la marcha estrategias contractuales y operacionales con el fin de lograr mejores resultados. Durante el proyecto se realizaron modificaciones de los contratos con los operadores a medida que se tenía mayor claridad sobre qué tan apropiadas eran las metas de desempeño propuestas y la estructura de costos. Por ejemplo, se realizaron cambios en el cronograma de pagos y en los montos de los anticipos para favorecer un flujo de caja que permitiera una adecuada implementación. Esta flexibilidad en los contratos es común en los Bonos de Impacto; y especialmente en países en vía de desarrollo, permite contrarrestar en cierta medida la menor disponibilidad de datos durante el diseño al poder usar información que surge durante la implementación.

A nivel de los operadores, los requisitos mínimos de la intervención establecidos en el diseño del BIS no limitaron en gran medida las adaptaciones a la ruta de intervención. Por ejemplo, un operador incluyó nuevas etapas como el perfilamiento y proyecto de vida, al tiempo que man-

tuvo el foco de su intervención en la intermediación con las empresas. También se evidenció la adaptación de herramientas y prácticas propias a las etapas establecidas en el BIS: uno de los operadores utilizó a lo largo del proyecto herramientas virtuales que tenía previamente desarrolladas, ajustándolas durante la implementación para que respondieran mejor a cada etapa.

Destacamos también, que la regulación contractual que obligaba al Gobierno a desarrollar funciones de supervisión y vigilancia tampoco fue una limitación para la flexibilidad en la implementación de la ruta. En la medida que las responsabilidades contractuales de Prosperidad Social estuvieron circunscritas al convenio marco¹¹⁵ y el convenio de pago por resultados con el intermediario, su rol de supervisión tuvo menos injerencia a nivel de la implementación de la ruta, lo que evitó el riesgo que los protocolos de supervisión, vigilancia y control restringieran la flexibilidad de los operadores.

111. El BIS exigía para el pago de todas las métricas, un mínimo de 100 horas de formación por participante y el cumplimiento de 11 etapas específicas – las cuales se explican en el Anexo 2. Esta práctica está, entre otras cosas, orientada a favorecer mejoras en la empleabilidad de los participantes (Instiglio. *Results-Based Financing to enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs*. IDRC. 2018).

112. Si bien en los Bonos de Impacto es común que se condicionen el 100% de los pagos a resultados, otros programas de empleo de FBR condicionan sus pagos a actividades o productos. Por ejemplo, en el programa Chile Califica (2002-2009) los pagadores por resultados pagaban a los operadores un 35% del valor del contrato por formación. Igualmente, en programas de FBR en Etiopía, Marruecos y Australia pagan un porcentaje por cada participante que complete el programa de formación.

113. Como en otros Bonos de Impacto a nivel internacional, uno de los factores que favoreció la flexibilidad en el manejo de los operadores es la naturaleza jurídica de derecho privado de los contratos entre el intermediario y los operadores.

114. Esto fue posible gracias a la complementariedad de experticia técnica de Fundación Corona (intermediario), Corporación Inversor (gerencia integral) y una persona experta en seguimiento a proyectos de empleabilidad.

115. Un convenio marco es “una expresión de la voluntad amplia de las partes por desarrollar y favorecer acciones de cooperación en ámbitos de mutuo interés y beneficio” (Pontificia universidad católica de Valparaíso. *Convenio General de Cooperación*). En el BIS, este convenio fue firmado entre Prosperidad Social, el BID Lab y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos con el fin de determinar los términos y condiciones mediante los cuales las partes van a ponerse de acuerdo para el diseño, formulación e implementación del Bono de Impacto Social.

Así mismo, en tanto los hitos incorporados en los contratos de los operadores, podían modificarse con relativa facilidad mediante ajustes contractuales acordados entre las partes, se considera que, en principio, estos permitieron un nivel de flexibilidad adecuado a los operadores. En general, el establecimiento de hitos es una buena práctica de manejo financiero en este tipo de proyecto, en la medida que contribuye a modular los desembolsos de recursos en línea con las necesidades de implementación de los operadores, al tiempo que protege a los inversionistas contra el riesgo de no desempeño de los mismos.

En contraste, a pesar de la utilidad de la GdD para facilitar procesos de innovación basados en datos, ciertos aspectos de la misma pudieron limitar la capacidad de los operadores para aprovechar esta flexibilidad. Particularmente, la intensidad de ciertas actividades del proceso de GdD (e.j., elaboración de reportes de avances en la gestión), según lo reportaron los operadores, incrementó la carga operativa de los mismos, limitando su capacidad para el desarrollo de medidas correctivas.

Sin embargo, gracias a que el intermediario tuvo libertad para estructurar y ajustar sobre la marcha la GdD con los operadores, esto mitigó los posibles efectos de que estas prácticas fuesen demasiado intensivas. Por ejemplo, inicialmente estructuró un esquema de informes y monitoreo de alta intensidad (i.e., varias veces a la semana). Luego lo ajustó, al identificar que un monitoreo tan frecuente exigía mucho tiempo por parte de los operadores y podría ser contraproducente para la flexibilidad deseada y venir en detrimento de la implementación de las otras actividades de la ruta de intervención.

Hallazgo 6. La duración del Bono de Impacto Social, condicionada por restricciones regulatorias del sector público, limitó el desarrollo de capacidades de Gestión del Desempeño en los operadores a nivel organizacional y del proyecto, así como los ciclos de iteración y aprendizajes en la implementación.

En primer lugar, es importante recalcar que, como se mencionó anteriormente, en la práctica la duración del proyecto estuvo condicionada por las restricciones regulatorias (i.e. principios de anualidad y de ejecución presupuestal) y presupuestales del Gobierno para comprometer y ejecutar recursos más allá de una vigencia fiscal.

El potencial del modelo BIS de generar aprendizajes e innovaciones significativas en la implementación de políticas públicas de empleo depende en gran medida de la capacidad de los actores implementadores de generar *más y mejores* ciclos de iteración en dicha implementación. Mientras que la GdD contribuye a las mejoras en términos de *calidad* de los ciclos, puesto que permite realizar adaptaciones basadas en análisis concienzudos de los resultados en distintas geografías, y grupos demográficos, etc.; la duración misma de los Bonos de Impacto Social habilita o limita la *cantidad y calidad* de dichos ciclos.

En el BIS, el alcance y calidad de los servicios de GdD prestados por el intermediario a los operadores (Ver Figura 5) evolucionaron y mejoraron a medida que este adquirió herramientas, conocimientos y experiencia durante el proyecto. En un principio, el intermediario, se dedicó a establecer la plataforma central de recolección y manejo de datos del proyecto. Una vez la plataforma estaba funcionando, se concentró en hacer un monitoreo y seguimiento de los datos de desempeño provistos por el sistema. Así, el último servicio del intermediario (de generación de estrategias informadas), integró las capacidades y aprendizajes en materia de recolección y análisis de datos, y de monitoreo y seguimiento de resultados. Esto le permitiría apoyar y generar estrategias correctivas basadas en datos para que los operadores mejorasen su desempeño.

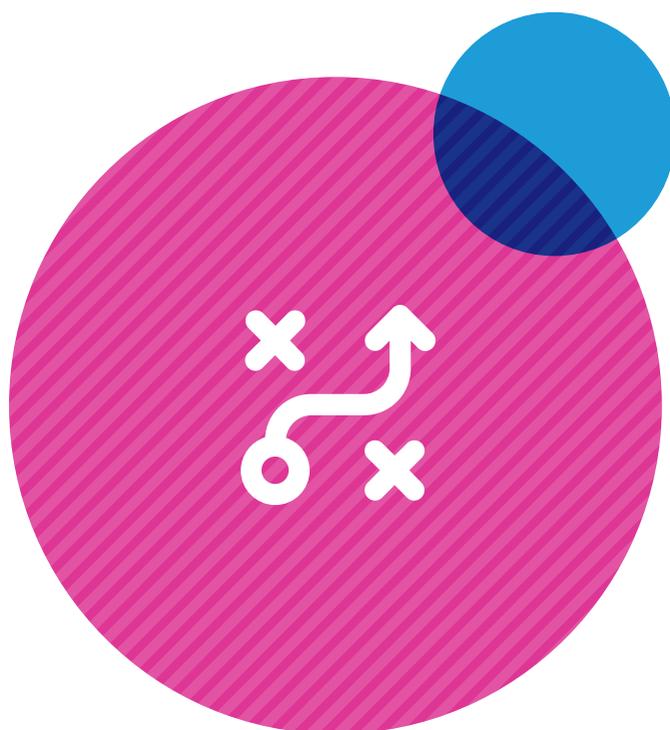




Figura 3. Ciclo de servicios de Gestión del Desempeño





No obstante, la duración del BIS impactó negativamente el desarrollo de capacidades de GdD en los procesos de mayor complejidad técnica en los operadores.

Aunque durante el BIS los operadores aprendieron, con el acompañamiento de la Gerencia de Desempeño, a monitorear mejor sus costos y resultados, internalizaron en menor medida otros procesos como la implementación de medidas correctivas basadas en el análisis de datos. Estas limitaciones en el desarrollo de capacidades pudieron obedecer a que estos servicios requirieron del intermediario un proceso de aprendizaje y desarrollo de pericia mayor que los procesos de recolección y monitoreo de información. En consecuencia, esto no le permitió al intermediario, y particularmente a la Gerencia de Desempeño, enfocarse tanto en la transferencia de estas capacidades a los operadores.

Así mismo, la duración del proyecto limitó la capacidad de los operadores para generar más ciclos de iteración de la intervención. Por ejemplo, mientras que los operadores del BIS inicial pudieron realizar sólo dos ciclos de intervención completos¹¹⁶, los operadores que participaron en la ampliación lograron al menos un ciclo más. Al analizar los resultados de los operadores que participaron en la ampliación del BIS respecto de los que sólo participaron en el BIS inicial, se observó que

aquellos que tuvieron más tiempo de implementación mejoraron sus tasas de éxito en R3, entre su primera y última cohorte, en 15PP en promedio.

Finalmente, se cree que la duración del BIS jugó en contra de la permeabilidad de prácticas de GdD al nivel organizacional en los operadores. Tan solo en un operador se evidenció la extensión de prácticas de gestión aprendidas durante el BIS a otros proyectos. Si bien, tres factores podrían estar limitando dicha permeabilidad y replicabilidad, al menos dos de ellos están directamente relacionados con la corta duración del proyecto (ii y iii): (i) los operadores manejan equipos diferentes para cada proyecto y no tienen mecanismos para transferir lecciones aprendidas; (ii) no ha habido el tiempo y la capacidad suficiente para interiorizar los aprendizajes y extrapolarlos a toda la organización, y/o (iii) las ventajas de la GdD no han sido suficientemente evidentes aún para justificar esfuerzos a nivel institucional.

Por ejemplo, en el caso del Bono de Impacto en Desarrollo en India, donde *Educate Girls* actuó como operador, las prácticas de GdD iniciadas a partir del Bono resultaron en transformaciones significativas a nivel operativo y estratégico en toda la organización. Se cree que, en parte, este ‘efecto organizacional’ se debe a que el Bono tuvo una duración de tres años, lo que permitió a *Educate Girls* no solo apreciar a una mayor escala las ventajas de este tipo de gestión, sino también incorporarlas gradualmente en sus prácticas institucionales.

116. Un ciclo de intervención completo se entiende desde la etapa de convocatoria hasta la etapa de R3. En este contexto, y a nivel general, los ciclos de intervención del BIS duraban aproximadamente siete meses.



Conclusiones y recomendaciones – Apartado 4.1.

1

Asignar un mayor porcentaje del pago a los resultados más importantes orienta los esfuerzos de implementación y de innovación hacia dichos resultados. El esquema de incentivos focalizado del Bono de Impacto Social fue efectivo para concentrar la atención de los inversionistas, el intermediario y los operadores en los resultados definidos.

El Bono de Impacto Social demostró que los fuertes incentivos financieros pueden motivar y enfocar de manera efectiva los esfuerzos de implementación – y de Gestión del Desempeño, como herramienta facilitadora de innovación – en los resultados centrales del proyecto. Las métricas de pago que acarrearán el mayor porcentaje del pago (colocación y retención a tres meses) se convirtieron en el foco de dichos esfuerzos por parte de inversionistas, intermediario y de los operadores.

Esta conclusión sugiere que los pagadores de resultados se beneficiarán de asignar mayores ponderaciones a las métricas que más les interesen. Por ejemplo, en el Bono de Impacto Social Cali, los actores incorporaron este aprendizaje al otorgar una ponderación del 40% a logro de retenciones laborales de más largo plazo (i.e., lograr retención a seis meses), en línea con el objetivo de lograr una inserción sostenible en el mercado laboral de los participantes. Esta mayor ponderación representa un aumento significativo frente al Bono de Impacto Social Empleando Futuro en el incentivo de este resultado. Se espera que este se traduzca en la acentuación de la generación de estrategias de Gestión del Desempeño para retención laboral.

Por supuesto, este ejercicio debe ser equilibrado con la necesidad de transferir riesgos razonables y manejables a los inversionistas. En este sentido, la generación de más y mejor evidencia sobre los resultados de diferentes operadores y modelos de intervención (en diversos contextos geográficos y demográficos), contribuirá a la estructuración de esquemas de incentivos mejor informados y por ende más adecuados a balancear estas consideraciones.

2

Destinar recursos a la recolección de datos e información sobre métricas de interés contribuye a la generación oportuna de aprendizajes. La bonificación a la retención a seis meses permitió recoger información rigurosa sobre el desempeño de los operadores, y por lo tanto cumplió en alguna medida su propósito como métrica de aprendizaje.¹¹⁷

En relación a la conclusión anterior, la bonificación a la retención a seis meses no constituyó un incentivo suficiente para motivar esfuerzos significativos por parte de implementadores e inversionistas. Para futuros proyectos piloto, este hallazgo sugiere la necesidad de considerar la pertinencia de establecer bonificaciones en lugar de simplemente disponer de los recursos para hacer mediciones rigurosas de las diversas métricas de aprendizaje de interés de los actores.

Sin embargo, es de esperar que en un primer piloto se presenten retos en este sentido, como por ejemplo a la hora de estandarizar la generación de datos sobre habilidades blandas de los participantes. Por ello y por lo anterior, se recomienda que el asesor técnico asista en la definición de las métricas de aprendizaje, así como en la estructuración de planes, presupuestos, responsabilidades, y procesos estandarizados para su medición.

3

Diseñar incentivos de reputación explícitos y sostenibles vinculados al logro de resultados motiva el desempeño, como vimos en el Bono de Impacto Social.

Este Bono de Impacto Social nos enseñó que más allá de los incentivos financieros, los incentivos de reputación vinculados a resultados claramente definidos, de la mano de una comunicación transparente (basada en una verificación independiente de los mismos), también son poderosos motivadores del desempeño.

117. Indicadores considerados importantes de medir con el fin de maximizar los aprendizajes, pero que no tenían un pago condicionado a ellos

Teniendo en cuenta que, en el Bono de Impacto Social estos incentivos fueron acentuados por el foco mediático del proyecto al ser el primero en un país en vía de desarrollo, estos naturalmente se irán desvaneciendo a medida que este modelo se vuelva más común. A futuro se recomienda considerar el desarrollo de incentivos de reputación más intencionales y sostenibles para los operadores.

Por ejemplo, en Australia, los operadores de programas de empleo son evaluados regularmente y clasificados según su desempeño de acuerdo a una gama de indicadores. Su desempeño y categorización (i.e., ranking de desempeño) están documentados en una base de datos pública, llamada *'sistema de calificación de estrellas'*, la cual informa las decisiones de contratación pública de dichos operadores. Más allá de los Bonos de Impacto Social y de la Financiación Basada en Resultados, este tipo de transparencia podría también ser relevante para cualquier entidad pública o privada que contrate regularmente con operadores externos para implementar sus programas y proyectos.

4

Para mitigar la materialización de riesgos de descreme, manipulación de resultados y otros comportamientos indeseados, es importante contar con asistencia técnica en el diseño de incentivos para los operadores y establecer mecanismos contractuales y de medición robustos.

Aunque en el Bono de Impacto Social no hubo evidencia de efectos negativos derivados de estos riesgos, es importante resaltar que dos factores pudieron ejercer como mecanismos mitigantes frente a estos riesgos: de un lado, la motivación intrínseca y el compromiso institucional de los actores con los objetivos del proyecto, junto con los incentivos de reputación generó un efecto disuasorio para incurrir en este tipo de comportamientos; y de otro lado, la alineación estratégica de los actores con los objetivos del proyecto los llevó a maximizar el logro de resultados y aprendizajes por encima de todo.

En el marco de un mercado de Bonos de Impacto en proceso de maduración,¹¹⁸ y en la medida que dichos mitigantes pueden aminorarse en otros proyectos, se recomienda:

- **Contar con la pericia técnica adecuada para acompañar el diseño de los incentivos a los operadores:** se recomienda que los incentivos del contrato entre el intermediario y los operadores sean diseñados con el acompañamiento de un experto técnico versado en el diseño de incentivos para el sector social. Esto contribuirá a asegurar una alineación y complementariedad adecuada entre los dos niveles de incentivos – el de los inversionistas y el de los operadores, que a su vez esté en línea con los objetivos del proyecto.
- **Establecer protocolos y salvaguardias contractuales que permitan monitorear y gestionar estos riesgos:** se recomienda que los pagadores por resultados desempeñen el rol de salvaguardar la alineación de estos incentivos con los objetivos del proyecto. Para ello deberán realizar, con el acompañamiento de un asesor técnico, la debida diligencia para incluir consideraciones y protocolos en los contratos de los operadores y/o del intermediario que eviten y controlen la materialización de los riesgos antes mencionados.

En el Bono de Impacto Social Cali, este aprendizaje ya ha sido incorporado en los incentivos de los operadores a los participantes, en tanto hemos visto que también son una fuente potencial de riesgo de comportamientos perversos. En particular, el Comité de Seguimiento del proyecto aprobará las estrategias de retención e incentivos a los participantes a partir de una revisión presentada por el verificador Independiente,¹¹⁹ así como cualquier cambio a los mismos.

Este tipo de protocolos deberá funcionar de manera dinámica, alertando oportunamente a los actores sobre las prácticas de implementación que puedan conllevar incentivos perversos o comportamientos indeseados. Por ejemplo, a través de este tipo de protocolos se podría también recolectar información sobre las características no-observables de los participantes, como las habilidades blandas u otros criterios de empleabilidad, para entender en qué medida se puede estar presentando un fenómeno de descreme.

118. Mercados en los que los actores involucrados tienen poca experiencia previa con instrumentos de pago por resultados.

119. Anexo Técnico Bono de Impacto Social Cali. Febrero 2019

5

Aunque el primer piloto de un Bono de Impacto Social en un país en vía de desarrollo logró introducir incentivos para la implementación de estrategias para el logro de un menor costo por resultado, será importante afinar el diseño técnico para capturar y recompensar más integralmente las mejoras en efectividad.

Como se discutió anteriormente, el BIS no midió rigurosamente el impacto de las intervenciones. Como la mayoría de los programas y proyectos de Financiación Basada en Resultados en empleo y empleabilidad, debido a las limitaciones de recursos y a la complejidad técnica de diseñar una evaluación de impacto rigurosa,¹²⁰ el Bono de Impacto Social utilizó una verificación simple (i.e. resultados observables) de los resultados de colocación y retención, y no buscó evaluar el impacto del proyecto o atribuir los resultados a las intervenciones de los operadores.

La estructura de incentivos del Bono de Impacto Social no midió, recompensó ni sancionó a los operadores con base al número de participantes que, a pesar de recibir la intervención, no consiguieron empleos. Es decir, un operador A que lograra emplear a 100 de 150 participantes sería medido y recompensado de la misma manera que un proveedor B que lograra emplear a 100 de cada 1000 participantes. Desde una perspectiva de relación calidad-precio o 'value-for-money', ambos programas son iguales. Los co-pagadores pagarían la misma cantidad de dinero por estas 100 personas que consiguen un empleo.

No obstante, al no tener evidencia que intervención generó otros beneficios significativos de empleabilidad, por medio de asistir al programa (i.e. recibir formación), el operador B habría impuesto un costo de oportunidad elevado a 900 participantes que no consiguieron un empleo, en comparación con tan solo 50 del operador A. Desde una perspectiva de costo-efectividad de la política pública, *ceteris paribus*, el operador A es un proveedor más efectivo y debe ser recompensado más que el operador B.

Así, para ir más allá de un enfoque de relación calidad-precio y continuar avanzando hacia una mayor costo-efectividad, algunas evoluciones técnicas serán necesarias en el diseño de este tipo de modelos. A continuación, analizamos algunas opciones cuya aplicación debe ser evaluada en contexto:

- **Solución de verificación:** la técnica más 'limpia' y rigurosa sería el pago por resultados basados en una evaluación de impacto o un Ensayo Controlado Aleatorio (ECA) que capture el efecto promedio del programa en los participantes y reconozca a los operadores más costo-efectivos.
- **Soluciones de métricas de pago:** Si un ECA no es posible, se podría modificar o expandir el conjunto de las métricas de pago para capturar de manera más completa la efectividad de las intervenciones. En este sentido, se podrían explorar una variedad de opciones de diseño. Por ejemplo, en lugar de pagar por unidad de resultados (e.j., número de personas empleadas), la métrica de pago podría también considerar el porcentaje de éxito desde la finalización de la formación hasta los resultados (e.j., Tasa a éxito de formación a colocación) que es una manera de medir e incentivar la efectividad.

También, se podrían incluir métricas adicionales para medir e incentivar mejoras en la empleabilidad de los participantes, con el fin de contrarrestar el costo de oportunidad de las intervenciones para aquellos que no consiguen un empleo. La mayoría de los programas de desarrollo de la fuerza laboral en RBF incluyen y recompensan algunas medidas de empleabilidad, como la mejora de habilidades para el trabajo. Sin embargo, estas suelen ser difíciles y/o costosas de medir. Por ello, pagar por este tipo de métricas que capturan mejoras en la sostenibilidad de los resultados – es decir, que mejoran las perspectivas de empleo de los participantes sustentablemente – requerirá de una innovación técnica y experimentación sobre cómo medir mejor la empleabilidad. En este contexto cabe señalar, finalmente, que este tipo de métricas también ayudarán a evaluar mejor la calidad de las intervenciones, más allá de su función de colocación laboral.

120. Una de las razones que dificultaba la implementación de una evaluación de impacto para el proyecto era la identificación de un grupo de control. Esto idealmente hubiese requerido una asignación aleatoria de personas elegibles al programa en vez de una convocatoria por los operadores.

6

Para aprovechar al máximo el potencial del modelo Bono de Impacto Social para mejorar el impacto de programas sociales, es fundamental proporcionar un nivel adecuado de flexibilidad, permitir tiempos de implementación suficientemente largos y fortalecer las capacidades de Gestión del Desempeño de actores implementadores.

Si bien los Bonos de Impacto Social ofrecen incentivos de desempeño para maximizar los resultados, también deben establecer las condiciones correctas en términos de tiempos, flexibilidad y desarrollo de capacidades para que inversionistas y operadores pongan en práctica estas mejoras. Basados en la experiencia del Bono de Impacto Social, recomendamos el siguiente enfoque para asegurar estas condiciones:

- **Planear una fase de preparación para la implementación:** En este Bono de Impacto Social, así como en otros a nivel internacional, los actores, y particularmente el intermediario y los operadores, pasaron por un período de ‘montaje inicial’, donde desarrollaron los contratos con los operadores, afinaron el proceso operativo para la verificación, prepararon los procesos de Gestión del Desempeño, etc. Debido a que los Bonos de Impacto Social implican el establecimiento de un nuevo modelo operativo y de coordinación, recomendamos considerar un período de ‘montaje inicial’ de uno a dos meses que no reduzca los plazos críticos de implementación, y no desplace actividades de preparación que pongan en peligro la calidad de la implementación más adelante.
- **Aumentar los tiempos de implementación:**¹²¹ Materializar la promesa de valor de los Bonos de Impacto Social como laboratorios de innovación requiere de **tiempos de implementación** que permitan suficien-

tes iteraciones para generar aprendizajes y hallazgos que permitan entender los factores que impactan los resultados deseados. En el Bono de Impacto Social, la riqueza de hallazgos fue mayor en los dos operadores que participaron en la ampliación¹²², y uno de ellos fue quien evidenció los mayores aprendizajes y adaptaciones en la implementación de la ruta de intervención a lo largo de todo el proyecto. Otra de las ventajas inherentes de mayores tiempos de implementación será el favorecer que los aprendizajes a nivel del proyecto se traduzcan en cambios y mejoras a nivel organizacional en los operadores.

Se recomienda estructurar los Bonos de manera que permitan completar al menos tres ciclos completos de implementación, para que los operadores y el intermediario tengan el tiempo suficiente para incorporar lo aprendido durante este proceso. En particular, es necesario facilitar iteraciones completas de la intervención una vez se tengan los resultados finales de al menos la primera cohorte de participantes.

- **Maximizar la flexibilidad en la implementación:** En general, el Bono de Impacto Social otorgó la flexibilidad necesaria al intermediario para que pusiera en pie estrategias de Gestión del Desempeño, financieras y contractuales para el logro de mejores resultados. Como principio, los Bonos de Impacto Social deben maximizar la autonomía de los inversionistas, el intermediario y de los operadores para elegir las actividades más impactantes, y sólo imponer restricciones cuando sea necesario tener salvaguardas y límites contractuales que ayuden a controlar los riesgos del descreme, manipulación de resultados y otros comportamientos indeseados.
- En este sentido, para mejorar la flexibilidad contractual y operativa de los operadores para poder adaptar la intervención sobre la marcha, se recomienda estructurar los requerimientos mínimos de intervención de manera que respondan mejor a la realidad operativa y las necesidades de los participantes.

121. La implementación de esta recomendación dependerá, entre otros aspectos, de las condiciones institucionales para que los actores del Gobierno puedan comprometer y ejecutar recursos en proyectos plurianuales.

122. Período de la implementación del BIS comprendido entre Julio y diciembre 31 del 2018. Este fue una ampliación al tiempo de vigencia del convenio original del BIS.

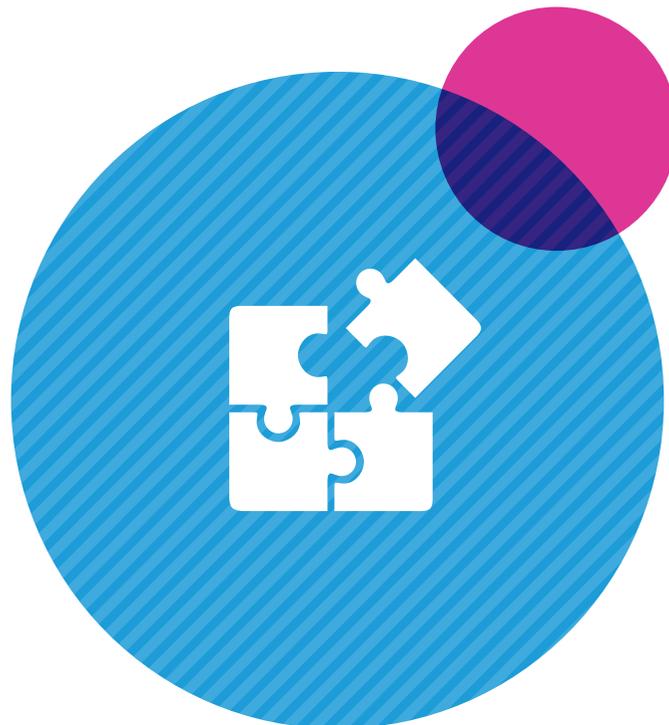
Por ejemplo, en el Bono de Impacto Social Cali este aprendizaje ya ha sido incorporado, pues el intermediario y los operadores tendrán la libertad de definir el orden para la implementación de las etapas previas a la colocación. Las '100 horas de formación' ahora pasarán a ser 100 horas mínimas de intervención, que podrán acreditarse, no solo con horas de formación, sino también con otras prácticas relevantes como el apoyo psicosocial o la intermediación laboral, según las necesidades de cada participante.

- **Fortalecer las capacidades de Gestión del Desempeño de los intermediarios y operadores como actores implementadores del Bono de Impacto Social:** Para aprovechar al máximo el tiempo y la flexibilidad provista para aprender e iterar, los implementadores deben estar equipados con los sistemas efectivos y eficientes para desarrollar procesos continuos de innovación y de aprendizaje. En el Bono de Impacto Social, la plataforma de Gestión del Desempeño que permitía recolectar, agregar y gestionar da-

tos de todos los operadores fue un paso importante en esta dirección.

En el futuro, será fundamental seguir desarrollando capacidades avanzadas para el análisis de datos cuantitativos y cualitativos recolectados en este tipo de plataformas, que permitan entender a un mayor nivel de detalle en qué medida las distintas estrategias y actividades implementadas afectan el logro de los resultados. Por ejemplo, la desagregación de estos análisis a subniveles geográficos y demográficos ayudará a generar medidas correctivas y ajustes a la implementación de la ruta cada vez más efectivos.

Así mismo, será importante mejorar las habilidades de diseñar procesos de Gestión del Desempeño que respondan adecuadamente a las cambiantes realidades operativas de este tipo de proyectos. Por ejemplo, estipulando modalidades y frecuencias de las actividades de recolección, procesamiento y monitoreo de datos que permita una efectiva Gestión del Desempeño, sin convertirse en un limitante para la flexibilidad y la implementación misma de la intervención.



4.2. Superando barreras y desarrollando el mercado de Bonos de Impacto Social en Colombia

El desarrollo de un Bono de Impacto supone un cambio significativo en las prácticas de contratación y de implementación de programas sociales, por lo que ciertos factores de índole técnica, legal y administrativa son esenciales. La ausencia de dichos factores genera barreras al desarrollo de los Bonos de Impacto Social. En esta sección analizaremos en qué medida estas condiciones estuvieron presentes en el BIS *Empleando Futuro*, y la forma en la que los actores superaron ciertas barreras en este sentido.

De otro lado, en tanto uno de los objetivos del BIS era el de contribuir al desarrollo de un mercado de Bonos de Impacto, exploraremos como el antedicho proceso de superación de barreras y la materialización misma del proyecto permitieron avanzar en esa dirección.

Principales hallazgos de la sección 4.2.

Hallazgo 1

Los co-pagadores y el intermediario demostraron tener las capacidades, la complementariedad estratégica y el compromiso institucional para superar las barreras técnicas, legales y administrativas que enfrentó el Bono de Impacto Social (desde la estructuración a la implementación).

Hallazgo 2

Los inversionistas, por su naturaleza filantrópica y por compartir la visión del Bono de Impacto Social, estuvieron dispuestos a absorber el riesgo y la incertidumbre propios de un proyecto innovador. De esta manera, el efecto demostrativo del primer Bono de Impacto Social se convirtió en una realidad, potenciando el aprendizaje y la evidencia existente sobre estos modelos.

Hallazgo 3

La pronunciada curva de aprendizaje del Bono de Impacto Social implicó una gran inversión de tiempo por parte de todos los actores. Esta inversión no sólo fue fundamental para el éxito del proyecto, sino que resultó en un aumento de su conocimiento técnico y capacidad de gestión para el desarrollo de futuros Bonos de Impacto Social.

Hallazgo 4

El Bono de Impacto Social generó un efecto demostrativo en la red de actores públicos y privados que participaron en el proyecto, contribuyendo a avanzar el desarrollo de política pública en materia de financiación innovadora.

Hallazgo 1. Los co-pagadores y el intermediario demostraron tener las capacidades, la complementariedad estratégica y el compromiso institucional para superar las barreras técnicas, legales y administrativas que enfrentó el Bono de Impacto Social (desde la estructuración a la implementación).

El alto nivel de involucramiento de Prosperidad Social en la etapa de estructuración fue crítico para superar las principales barreras técnicas que enfrentó el BIS: (i) la escasa disponibilidad de información para guiar el diseño técnico, y (ii) el acceso a sistemas de información administrativos para la verificación de la elegibilidad de los participantes y de los resultados logrados por los operadores.

En un contexto marcado por la escasez de datos sobre el desempeño y costo por resultado de programas de empleo para población vulnerable, uno de los principales retos fue la elaboración de un diseño técnicamente riguroso.

El rol de Prosperidad Social de facilitar *información sobre los costos de sus programas de empleo* para población vulnerable supuso un insumo vital para informar el diseño del esquema de incentivos del BIS. Para determinar el precio unitario por persona retenida a tres meses “se usaron las actividades mapeadas por Prosperidad Social con los costos establecidos por Prosperidad Social ... se usaron los costos del programa de formación complementaria del 2016 y 2017 de Inclusión Productiva”.¹²³ Este insumo ayudó a fijar un precio por resultado adecuado desde una perspectiva de política pública, en la medida que era cercano a la estimación de precios que estarían pagando en sus programas.

Otro aspecto importante para la rigurosidad del diseño del BIS fue el *mecanismo de verificación de elegibilidad de los participantes* y de las *métricas de pago*, ya que de estos dependen en gran parte los pagos a los inversionistas y operadores, así como la implementación misma del proyecto. Contar con mecanismos de verificación de elegibilidad y de resultados confiables, ágiles y a un bajo costo es uno de los retos que enfrentan este tipo de proyectos de FBR, especialmente en países donde hay poca disponibilidad de datos administrativos. Por ejemplo, en el Fondo de Empleo de Nepal¹²⁴ (2008-2015) establecieron un sistema de verificación, que, aunque riguroso, representaba un 80% de los costos administrativos del proyecto. Bajo este sistema, el personal del proyecto monitoreaba personalmente que los participantes completaran la formación y que presentaran el examen nacional de habilidades.

El rol de Prosperidad Social en gestionar el acceso a las bases de datos administrativos, en particular de la PILA, que permitieron la verificación de los criterios de elegibilidad y de las métricas de pago fue crítico para viabilizar el BIS. Para los demás actores del proyecto, tanto privados como de cooperación internacional, hubiera sido más difícil el acceso a este tipo de base de datos.

Así mismo, el equipo de Prosperidad Social encargado del proyecto lideró de manera efectiva el proceso de gestión de cambio al interior de la entidad, garantizando el compromiso necesario a nivel gerencial y técnico.

Los Bonos de Impacto Social, como proyectos innovadores que desafían la manera tradicional de financiar e implementar políticas públicas, requieren de un alto nivel de apoyo y convencimiento institucional, tanto a nivel gerencial como técnico, en las organizaciones involucradas. No contar con una alta aceptación puede conllevar grandes retos en la estructuración de estos proyectos. Por ejemplo, en el Bono de Impacto de Desarrollo *Kangaroo Mother Care*¹²⁶ de Camerún, uno de los potenciales inversionistas se retiró debido a la falta de apoyo institucional interno para avanzar con el proyecto. Esto supuso retrasos y reprocesos considerables durante la estructuración del Bono.

En contraste, el equipo de Prosperidad Social logró gestionar el apoyo institucional de áreas críticas, como la jurídica y la oficina de planeación, para sacar adelante el proyecto. Esto requirió que las personas involucradas en esta gestión desarrollaran un alto grado de entendimiento del proyecto en sus dimensiones técnicas y estratégicas, permitiéndoles navegar el entramado de consideraciones e intereses institucionales, técnicos y jurídicos durante la estructuración del mismo.

123. Instiglio. Primer Bono de Impacto Social en Colombia: Diseño Técnico del Bono de Impacto Social. 2017.

124. Programa de FBR que tenía como objetivo mejorar la empleabilidad de jóvenes a través de formación de calidad y de generación de habilidades para el trabajo. (Instiglio. Results-based Financing to Enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs. 2018)

125. Estas eran: el Sistema de información Kokan de Prosperidad Social, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA y las bases de datos del Registro Único de Afiliados-RUAF y del Fondo de Solidaridad y Garantía-FOSYGA.

126. Proyecto que busca implementar el método de madre canguro para mejorar la vida de bebés prematuros y recién nacidos en familias en condición de pobreza.

A su vez, la cooperación internacional utilizó estratégicamente sus recursos y la flexibilidad inherente a sus regulaciones contractuales para: i) motivar la participación del Gobierno, ii) garantizar que el BIS contara con asistencia técnica de alta calidad y iii) superar las restricciones legales de la contratación pública y así extender la duración del proyecto más allá de un año.

Los fondos de contrapartida de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, sumados al amplio respaldo institucional de esta entidad y del BID Lab, fueron decisivos para lograr que el Gobierno participara en el proyecto. El reconocimiento institucional de las organizaciones de cooperación internacional junto con su liderazgo en impulsar una agenda para el desarrollo de mecanismos de financiación innovadora, justificaron frente al Gobierno la necesidad de contar con equipos de trabajo dedicados a sacar adelante el BIS.

Así mismo, los recursos de la cooperación internacional y su relativa facilidad administrativa para la contratación ayudó a garantizar altos estándares de calidad en el proyecto; ya que pudieron absorber partidas presupuestales esenciales¹²⁷ – de la asistencia técnica, asistencia legal y de verificación – que el sector público no estaba en condiciones de asumir. Por ejemplo, la contratación de Instiglio como experto técnico en FBR y BIS fue importante para garantizar un diseño técnico de calidad y que incorporase mejores prácticas internacionales. A su vez, la contratación de Deloitte aseguró contar con un actor independiente de amplia trayectoria en procesos de auditoría y verificación en proyectos de corte social. Por último, en el BIS, algunos requerimientos contractuales y presupuestales del Gobierno, tales como el cumplimiento de los principios de anualidad fiscal¹²⁸ y de ejecución presupuestal,¹²⁹ supusieron barreras a la aplicación de la lógica de pago por resultados. El principio de anualidad dificulta el desarrollo de proyectos plurianuales, restringiendo así la estructuración de BIS con plazos de implementación suficientemente amplios para que se materialicen los resultados esperados y para consolidar los aprendizajes en la propia implementación. Aunque las vigencias futuras son un procedimiento usual para comprometer recursos públicos más allá de una vigencia en proyectos de infraestructura o en ciertos programas estratégicos para el Gobierno (e.j., programa de becas de educación superior– Ser Pilo Paga), son una práctica menos común en la mayoría de los programas sociales. Dado que no hay ninguna restricción legal para la aplicación de vigencias futuras a programas sociales, su baja aplicación estaría en parte relacionada con la

lógica de implementación enfocada en actividades imperante en el sector público.¹³⁰ A su vez, el principio de ejecución presupuestal, al estar fundamentado en un modelo de pago por actividades, promueve que las entidades públicas ejecuten la totalidad de los recursos dentro de la vigencia fiscal correspondiente – generalmente un año calendario –, para evitar la reducción del presupuesto en la siguiente vigencia. En el BIS, el no cumplimiento de los resultados conlleva el ‘riesgo de no ejecución de los recursos públicos’, lo que además de las consecuencias presupuestales antes mencionadas, puede acarrear consecuencias disciplinarias.¹³¹

En este contexto, la participación de la cooperación internacional en el BIS permitió secuenciar los pagos del Gobierno y de la Cooperación Internacional. Los recursos de Cooperación permitieron extender por siete meses la duración inicial del proyecto, para que, en vez de nueve meses, pudiera ejecutarse durante 16 meses, aunque hubiera sido posible lograr la aprobación de vigencias futuras. Esta estrategia de secuenciación también permitió minimizar el riesgo del no desembolso para Prosperidad Social. Es decir, dado que sus recursos pagarían por los primeros resultados que se obtuvieran en el proyecto, esto minimizaba el riesgo de no ejecución. Sin embargo, esta alternativa no es factible para proyectos donde el Gobierno es el único pagador, y tampoco es apropiada para la integración de largo plazo de esquemas de FBR en el quehacer general del sector público.

127. La estructuración técnica y legal del proyecto fue financiada por el BID Lab, y los costos de verificación fueron cubiertos por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza.

128. Es uno de los principios del sistema presupuestal colombiano, definido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual estipula que “el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Congreso de la República. *Ley 38/89, artículo 10.1989*).

129. Se refiere a las implicaciones que tiene en la asignación de recursos futuros, si no se desembolsan todos los recursos que se planificaron por entidad.

130. Instiglio. Nota de concepto: La Financiación Basada en Resultados: oportunidades de aplicación en el PND ‘Pacto por Colombia’. 2019

131. Ibidem.

Durante la implementación, el intermediario ejerció eficazmente un rol de articulación y facilitación de procesos, pudiendo así armonizar las consideraciones relevantes a cada actor para lograr un funcionamiento fluido.

La figura del intermediario es común en los Bonos de Impacto a nivel internacional, y generalmente se desempeña en una doble función: (i) como actor facilitador entre todos los actores involucrados en el BIS, con el fin de lograr un acuerdo sobre aspectos técnicos, financieros y legales del proyecto, y ii) como responsable de conseguir capital y hacer la gestión financiera por parte de los inversionistas. Adicionalmente, es común que el intermediario sea igualmente un inversionista y que provea asistencia técnica (e.j., servicios de GdD) a los operadores, como lo hizo la Fundación Corona en el BIS Empleando Futuro.¹³²

En el proyecto, el intermediario a través de su estructura de trabajo con la Gerencia de desempeño y Gerencia integral de la Corporación Inversor, tuvo un rol diferenciado frente a cada uno de los actores: con los operadores, se enfocó en facilitar los procesos de GdD; con los inversionistas, además de la representación de sus intereses en los espacios de toma de decisión del proyecto, la Gerencia Integral estuvo a cargo del manejo financiero y fiduciario de las inversiones; y con los co-pagadores, se concentró en brindar información sobre los avances operativos y de gestión del trabajo con los operadores, y de poner sobre la mesa retos de la implementación que debían ser resueltos por el Comité de Seguimiento. Esta integralidad de su rol contribuyó a que presentase estrategias, decisiones y consideraciones desde una perspectiva holística, tomando en cuenta los distintos frentes del proyecto.

Hallazgo 2. Los inversionistas, por su naturaleza filantrópica y por compartir la visión del Bono de Impacto Social, estuvieron dispuestos a absorber el riesgo y la incertidumbre propios de un proyecto innovador. De esta manera, el efecto demostrativo del primer Bono de Impacto Social se convirtió en una realidad, potenciando el aprendizaje y la evidencia existente sobre estos modelos.

Al ser el primer proyecto en pagar exclusivamente por resultados de colocación y retención laboral en Colombia, el BIS conllevó un riesgo considerable para los inversionistas. Como mencionamos anteriormente, la poca disponibilidad de datos sobre los costos y resultados de proyectos similares, caracterís-

tica habitual de países en vía de desarrollo, se traducía en una incertidumbre considerable sobre el desempeño esperado de los operadores, y sobre la adecuación de los precios para cubrir los costos de lograr estos resultados.

Aún en este escenario, los inversionistas estuvieron dispuestos a asumir dichos riesgos para desarrollar una primera demostración del modelo BIS y aprender del proceso. A pesar de que cada inversionista tuviera diferentes objetivos específicos y utilizaran diversas fuentes de capital, las decisiones de inversión y de manejo de riesgo estuvieron siempre alineadas con el logro de los resultados y los aprendizajes del proyecto. Por ejemplo, la directora de la Fundación Corona manifestó *“una de las características de la Fundación Corona es que trabaja en alianza. En este caso con SECO [Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza], con BID-Lab, con los inversionistas y con [el Departamento Administrativo para la] Prosperidad Social. No nos interesan proyectos tímidos. Buscamos, con aliados sólidos, generar grandes aprendizajes. Ya veremos cuáles serán los resultados del BIS, pero en todo caso serán de gran utilidad para el Gobierno y el sector social del país”*.¹³³

132. OECD. *Understanding Social Impact Bonds*. 2016.

133. Co-crear país. *Los aprendizajes que quedan de haber lanzado el primer Bono de Impacto Social en Colombia*.





Por ejemplo, mientras uno de los inversionistas vio en el BIS una oportunidad para desarrollar en el largo plazo un nuevo producto de inversión de impacto para personas naturales,¹³⁴ otro tuvo entre sus objetivos específicos generar aprendizajes de implementación en un tema que hacía parte de su misionalidad. Del mismo modo, mientras que uno de los inversionistas participó con un esquema de inversión de tipo aporte-préstamo, los otros dos invirtieron recursos de su fondo patrimonial o *endowment*.

Como se mencionó anteriormente, la colaboración intensiva con la que se desarrolló el proceso de estructuración del BIS facilitó la alineación estratégica entre co-pagadores e inversionistas, y ayudó a facilitar dicha alineación entre los inversionistas mismos. Además, este proceso permitió consolidar el mencionado compromiso institucional de los inversionistas de asumir el BIS como un proyecto de innovación y aprendizaje, como un proyecto que permitiría generar evidencia para todo el sector de empleo para población en condición de vulnerabilidad.

En este contexto, y teniendo en cuenta los resultados obtenidos, el BIS se constituye finalmente como un proyecto financieramente atractivo, contribuyendo notablemente a continuar desarrollando un mercado de inversión de impacto en Colombia y a generar interés en este tipo de esquemas de FBR.¹³⁵ Prueba de ello es que el BIS Cali Progresá con Empleo ha contado con tres nuevos inversionistas filantrópicos, entre

los que se destacan dos organizaciones de talla internacional, la Fundación Plan¹³⁶ y la Fundación WWB¹³⁷ Colombia, y una organización nacional, la Corporación Mundial de la Mujer.¹³⁸ Creemos que a medida que se repliquen o escalen este tipo de modelos, y que por tanto se genere más evidencia sobre su potencial como mecanismo de inversión de impacto y se cuente con más datos que permitan evaluar el riesgo de estos proyectos, se avanzará paulatinamente¹³⁹ hacia un mercado de inversión que cuente con un portafolio más diverso de inversionistas.

Hallazgo 3. La pronunciada curva de aprendizaje del Bono de Impacto Social implicó una gran inversión de tiempo por parte de todos los actores. Esta inversión no sólo fue fundamental para el éxito del proyecto, sino que resultó en un aumento de su conocimiento técnico y capacidad de gestión para el desarrollo de futuros Bonos de Impacto Social.

134. Entrevista a Fernando Cortes, Director de Fundación Bolívar Davivienda. Diagnóstico realizado para el diseño del BIS Cali Progresá con Empleo. 2018.

135. El proyecto generó para los inversionistas un TIR neta del 9%, la cual está en línea con las tasas del mercado de inversión de impacto a nivel internacional. Otros Bonos en países en vía de desarrollo tendrían TIR similares a esta. Por ejemplo, el Bono de Impacto de Desarrollo de salud materna y de recién nacidos en India tiene una TIR proyectada del 8% para el inversionista principal, UBS Optimus Foundation. (Gustagsson-Wright et al. Impact Bonds in Developing Countries: Early Learning from the field. 2015).

136. La Fundación PLAN es una entidad sin ánimo de lucro, con 55 años de experiencia, miembro de Plan International.

137. La Fundación WWB es una entidad sin ánimo de lucro, miembro de la red internacional Women's World Banking network.

138. La Corporación Mundial de la Mujer es una entidad sin ánimo de lucro, con 30 años de experiencia en temas de emprendimiento, fortalecimiento empresarial y empleabilidad.

139. Hasta el momento, los inversionistas netamente privados no son prevalentes en el mercado de BIS en países en desarrollo. De 24 Bonos de Impacto en diseño, implementación y finalizados en estos países, solo el 16% de estos cuentan con inversionistas privados. Instiglio. *Results Based Financing (RBF) database*. 2018

Para los co-pagadores, los inversionistas y el intermediario, el BIS implicó una participación muy activa en la toma de decisiones técnicas y legales.

En sintonía con la experiencia internacional, y dada la novedad y complejidad asociada a este tipo de proyectos, fue necesario que estos actores se involucraran significativamente durante la estructuración para acordar parámetros de diseño técnico que reflejaran sus intereses, respondieran a los principios de diseño¹⁴⁰ establecidos y maximizaran el impacto del proyecto. Para estos actores, dicha participación estuvo en gran medida motivada por su interés de aprender sobre el proceso de estructuración y/o de implementación del BIS.

En particular, para los co-pagadores, su involucramiento también estuvo relacionado con la necesidad de comunicar los avances del proyecto a sus casas matriz o a otros grupos de interés al interior o exterior de sus organizaciones. Para los inversionistas, su participación disminuyó en la etapa de implementación, donde, como se vio anteriormente, el rol del intermediario se volvió más prominente.

En este sentido, la gobernanza¹⁴¹ del proyecto contribuyó a que el proyecto estuviese alineado con los objetivos de los actores y a que estos incrementaron significativamente su conocimiento respecto de estos modelos.

El BIS contó con dos comités¹⁴² encargados de hacer seguimiento a los resultados, dar asesoramiento estratégico en la ejecución del proyecto, y asegurar el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades de las partes, entre otras funciones. Este proceso de toma de decisiones, sumado al acompañamiento del Auditor Independiente y de otros expertos técnicos consultados, ayudaron a que los actores entretuvieran discusiones técnicas de relativa complejidad.

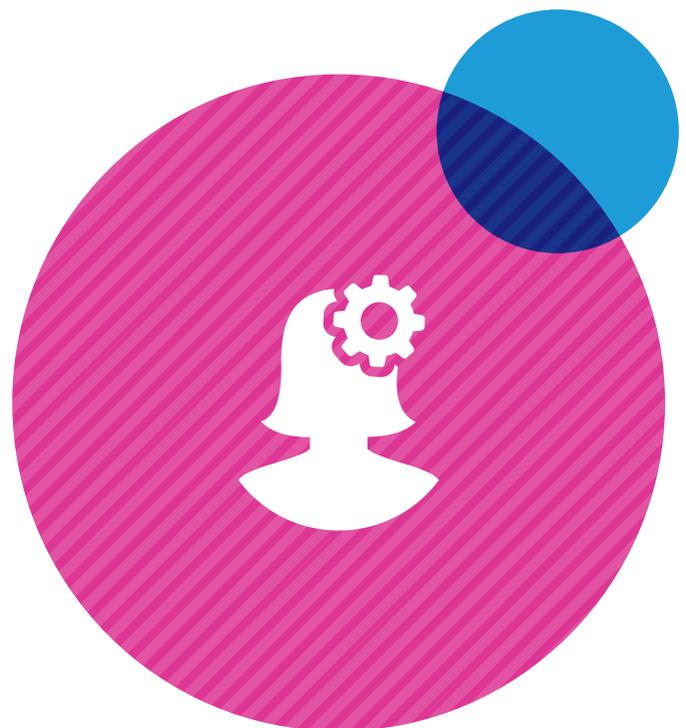
Por ejemplo, durante la implementación, el Comité de Seguimiento – con representantes del nivel directivo de los co-pagadores y del intermediario –, decidió sobre situaciones que no habían sido previstas en el diseño técnico. Los casos de recolocación,¹⁴³ por ejemplo, no habían sido contemplados en el diseño técnico, por lo que el Comité estableció los criterios para pagar en este tipo de casos.

140. Consideraciones que sirvieron de fundamento para guiar las decisiones de diseño del BIS. Dichos principios reflejan las preferencias de los actores y favorecen la coherencia interna del diseño técnico. Los principios de diseño establecidos en este BIS fueron: simplicidad, exitoso, catalítico y técnicamente correcto.

141. Estructuras y procesos (formales o informales) que existen para la comunicación entre los actores, la toma de decisiones, la mitigación de riesgos y la supervisión del cumplimiento de los objetivos.

142. Comité de Seguimiento y Comité Técnico del proyecto. Adicionalmente, a nivel del Programa SIBs, CO operaron los Comités de Dirección y Asesor, y en esa medida no estuvieron involucrados directamente en la toma de decisiones sobre la implementación del proyecto. Estos eran informados de la evolución del proyecto, así como de las decisiones claves que tomaba el Comité de Seguimiento y el Comité Técnico. Todos los actores del BIS estaban involucrados en al menos uno de estos Comités.

143. Se refiere a los casos donde un participante pierde el empleo antes de lograr las métricas de retención a tres y seis meses, pero logra un nuevo empleo con ayuda del operador.



En línea con la tendencia internacional en otros países en vía de desarrollo, y particularmente lo que hemos evidenciado en casos como los de *Educate Girls* y *Village Enterprise*¹⁴⁴, los actores incrementaron significativamente el nivel de sofisticación técnica, conocimiento y de capacidades de 'gestión de procesos' requeridas para estructurar un BIS. Esta sofisticación fue evidente en las conversaciones del proceso de estructuración del BIS Cali Progresá con Empleo, donde, por ejemplo, los co-pagadores, el intermediario y el equipo del programa SIBs.CO lideraron el proceso de inducción técnica del equipo de la Alcaldía de Cali – co-pagador en este nuevo BIS. Estos actores facilitaron, con relativamente escaso acompañamiento de expertos técnicos, sesiones de inducción a los conceptos de la FBR y del BIS.

Hallazgo 4. El Bono de Impacto Social generó un efecto demostrativo en la red de actores públicos y privados que participaron en el proyecto, contribuyendo a avanzar el desarrollo de política pública en materia de financiación innovadora.

El proyecto puso en relieve la viabilidad del entorno regulatorio, de mercado y de política pública para materializar un esquema de FBR en Colombia.

Así mismo, el primer BIS mostró el potencial y el valor agregado de este modelo para mejorar resultados de programas sociales y favorecer innovaciones con un enfoque *bottom-up*, es decir desde la implementación de proyectos con miras a informar el diseño de políticas públicas.

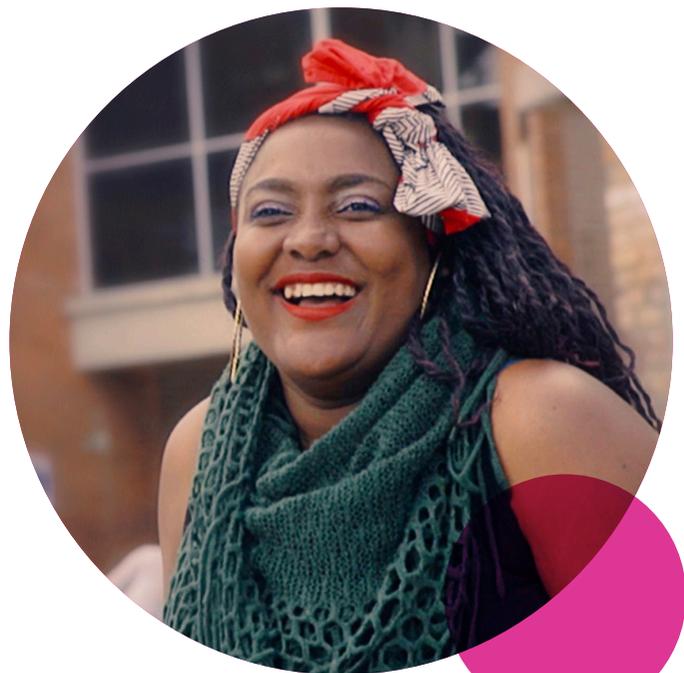
Dicho de otra forma, 'un piloto vale más que mil palabras'. En este sentido, creemos que el desarrollo de este primer ejercicio ha contribuido a generar y avivar el interés del ecosistema de actores gubernamentales, de cooperación internacional y privados cercanos al sector. Actualmente en el país, muchos de estos actores exploran mecanismos de financiación innovadores en temáticas tan diversas como educación rural, salud pública, medio ambiente y protección de la niñez. Dichos actores están interesados en sondear cómo enfoques de FBR pueden ser parte de la solución en el cierre de brechas sociales y ambientales, y traer mejoras en la efectividad y eficiencia en el uso de recursos públicos y privados. El BIS *Empleando Futuro* es uno de los referentes primordiales, ayudando a sustentar muchas de estas exploraciones.

El BIS también ha sido un referente, y en cierta medida un impulsor, del desarrollo de políticas públicas de financiación innovadora para ciertos sectores del Gobierno Nacional.

Entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) están explorando iniciativas de FBR en sus líneas de política. Por ejemplo, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND), indican que el DNP en conjunto con Prosperidad Social explorará y promoverá mecanismos de apoyo para materializar la innovación, como programas de pago por resultados, a partir de la experiencia adquirida con el BIS como primer piloto en este tipo de proyectos.¹⁴⁵ Asimismo, se refleja el interés del DNP en evaluar el impacto y costo-efectividad del proyecto BIS; una medida previa para considerar el escalamiento del modelo como instrumento de innovación pública, y para la creación de condiciones regulatorias que faciliten dicho proceso.

144. Bono de Impacto implementado en el 2017 en Kenia y Uganda el cual tiene como objetivo incrementar los ingresos de 12.660 hogares en condición de pobreza (donde el 80% de los participantes son mujeres). En este proyecto se paga \$1 por cada \$1 de incremento en el ingreso de los participantes.

145. Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de desarrollo 2018-2022, capítulo V: Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro literal D: Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación. Página 555. 2018; Bases del Plan Nacional de desarrollo, capítulo I: Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, literal L: Herramientas para una política social moderna y conectada a mercado. Página 419. 2018.*





Conclusiones y recomendaciones – Apartado 4.2.

1

Contar con aliados que se complementan y con un proceso de estructuración colaborativo, será clave para navegar las incertidumbres y dificultades características de proyectos de innovación como los Bonos de Impacto.

El Bono de Impacto Social enfrentó distintas barreras técnicas, legales y administrativas, como la escasa disponibilidad de datos para informar el diseño técnico y el cumplimiento de principio de anualidad fiscal que dificultó extender la duración del proyecto, entre otras. Además, como en todo proceso de innovación, el Bono de Impacto significó, para co-pagadores, inversionistas e intermediario, un proceso de gestión del cambio y de constante alineación estratégica para asegurar que los objetivos comunes que se fijaron guiaran dicho proceso. A nivel general, dos factores críticos contribuyeron a la materialización exitosa de este primer piloto:

- Los actores del proyecto, y particularmente los co-pagadores y el intermediario, presentaron las capacidades técnicas y de gestión necesarias para articular soluciones prácticas y efectivas – aprovechando las fortalezas institucionales que cada uno ponía sobre la mesa.
- El carácter colaborativo que caracterizó la etapa de estructuración del proyecto facilitó el fortalecimiento de lazos institucionales, el desarrollo de confianza y la alineación de las prioridades e interés de los actores.

Para los actores y organizaciones estructuradoras interesadas en desarrollar otros Bonos de Impacto, se recomienda, de un lado, hacer un análisis de condiciones y barreras a las que se enfrentarían en el desarrollo de estos proyectos, y con base en ello, entender en qué medida los actores que gestionan el proyecto tendrán las capacidades y activos institucionales necesarios para superarlas. De otro lado, y

en la medida que se quiera avanzar en crear un mercado de Bonos de Impacto, seguirá siendo relevante que la toma de decisiones en la estructuración de estos mecanismos se haga de manera transparente y colaborativa, facilitando también el aprendizaje.

2

Desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas del Gobierno y de otros actores del mercado permitirá avanzar hacia la incorporación progresiva de estos esquemas de Financiación Basada en Resultados en contextos de política pública, de desarrollo de programas sociales y de inversión de impacto relevantes para el país.

En el Bono de Impacto Social *Empleando Futuro*, la inversión de tiempo y recursos para fortalecer capacidades en los actores participantes fue una de las claves del éxito del proyecto y representa un ingrediente fundamental para el futuro de este mercado.

Este desarrollo de capacidades fue especialmente notable en la figura del intermediario, quien se concentró en aprender sobre la implementación de proyectos de pago por resultados. Al mismo tiempo, el intermediario inició un ejercicio de desarrollo de capacidades de Gestión del Desempeño con los operadores, a través de la realización de talleres de aprendizaje y un acompañamiento activo. Se prevé que a medida que se desarrolle el mercado de Bonos de Impacto y que los intermediarios adquieran mayor experiencia en la implementación de estos proyectos, podrán enfocarse también en la generación de capacidades en otros actores del mercado.

Por su parte, co-pagadores e inversionistas vieron su alta inversión de tiempo durante la etapa de estructuración del proyecto transformarse en una mayor sofisticación técnica de cara al segundo Bono de Impacto Social del programa SIBS.CO.

Para potenciar este proceso de fortalecimiento de capacidades a nivel sistémico, y para contribuir a la creación del mercado de Bonos de Impacto se recomienda:

- Continuar con la documentación y diseminación de lecciones aprendidas en proyectos de Financiación Basada en Resultados; por ejemplo, a través de la publicación de casos de estudio que faciliten la comprensión de sus ventajas, riesgos y beneficios.
- Desarrollar currículos académicos y guías prácticas en materia de Financiación Basada en Resultados y Gestión del Desempeño para operadores, inversionistas y tomadores de decisión del sector público y privado. Estos no sólo generarán capacidades mediante la consolidación y socialización del conocimiento existente, sino que también promoverán una discusión concienzuda sobre este tipo de enfoques en temáticas de relevancia para el contexto colombiano. Por ejemplo, se recomienda para:

1. Agentes gubernamentales y de cooperación internacional: desarrollar contenidos que permitan aterrizar estos conceptos y facilitar la identificación de oportunidades en distintos sectores. Así mismo, será de gran valor el desarrollo de seminarios donde funcionarios públicos compartan lecciones internacionales sobre las adaptaciones regulatorias, administrativas y culturales que la implementación de esquemas de Financiación Basada en Resultados ha requerido en otros contextos.

2. Inversionistas: desarrollar entrenamientos y talleres orientados a adaptar sus procesos de debida diligencia para la selección de implementadores, así como sus herramientas para evaluar el riesgo inherente en estos esquemas.

3. Implementadores (operadores e intermediarios): desarrollar guías prácticas, entrenamientos intensivos y servicios de acompañamiento especializado que faciliten el desarrollo de estrategias y prácticas de diseño de proyectos y de Gestión del Desempeño, basadas en estándares y experiencias internacionales. Por ejemplo, se podrían desarrollar plantillas y guías para facilitar sesiones internas que permitan a los operadores analizar sus resultados de

desempeño de cara a introducir cambios y mejoras. Esto con miras a su incorporación en un contexto organizacional y del mercado de implementadores más amplio.

3

Establecer mecanismos que permitan pagar en proyectos plurianuales y reasignar recursos entre vigencias presupuestales (i.e. de un año a otro), facilitará el desarrollo de Bonos de Impacto de mayor duración que promuevan mayores aprendizajes e innovaciones, y favorecerá el uso de estos mecanismos en el sector público.

En el Bono de Impacto Social, la regulación presupuestal dificultó a Prosperidad Social extender la duración del proyecto más allá de una vigencia. Esta regulación también significó que la posibilidad, presente en cualquier esquema de Financiación Basada en Resultados, de que no se ejecuten los recursos si no se logran resultados, se tradujera en potenciales ‘castigos’ en su presupuesto de inversión (i.e. menos recursos ejecutados en una vigencia, significaría menos recursos en el presupuesto de la siguiente vigencia). En este caso, la secuenciación de los pagos del Gobierno y de la cooperación internacional no solo permitió prescindir del procedimiento de vigencias futuras, sino que también mitigó los riesgos de no-ejecución de los recursos públicos.

Sin embargo, los actores son conscientes que se podrían desarrollar otras soluciones institucionales más sostenibles en el futuro, que faciliten y promuevan el uso de modelos de Financiación Basada en Resultados. En el *corto plazo* se recomienda, en línea con la estrategia que está desarrollando el Programa SIBS.CO, construir sobre el marco legal existente y adaptar el diseño de los proyectos a los requerimientos que se imponen. Por ejemplo, el Programa está avanzando hacia la creación de un Fondo de Pago por Resultados¹⁴⁶, el cual aprovecha la figura jurídica de los encargos fiduciarios y las fiducias mercantiles para facilitar a las entidades públicas comprometer recursos por varios años. Esto es un paso importante hacia una mayor sostenibilidad y escalabilidad del modelo Bono de Impacto Social.

146. Instrumento que permite incentivar y garantizar el logro de resultados sociales a gran escala. Está estructurados para recibir, gestionar y desembolsar recursos de acuerdo con disposiciones acordadas por uno o más financiadores.

En el *mediano plazo*, el Programa SIBS.CO ha empezado a considerar, entre sus apuestas estratégicas, la necesidad de avanzar gradualmente hacia cambios estructurales en las condiciones legales y presupuestales. En Colombia, por ejemplo, el desarrollo de modalidades de contratación para la 'adquisición de innovación'¹⁴⁷ como las que ha venido promoviendo el Gobierno Nacional podrían hacer parte de estas exploraciones; dichas modalidades permitirían el desarrollo de proyectos en donde los recursos que no se ejecuten en una vigencia puedan ser desplazados a la siguiente vigencia o reasignados a otros proyectos de innovación de la misma entidad.

En el *largo plazo*, donde el Gobierno podría ser el único pagador de resultados, se espera que estos cambios graduales se materialicen en un nuevo marco regulatorio, particularmente en lo relativo a los principios de anualidad y ejecución presupuestal. Por ello, estos avances son de gran importancia para el desarrollo de una agenda de Financiación Basada en Resultados, donde estos y otros instrumentos como los Contratos Basados en Desempeño,¹⁴⁸ hagan parte del *modus operandi* del Gobierno.

4

Usar sistemas públicos de datos e información como mecanismos de verificación en proyectos de Financiación Basada en Resultados será clave para la escalabilidad y la relevancia de estos modelos en la política pública.

En el Bono de Impacto Social *Empleando Futuro*, la participación de Prosperidad Social como co-pagador fue fundamental para acceder a sistemas de información administrativa, los cuales permitieron la verificación de los resultados condicionados a pagos y a la elegibilidad de los participantes. En la medida que los Bonos de Impacto pretendan generar aprendizajes e influenciar políticas públicas, la utilización

de sistemas públicos de información facilitará la eventual incorporación de esquemas de Financiación Basada en Resultados a la contratación pública. En este sentido, una de las ganancias del Bono de Impacto Social es precisamente el haber utilizado un sistema de información escalable en las políticas públicas de empleo del país.

Para los 'Bonos de Impacto en Desarrollo', donde no hay una entidad de Gobierno actuando como co-pagador, se sugiere igualmente explorar alianzas con entidades públicas que permitan acceder a este tipo de sistemas de información administrativa. En caso de que esto no sea factible, para asegurar la pertinencia de los aprendizajes y de la evidencia generada, recomendamos escoger fuentes y/o sistemas de información que permitan: i) enfocarse y entender la población objetivo de una manera comparable a cómo se haría en un programa público, y ii) verificar los resultados de una manera que sean homologables a las fuentes públicas de información.

5

La participación de la cooperación internacional será crítica para la creación de un mercado de Bonos de Impacto Social, puesto que su apoyo permite superar barreras técnicas, legales, y administrativas en la estructuración de estos modelos.

En la experiencia del Bono de Impacto Social *Empleando Futuro*, no se puede subestimar el rol que desempeñó la cooperación internacional. Su capacidad de comprometer recursos de contrapartida para pagar por resultados, de asegurar asistencia técnica de alta calidad, y de rebasar las restricciones contractuales inherentes a la contratación pública, posibilitaron el respaldo institucional necesario por parte del Gobierno y permitieron la generación de mayores resultados de colocación y retención laboral.

147. Actualmente en Colombia existe un mecanismo de 'compra pública para la innovación' orientado a facilitar la adquisición de bienes y servicios que requieren adaptaciones tecnológicas, y servicios de investigación y desarrollo (Colombia Compra Eficiente. *Guía de Compra Pública para la Innovación*).

148. En este tipo de contratos, el contratante o pagador de resultados (Gobierno, fundación o agencia multilateral) condiciona parte de sus pagos a un operador basado en el logro de resultados predeterminados y/o establece una bonificación por el logro de dichos resultados. En este sentido, este tipo de contratos son similares a las modalidades de contratación predominante para el desarrollo de programas sociales en el sector público.

Por consiguiente, recomendamos continuar apalancándose en la participación de la cooperación internacional para el desarrollo de este tipo de ejercicios piloto y para impulsar el mercado. Dada sus fortalezas y características organizacionales únicas, se destacan las siguientes funciones, entre otras:

- Contratar asistencia técnica especializada durante el diseño del esquema de Financiación Basada en Resultados y para el desarrollo de Agendas de Aprendizaje; esto con el fin de optimizar la estructura de incentivos, aprovechar la experiencia internacional, y fomentar el desarrollo de conocimientos y buenas prácticas para el desarrollo del mercado.
- Proveer fondos adicionales o de contrapartida para el pago de resultados, con el fin de generar beneficios para una población mayor, y dar un espaldarazo institucional que motive la participación de actores gubernamentales.
- Invertir en el fortalecimiento de capacidades de los operadores, intermediarios y actores gubernamentales para la recolección de datos y la estructuración de sistemas y procesos, con el fin de optimizar el uso de recursos comprometidos a resultados y sacar el mayor provecho posible a los proyectos de índole social.
- Absorber los gastos de una evaluación de impacto, con el fin de generar evidencia sobre la viabilidad y efectividad de estos modelos, que pueda a su vez generar mayor interés por parte de otros actores, tanto públicos como privados.
- Financiar estudios de factibilidad y estudios exploratorios que permitan identificar y desarrollar nuevas oportunidades relevantes para la agenda de desarrollo del país y así hacer mayor incidencia en la política pública.

6

Apalancarse en inversionistas filantrópicos, que compartan los objetivos estratégicos y de política establecidos para los Bonos de Impacto, continuará siendo fundamental para el éxito de estas iniciativas.

En el Bono de Impacto Social, la naturaleza filantrópica de los inversionistas y su compromiso con los objetivos del proyecto fue un factor decisivo para que estos asumiesen el riesgo inherente en un proyecto innovador, permitiendo así contar con un ejemplo práctico de gran repercusión para el mercado de inversión de impacto y la política de innovación pública en Colombia. A su vez, esta realidad supuso que sus decisiones de manejo financiero y operativo consideraran de manera primordial dichos objetivos.

En línea con los avances del Bono de Impacto Social Cali, se recomienda que en la etapa primigenia de creación del mercado de Bonos de Impacto se continúe apalancando este tipo de capital filantrópico. A nivel internacional, incluso en mercados pioneros con diez años de experiencia en el desarrollo de Bonos de Impacto, como es el de Reino Unido, también se evidencia una participación mayoritaria de este tipo de inversionistas.

No obstante, a medida que el mercado de Bonos evolucione, se esperaría que aumentase la participación de otros tipos de inversionistas de impacto. Para ello, será importante:

- Continuar avanzando en la generación de evidencia sobre el potencial de fomentar mejores resultados sociales, y sobre la viabilidad, el riesgo y el atractivo financiero de estos instrumentos.
- Desarrollar capacidades en nuevos inversionistas mediante el desarrollo de talleres e iniciativas de socialización sobre el funcionamiento del modelo Bono de Impacto Social, sus particularidades y riesgos – y cómo manejarlos y mitigarlos.
- Continuar promoviendo el desarrollo de un mercado de intermediarios especializados, y con altas capacidades de Gestión del Desempeño y de gestión financiera, para este tipo de proyectos de pago por resultado.
- La exploración de garantías financieras, por parte de inversionistas filantrópicos, que atraigan a inversionistas de impacto con mayores expectativas de obtener retornos financieros. Por ejemplo, el uso de garantías a primeras pérdidas ayudaría a moderar el riesgo que suponen los Bonos de Impacto Social, lo que a su vez permitirá aumentar la cantidad de inversionistas que pueden participar en estos proyectos.

7

En el corto y mediano plazo los costos de aprendizaje de desarrollar Bonos de Impacto seguirán siendo elevados y, por tanto, será importante continuar avanzando hacia el desarrollo de estrategias que permitan aminorar dichos costos y aumentar la escalabilidad del modelo.

El diseño e implementación del Bono de Impacto Social, por su complejidad y novedad, implicó altos costos de aprendizaje debido a la intensiva demanda de tiempo por parte de los actores involucrados. En la medida que el mercado de Bonos se consolide y los actores adquieran

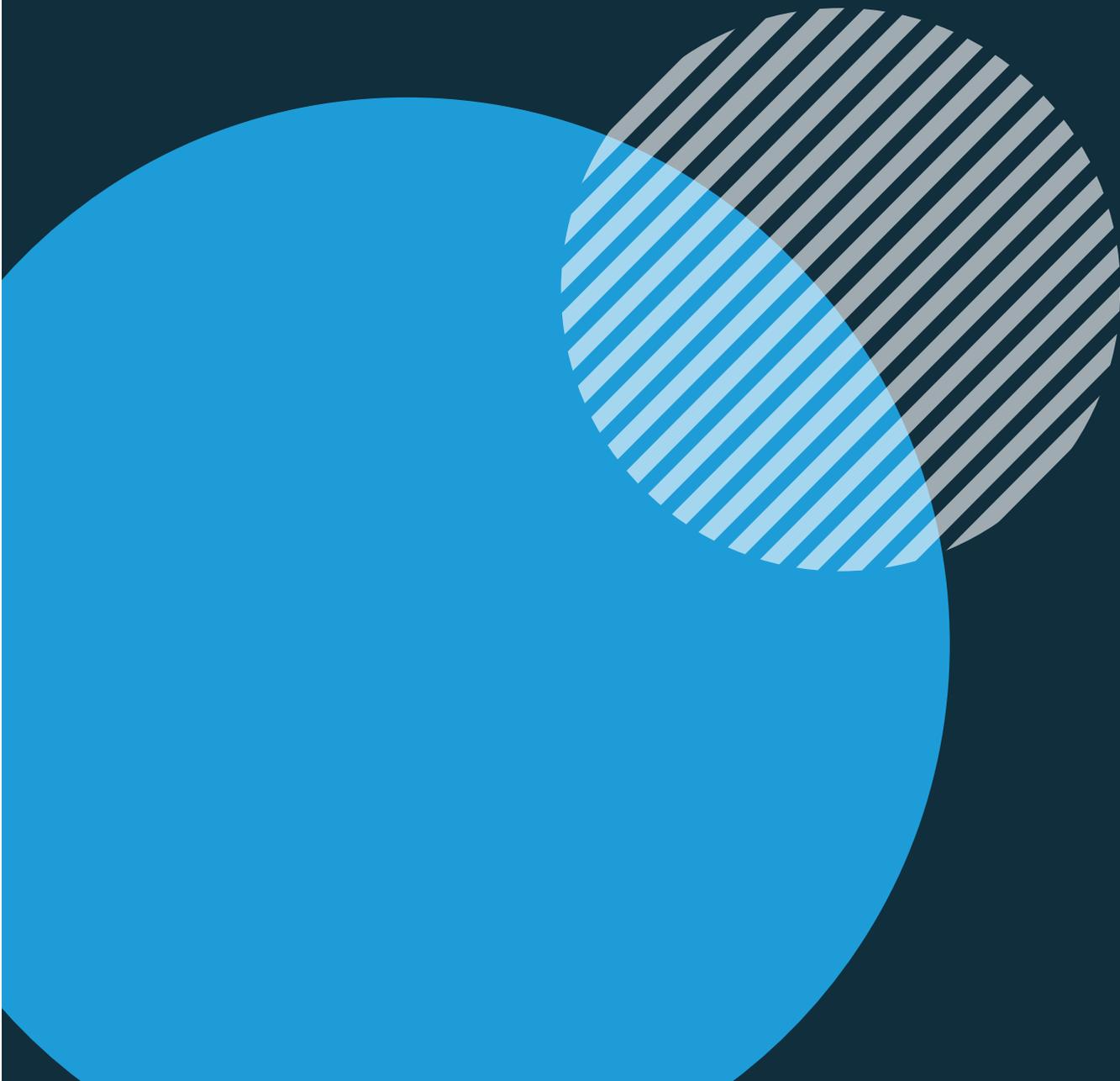
más experiencia, se podrán disminuir estos costos. Esto será posible gracias a la mayor disponibilidad de información para tomar decisiones de manera más eficiente y eficaz, y a la optimización de los procesos de estructuración de los modelos.

En este contexto, es relevante considerar el aprendizaje que los actores del proyecto han incorporado en el Bono de Impacto Social Cali, en términos de la definición de parámetros y protocolos que guíen las decisiones sobre situaciones no anticipadas durante la implementación. Se espera que estos generen eficiencias en los procesos de toma de decisión, disminuyendo potencialmente los tiempos de dedicación de estos actores.

Finalmente, se recomienda migrar a esquemas como los Fondos de Pago por Resultados. Estos Fondos



5. Aprendizajes sobre el programa de empleo





Los programas y políticas de empleo existen, en su mayoría, por dos razones fundamentales. En primer lugar, estos pretenden favorecer la inclusión económica de ciertos grupos vulnerables o marginados, al expandir el acceso a empleo de los mismos. En segundo lugar, procuran promover el desarrollo económico de las regiones donde se implementan, asegurando que la mano de obra pueda satisfacer las necesidades existentes o futuras del mercado laboral.

Aunque la inversión pública y privada a nivel global en este tipo de programas ha demostrado poder ser efectiva,¹⁵⁰ lo cierto es que la literatura sobre esta materia apunta a una gran variación a la hora de generar resultados positivos. Por ello, es necesario seguir explorando y resolviendo incógnitas sobre cómo estos programas superan distintas barreras en contextos diversos – por ejemplo, sobre cómo asegurar que los participantes de los programas mejoren habilidades y capacidades concurrentes con las necesidades de los empleadores.

El Bono de Impacto Social (BIS) *Empleando Futuro* constituye un gran avance en este sentido; al pagar directamente por resultados, la lógica de la Financiación Basada en Resultados (FBR) requiere medir estos con exactitud: el número de personas que obtuvieron un empleo, el número de personas que retuvieron el empleo durante tres o seis meses, y los costos asociados a estos resultados. De esta manera, y en línea con uno de los objetivos principales del BIS – de generar aprendizajes para futuros programas y políticas públicas de empleo para población vulnerable –, se recolectó una gran cantidad de información sobre la implementación y los resultados del programa con la que no se contaba previamente en Colombia. Como se detalló en la

sección referente a la metodología, la Gestión del Desempeño (GdD) facilitó la recolección y centralización de esta información. Así, se cuenta por primera vez con una información mucho más detallada sobre programas de empleo; teniendo en cuenta características poblacionales, tipos de contrato, salarios, y estrategias de implementación, entre otros.

Finalmente, cabe volver a señalar que, dada la existencia de factores contextuales sobre los cuales no se tiene información y la ausencia de una evaluación de impacto, no es posible aislar el efecto de estos factores, ni atribuir el logro de resultados al proyecto directamente. Sin embargo, la información resulta de gran interés, como veremos a continuación, y esperamos que este análisis contribuya a definir una agenda de investigación para mejorar futuros programas y políticas de empleo.

150. Un meta estudio que cubría 113 programas de empleo para jóvenes a nivel global encontró que estos programas tienden a tener un efecto promedio mayor para personas con bajos ingresos y en condición de vulnerabilidad (Instiglio. *Results-Based Financing to enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs*. IDRC. 2018).

Principales hallazgos de la sección 5.1. (Formación)

Hallazgo 1

Un Perfilamiento y Focalización más sofisticado está relacionado con un mayor 'involucramiento de los participantes en el proyecto', entendido como la tasa de éxito entre inicio de formación e inicio de intermediación.

Hallazgo 2

Las estrategias de acceso y permanencia implementadas por los operadores pudo haber contribuido a que la mayoría de los participantes completaran la etapa de formación. Estas estrategias, al igual que las prácticas de Perfilamiento y Focalización, pudieron contribuir a la eficiencia de la intervención y a mejorar la empleabilidad de los participantes.

Hallazgo 3

El número de horas de formación en habilidades duras no tienen una relación evidente con los resultados de colocación y retención. Sin embargo, se observó una relación positiva entre las horas de formación en habilidades blandas y los resultados de colocación.

Principales hallazgos de la sección 5.2. (Colocación)

Hallazgo 1

Para todos los operadores, independientemente de su nivel de experiencia y de sus estrategias de implementación, la inserción de los participantes al mercado laboral formal (Colocación) fue el resultado más difícil de lograr – en comparación con la retención a tres y seis meses. Esto sugeriría que las barreras de entrada al mercado laboral formal son altas y mayores que las de retención.

Hallazgo 2

La homogeneidad en las tasas de colocación de los grupos demográficos analizados sugeriría que el nivel de las barreras de entrada al mercado laboral de los participantes del Bono de Impacto Social fue muy similar. Excepcionalmente, las mujeres, los participantes en condición de discapacidad y aquellos que llevaban más de dos años desempleados tendrían mayores barreras.

Hallazgo 3

Se evidenciaron diferencias considerables en el desempeño de los operadores en colocación. Estas diferencias están relacionadas con (i) las fortalezas organizacionales de los operadores, y (ii) con las estrategias relacionadas al Perfilamiento y Focalización de participantes y a las adaptaciones en la intermediación laboral.

Principales hallazgos de la sección 5.3. (Retención a tres meses y seis meses)

Hallazgo 1

Las dificultades de adaptación de los participantes al mercado laboral formal, causadas en parte por una desalineación entre las expectativas de los participantes y los requerimientos del mercado, podrían estar ligadas a los resultados de retención.

Hallazgo 2

Al igual que en colocación, la mayoría de los grupos demográficos analizados tuvieron tasas de éxito homogéneas en materia de retención laboral. Por su parte, se observó una relación positiva entre el nivel de educación y la edad con las tasas de éxito de retención a seis meses en los participantes del Bono de Impacto Social.

Hallazgo 3

El apoyo psicosocial como etapa transversal está relacionado con mejores tasas de retención laboral. Esta fue la etapa más valorada por los participantes entrevistados.

Hallazgo 4

La variación en los resultados de los operadores en materia de retención laboral a tres meses está relacionada con factores asociados a fortalezas organizacionales y estrategias de acompañamiento post-colocación.¹⁵¹

Hallazgo 5

En contraste con lo observado en la retención a tres meses, la poca variación en el desempeño de los operadores en la retención a seis meses se explicaría en cierta medida porque los operadores no desarrollaron estrategias focalizadas para lograr este resultado. Los resultados en la retención a seis meses podrían ser principalmente el resultado de una dinámica de mercado.

151. Este se implementó con los participantes y las empresas empleadoras, teniendo una comunicación constante con ambos para poder determinar algún factor que podría afectar la retención laboral y tomar acciones para remediarlo. Durante esta etapa se midieron niveles de satisfacción del participante con el empleo y del empleador con el participante.

Principales hallazgos de la sección 5.4. (Otros resultados relacionados con la calidad del empleo)

Hallazgo 1

Los contratos de Obra & Labor fueron en su mayoría obtenidos por los participantes sin experiencia previa, lo que señalaría que este tipo de contratos serían la puerta de entrada al mercado laboral para estos grupos poblacionales.

Hallazgo 2

El nivel de educación de los participantes está relacionado con un empleo mejor remunerado. En contraste, el tipo de contrato no tuvo una relación evidente con el salario.

5.1. Formación

El siguiente apartado desarrolla los hallazgos relacionados a la etapa de formación de la ruta de intervención; iniciando con las estrategias implementadas por los operadores para disminuir las tasas de caída durante esta etapa, y luego presentando el análisis de la relación entre horas de formación y los resultados de empleo de los participantes.

Hallazgo 1. Un Perfilamiento y Focalización más sofisticado está relacionado con un mayor 'involucramiento de los participantes en el proyecto', entendido como la tasa de éxito entre inicio de formación e inicio de intermediación.

Como se mencionó en el apartado 4.1, esta práctica de perfilamiento y focalización (P&F), incentivadas por el BIS, consistió en la selección por parte de algunos operadores de los participantes del proyecto – es decir, las personas finalmente inscritas – de entre las personas que cumplían con los criterios de elegibilidad y tenían interés en participar – es decir, las personas que se preinscribieron. A nivel general del BIS, de cada 100 personas que se preinscribían, sólo 59 se inscribían en el proyecto.¹⁵²



152. Si bien se tiene la hipótesis que las tasas de caída en esta etapa se debían a la práctica de P&F, se debe tomar en cuenta que no se tienen datos sobre las razones por las que las personas pre-inscritas elegibles no se inscribían finalmente en el proyecto, por lo que es posible que algunas personas decidieran por propia voluntad no inscribirse, o que los retrasos en la verificación de elegibilidad podrían haber afectado la inscripción (i.e. pues los participantes decidía no esperar a que se verificará si eran elegibles).

1

Los operadores realizaron un P&F basado en características no observables con el fin de lograr mejores resultados.

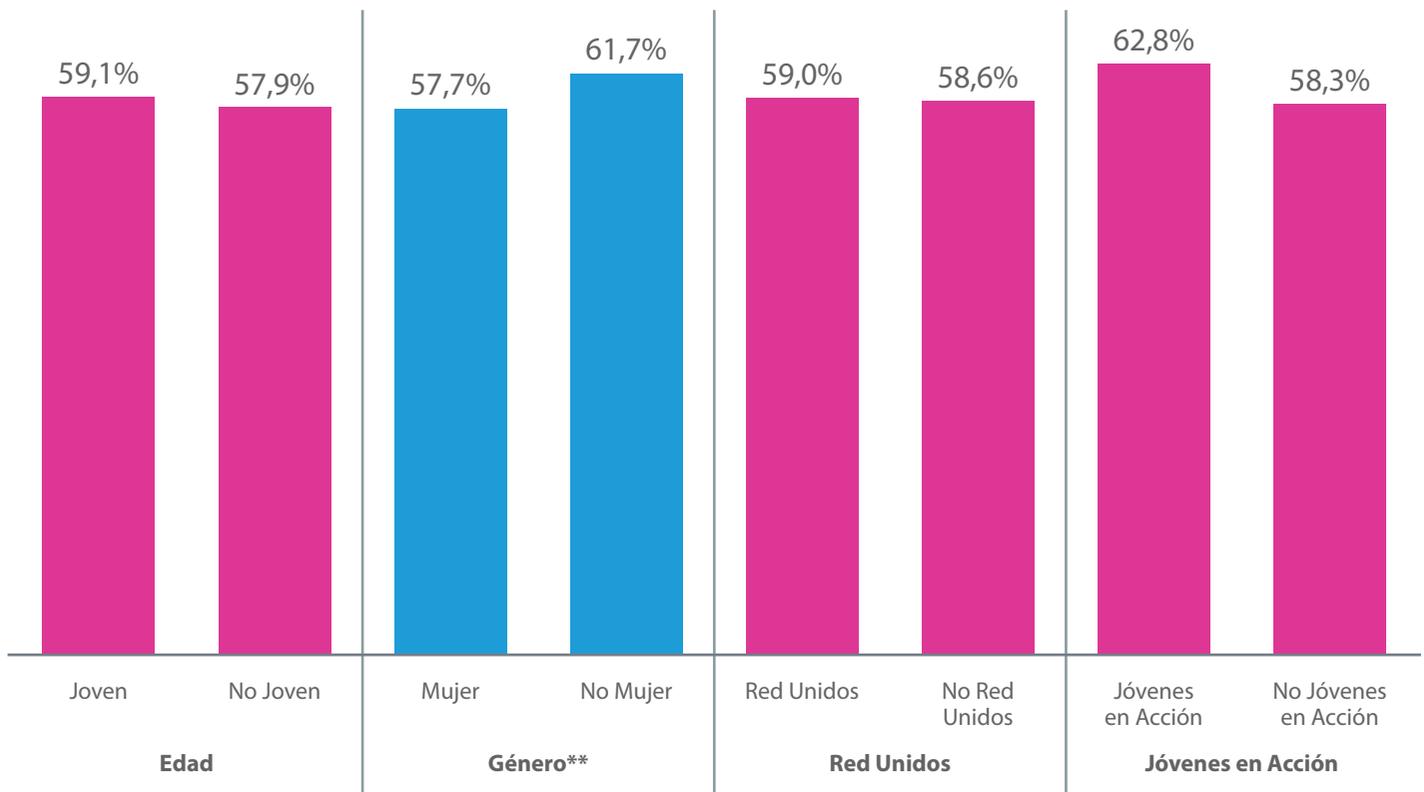
Como mencionamos en la sección anterior, algunos operadores reportaron que esta práctica les permitía identificar a las personas dentro de la población vulnerable que tenían mayor posibilidad de conseguir un empleo formal.

No se vieron diferencias significativas entre las tasas de inscripción de diversos grupos poblacionales,¹⁵³ a excepción de los hombres, población víctima¹⁵⁴ y la población afrodescendien-

te,¹⁵⁵ en donde se vio que estos dos grupos tenían tasas de inscripción más elevadas – en 4, 5,3 y 7,5 puntos porcentuales (PP) respectivamente (Ver Gráfica 3, A y B). Aunque no se tiene una hipótesis de por qué a estos grupos les fue mejor en esta etapa, no se evidencia que un perfilamiento haya afectado a estos grupos reduciendo sus posibilidades de pasar a la siguiente etapa.

Esto señalaría, en línea con lo que reportaron los operadores, que estos realizaron un P&F basado principalmente en características no observables; como, por ejemplo, la actitud y motivación que percibían en los preinscritos. Los operadores consideraban que estas habilidades blandas podían estar relacionadas con un mayor *involucramiento en el proyecto* y el logro de mejores resultados de empleo.

Gráfica 3(A). Tasas de éxito entre preinscripción de personas elegibles e inscripción por grupos poblacionales¹⁵⁶



153. Se consideraron variables como edad, género, víctimas, afrodescendientes y vinculación a programas como Red Unidos, Familias en acción y Jóvenes en acción. Otras variables como la educación y experiencia no estaban disponibles para la etapa de preinscripción.

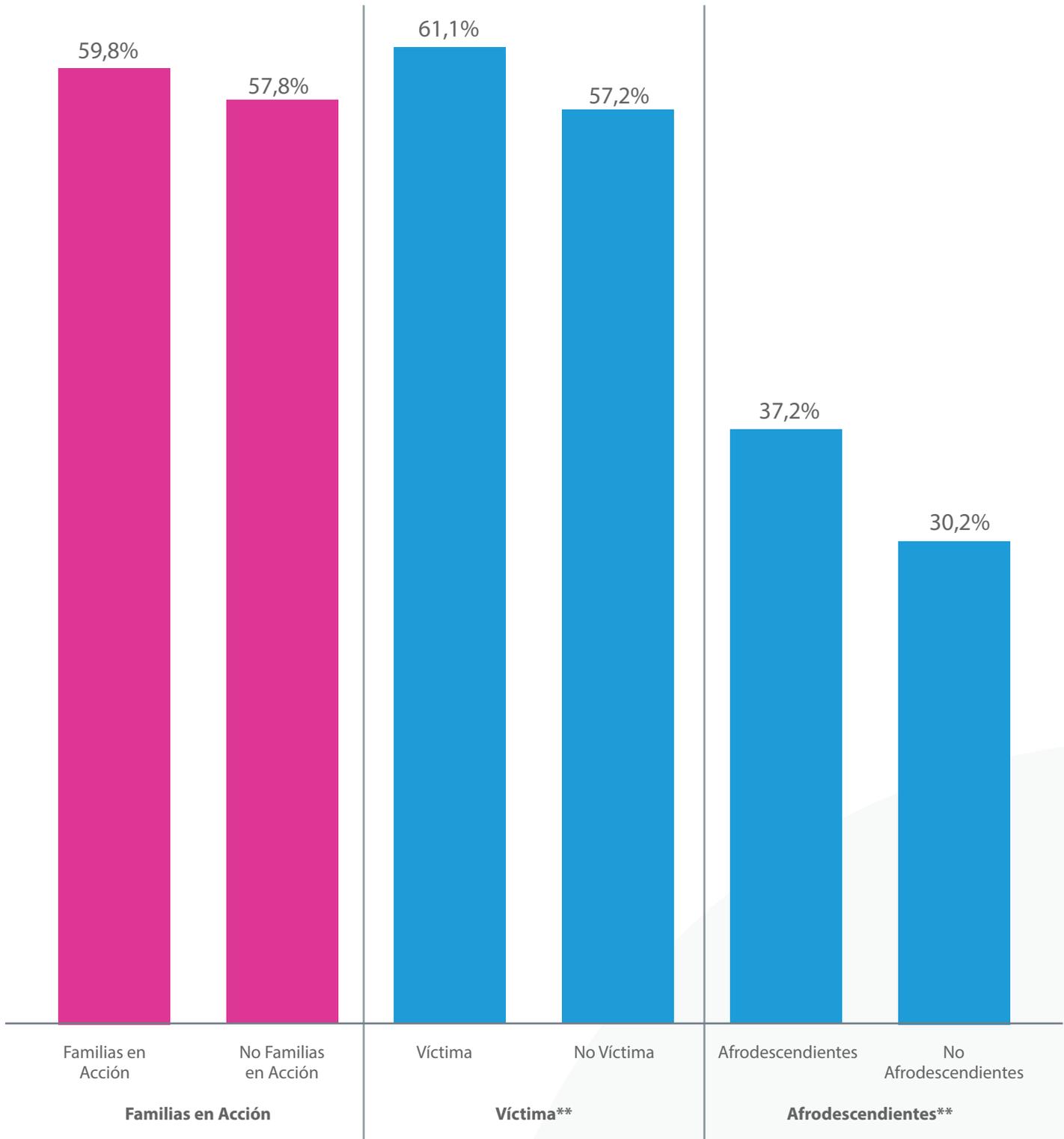
154. El diseño técnico del BIS estableció que las víctimas consideradas dentro del programa eran aquellas en esta condición por causas de desplazamiento. No se tiene información adicional de si durante la implementación del BIS se incluyeron otro tipo de víctimas dentro de esta variable.

155. El 99% de afrodescendientes fueron intervenidos por un solo operador. Desde un punto de vista metodológico, comparar la tasa de los afrodescendientes con la tasa de la población total del BIS no sería adecuado, pues el desempeño del operador podría afectar la comparación. Por este motivo, todos los análisis para la población afrodescendiente se realizaron comparando la tasa de dicha población con la tasa del resto de la población intervenida por el mismo operador.

156. Por población joven se entiende a los participantes menores a 28 años. Esta definición se ajusta a la definición de política pública utilizada por el Gobierno Nacional.



Gráfica 3(B). Tasas de éxito entre preinscripción de personas elegibles e inscripción por grupos poblacionales



Se hizo una prueba de diferencia de medias para la Gráfica 3 (A y B), en donde * representa una diferencia significativa al 10%, ** diferencia significativa al 5% y *** diferencia significativa al 1%.

2

Un P&F más sofisticado está relacionado con un mayor nivel de involucramiento de los participantes.

Un P&F más sofisticado, como se explicó en la sección 4, es aquel que: i) es más intensivo, y ii) utiliza mecanismos de selección y/o *targeting* informado.¹⁵⁷

El operador que realizó un P&F más sofisticado, el operador 3, logró un nivel de *involucramiento de los participantes* en el proyecto 19,6 PP mayor que el operador 4, quien implementó las estrategias de P&F menos sofisticadas (Ver Tabla 5). El operador 3 realizó un P&F que consideraba no sólo las habilidades blandas de los preinscritos sino también las demandas específicas del mercado local. En contraste, el ope-

rador 4 se concentró en convocar y seleccionar una mayor cantidad de personas como táctica para lograr las metas, a pesar de la deserción de los participantes durante la ruta. Esto le permitió que un número adecuado de participantes – en relación con sus perspectivas para el logro de resultados – terminaran formación.

Encontramos una excepción a esta tendencia en el operador 2, quien a pesar de ser el tercero en el ranking tuvo la mejor tasa de *involucramiento en el proyecto*. Esto se podría explicar dado el mayor nivel de personalización¹⁵⁸ de su intervención y, según lo reportado en las entrevistas, la mayor cantidad de estrategias de acceso y permanencia. Estos dos factores compensarían el haber realizado un P&F menos sofisticado. En el siguiente Hallazgo, se analizan en mayor detalle estas estrategias, así como algunas de las implicaciones de las mismas y de las prácticas de P&F.



Tabla 5. Relación de P&F con las tasas de éxito a intermediación¹⁵⁹

Operador	Ranking según nivel de sofisticación de P&F	Tasa de éxito entre inicio de formación e intermediación ¹⁶⁰
Operador 3	1	83,7%
Operador 1	2	80,5%
Operador 2	3	91,7%
Operador 4	4	64,1%

157. Aquel que toma en cuenta aspectos de la demanda (por ejemplo, requerimientos específicos de las empresas) y/o de la oferta (por ejemplo, características particulares de los participantes).

158. Un nivel excesivo de personalización podría llegar a considerarse como 'asistencialismo' e impactar negativamente la capacidad de adaptación de los participantes al mercado laboral formal si se acostumbra a los participantes a depender de ayuda externa. Sin embargo, en este caso dicha personalización se centró mayormente en un apoyo psicosocial, y acompañamiento constante y dedicado a las necesidades de los participantes. Como se verá más adelante, las tasas de retención de este operador ayudan a soportar esta idea.

159. Esta tabla considera únicamente las tasas de resultados del BIS inicial.

160. Siempre que se comparen los resultados o tasas de los operadores se toman en cuenta los resultados del BIS inicial donde participaron los cuatro operadores, salvo que se especifique lo contrario.

Hallazgo 2. Las estrategias de acceso y permanencia implementadas por los operadores pudo haber contribuido a que la mayoría de los participantes completaran la etapa de formación. Estas estrategias, al igual que las prácticas de Perfilamiento y Focalización, pudieron contribuir a la eficiencia de la intervención y a mejorar la empleabilidad de los participantes.

A nivel general del BIS, de cada 100 participantes que iniciaban formación, 92 la finalizaban, lo que equivale a una tasa de caída de tan solo el 6,3%; la más baja de todas las etapas en el proyecto. Durante la etapa de formación, los operadores implementaron tres categorías de estrategias de acceso y permanencia que podrían haber contribuido en diferente medida a este buen desempeño:

Estrategia 1.

Flexibilización de los horarios de formación: La flexibilización de los horarios se refiere a la realización de los talleres de formación en horarios nocturnos, o la distribución de las horas de formación según lo que al grupo de participantes más le convenía. Tanto los operadores como los participantes entrevistados reportaron que la flexibilización de los horarios contribuyó a incrementar la asistencia a las actividades de formación.

Estrategia 2.

Reducción de los días de formación: Tres de los operadores reportaron haber acortado el número total de días en los que brindaban la formación, al incrementar la intensidad horaria por día.

Estrategia 3.

Incentivos financieros y no-financieros a los participantes: La mayoría de los operadores dieron subsidios de transporte y refrigerios a los participantes durante la formación. Uno de los operadores también dio descuentos en compras de alimentación para mantener a los participantes involucrados en esta etapa.

Las estrategias 1 y 3, habrían contribuido a la permanencia de los participantes durante la formación, en la medida que respondían a las necesidades de los participantes: i) permitieron cerrar brechas económicas para la participación en el proyecto, por ejemplo, una participante reportó *“el auxilio de transporte fue lo que me sostuvo, porque yo no hubiera tenido un peso para ir a las*



*capacitaciones”*¹⁶¹ y, ii) permitieron reducir el costo de oportunidad de dedicarse a tiempo completo a un proceso de formación.

En contraste, y contrario a lo que se esperaba, aunque los operadores disminuyeron la duración del periodo de formación para que los participantes pasaran a la etapa de intermediación con mayor agilidad (estrategia 2), no se evidenció una relación positiva con la permanencia de los participantes durante la formación. Particularmente, aunque estos operadores bajaron significativamente el promedio de días de formación entre las cohortes, no se observó mejores tasas de permanencia de los participantes.¹⁶²

Desde una perspectiva de política pública y de la implementación de programas de empleo, la baja deserción de los participantes durante la etapa de formación resulta relevante. Primero, esta baja deserción contribuiría a mejorar la condición de empleabilidad de los participantes. De otro lado, también aumentaría la eficiencia en el uso de recursos públicos, al conllevar niveles óptimos de utilización de la ‘capacidad instalada’ en programas de empleo. Por ejemplo, el que los ‘cupos’ de los cursos durante la etapa de formación se mantengan completos, permite que recursos físicos (e.j., salones) y humanos (e.j., profesores) tengan un nivel de aprovechamiento óptimo.

161. Entrevista a participante exitoso del BIS. Entrevista para la Agenda de Aprendizajes hecha por Instiglio. Octubre 2018

162. Los tres operadores que redujeron los días de formación lo hicieron en promedio en 29 días entre su primera y su última cohorte. El análisis se realizó comparando la variación en los días de formación entre las cohortes y la variación en las tasas de permanencia de los participantes en las distintas cohortes.

Hallazgo 3. El número de horas de formación en habilidades duras no tienen una relación evidente con los resultados de colocación y retención. Sin embargo, se observó una relación positiva entre las horas de formación en habilidades blandas y los resultados de colocación.

La formación dentro del BIS comprendía habilidades duras y blandas. Si bien el BIS exigió un mínimo de 100 horas de formación, la definición de qué porcentaje del tiempo se dedicaba a uno u otro tipo de habilidades era decisión del operador.

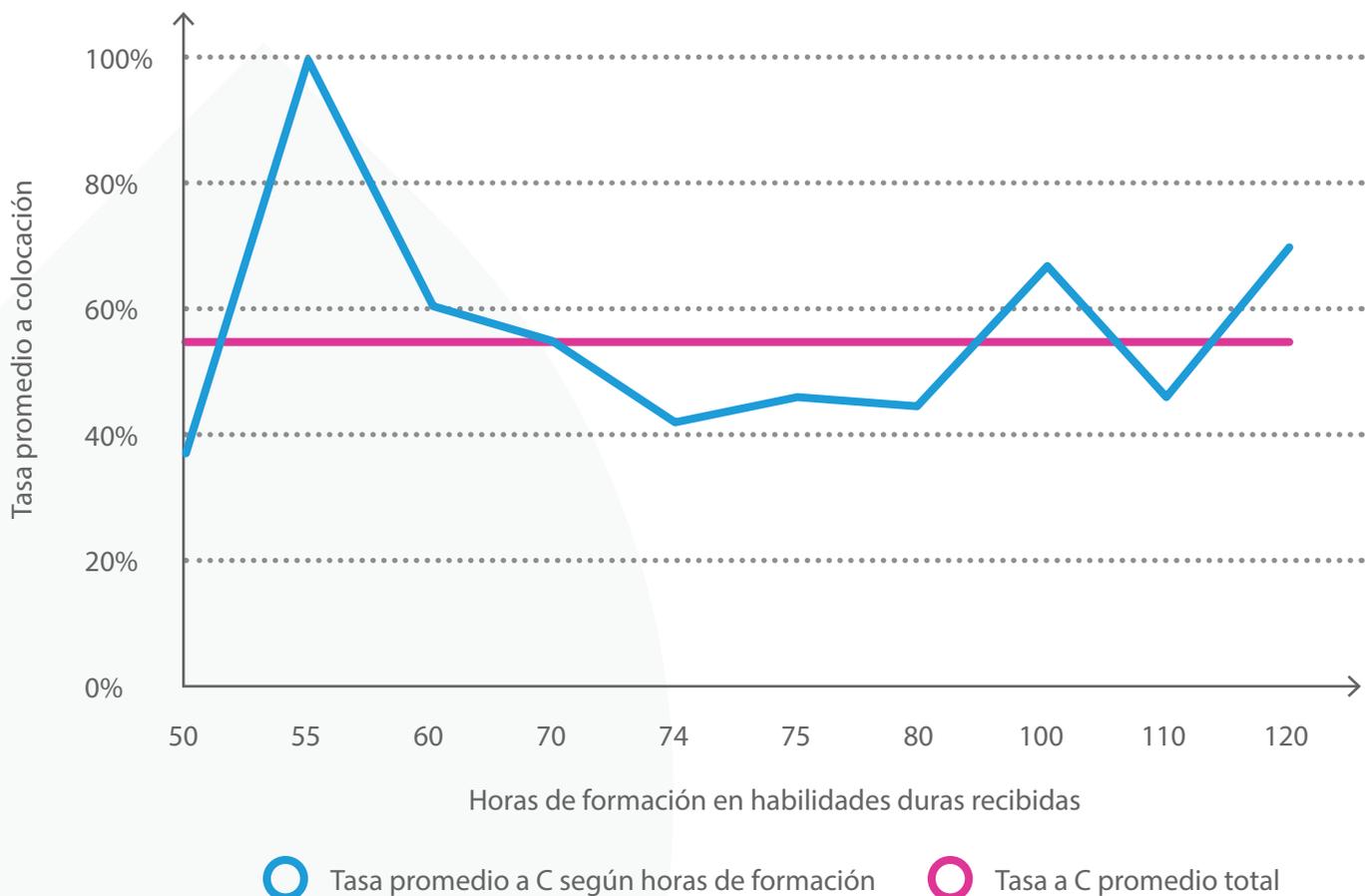
En lo que respecta a habilidades duras, no se evidenció una relación entre el número de horas impartidas y el logro de los resultados. Como se observa en la Gráfica 4, no se presentó una tendencia clara que muestre que al aumentar la intensidad de horas mejoraran las tasas de éxito de colocación (C). Las mismas tendencias se dieron respecto a las tasas de retención a tres meses (R3).

En términos de habilidades blandas, sí se vio una relación positiva entre el número de horas de formación y las tasas de éxito de C. Esta relación resalta la importancia de las mismas para lograr resultados de empleo positivos. Como muestra la Gráfica 5, hay una tendencia positiva; después de 60 horas de formación, se observa que las tasas de éxito de C se mantienen siempre por encima del promedio.

Sin embargo, la inconsistencia en los resultados una vez superado este umbral sugiere que otros factores, como la calidad misma de la formación, afectarían estos resultados. Dada la disponibilidad de información actual, una de las limitaciones de este análisis es que no es posible evaluar en qué medida las habilidades que se enseñan pueden estar mediando la relación entre las horas de formación y las tasas de éxito de C. En este mismo sentido, no se observó una relación clara entre las horas de formación en habilidades blandas y las tasas de R3, lo que apuntaría hacia la misma hipótesis de que otros factores podrían estar interviniendo.

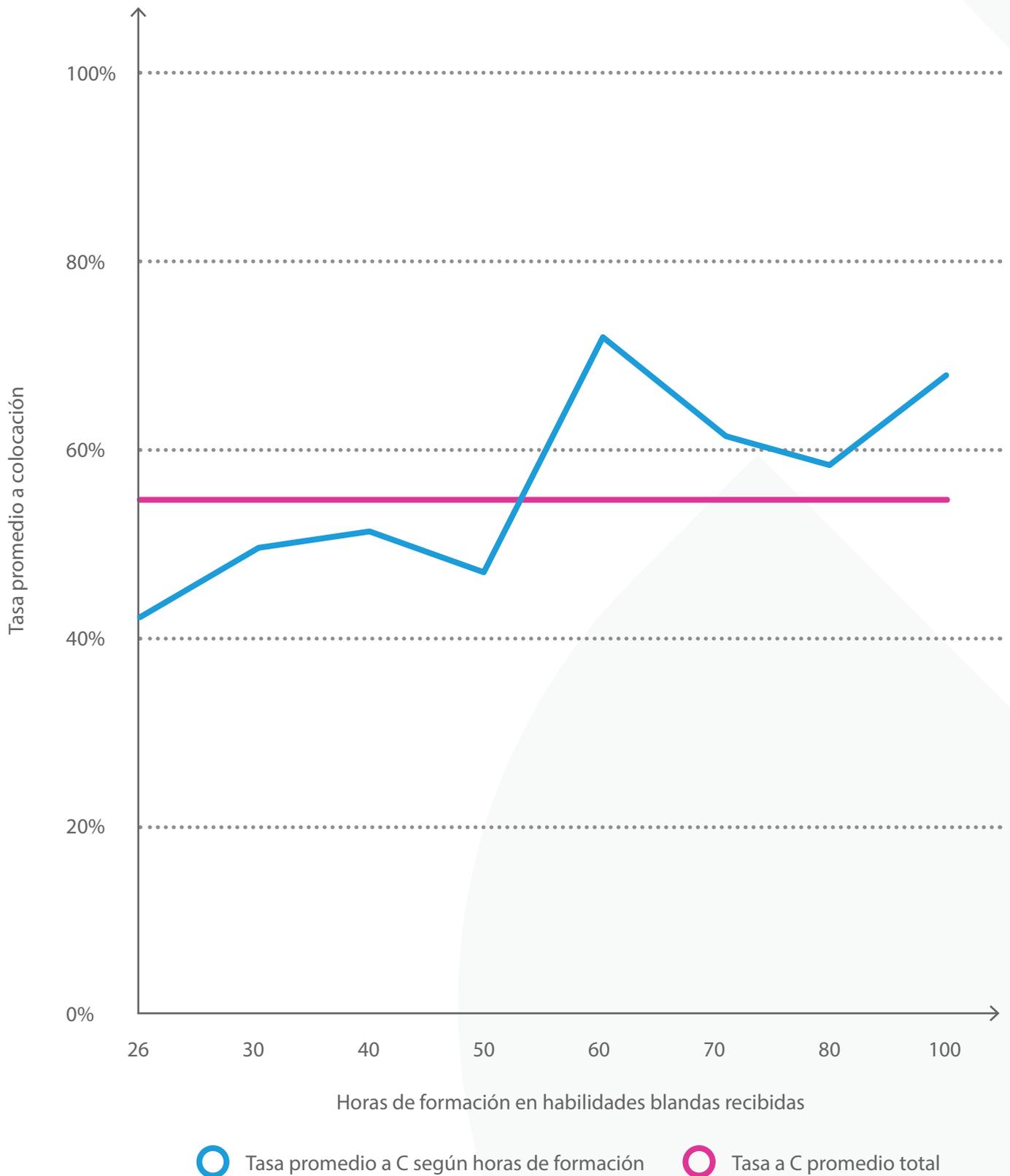


Gráfica 4. Horas en formación de habilidades duras vs. tasas de éxito a C





Gráfica 5. Horas en formación de habilidades blandas vs. tasas de éxito a C





5.2. Colocación

Este apartado desarrolla los hallazgos relacionados a la etapa de la ruta donde los participantes consiguen un empleo. Inicia comparando los resultados de colocación con los de retención, seguido por un análisis de las diferencias en los resultados de colocación por grupos demográficos. Finalmente, se revisan los factores que podrían estar relacionados con el desempeño en colocación de los operadores.

Hallazgo 1. Para todos los operadores, independientemente de su nivel de experiencia y de sus estrategias de implementación, la inserción de los participantes al mercado laboral formal (Colocación) fue el resultado más difícil de lograr – en comparación con la retención a tres y seis meses. Esto sugeriría que las barreras de entrada al mercado laboral formal son altas y mayores que las de retención.

1

La tasa de éxito de C del BIS fue de 54,4%.¹⁶³ Es decir, de cada 100 participantes que pasaron por el proceso de intermediación,¹⁶⁴ sólo 54 obtuvieron un

empleo, lo que sugiere que los operadores y participantes experimentaron una gran dificultad para lograr este resultado.

Esto podría estar relacionado con la poca experiencia en C de los operadores, ya que previo al BIS habían estado más concentrados en la formación de los participantes y menos en asegurar que estos consiguiesen un empleo. También podría señalar la existencia de barreras significativas de entrada al mercado laboral, hipótesis que se confirma al analizar las razones por las cuales los participantes no lograron ser colocados (Ver Gráfica 6).

Del total de participantes que no consiguieron un empleo, el 68,1%¹⁶⁵ no lograron ser contratados en ninguno de los procesos a los que asistieron. Esto incluye a (i) participantes asistieron a *todos los procesos* agendados y que no fueron contratados en ninguno de estos (47,6%) y (ii) participantes que no asistieron a *algunos de los procesos* agendados, y que no fueron contratados en ninguno de estos (20,5%). En contraste, sólo un 10,1% de los participantes que recibieron intermediación desistieron o no asistieron a ninguno de los procesos de contratación, y entonces no lograron un empleo.

2

Adicionalmente, la colocación fue el resultado más difícil de lograr, en comparación con la retención a tres y seis meses.

Como muestra la Gráfica 7, las tasas a R3 (78,6%) y R6 (69,9%) fueron un 44,5% y 28,5% mayores respectivamente que la tasa de C.

Esta tendencia se observa además en cada operador. A pesar de presentar diferencias significativas en su desempeño, observamos que la menor tasa de éxito siempre se da en C (Ver Gráfica 8). Esto confirma que C fue el resultado más difícil de lograr para todos, y sugiere que las barreras de entrada al mercado son más altas que las barreras de permanencia.

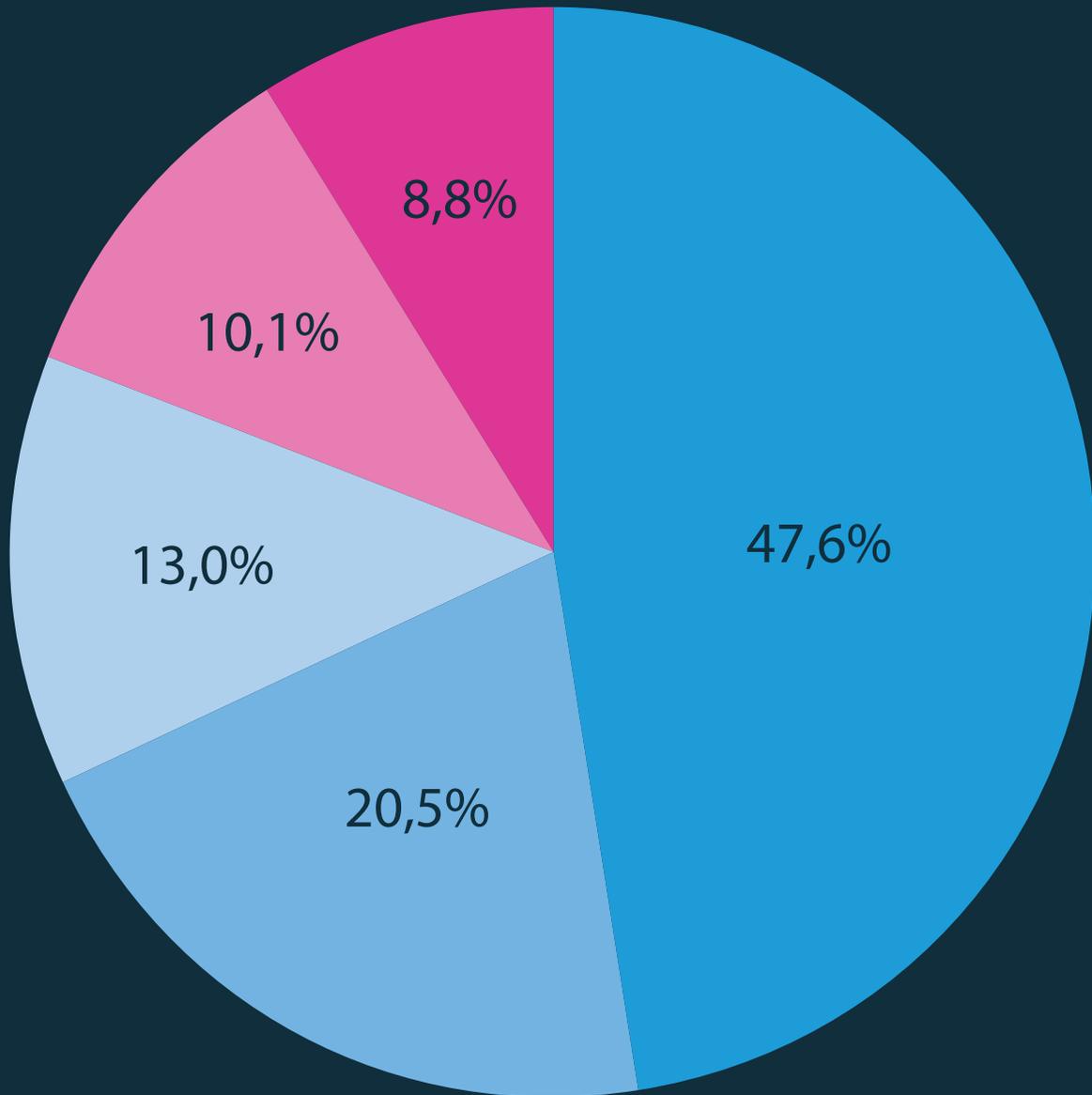
163. Esta tasa está en línea con la planeación y proyecciones realizadas por el intermediario y los operadores al inicio del BIS, y es cercana a las estimaciones realizadas por el Gobierno durante la etapa de diseño del BIS.

164. Participantes que luego de terminar la formación fueron puestos en contacto con posibles empleadores para asistir a entrevistas.

165. El resto (21,8%) está constituido por: (i) participantes que recibieron al menos una oferta de empleo, pero que no aparecen dentro de los colocados verificados del BIS (13,0%) y (ii) por participantes que no reportan razones por las que desertaron entre la intermediación y la colocación (8,8%).



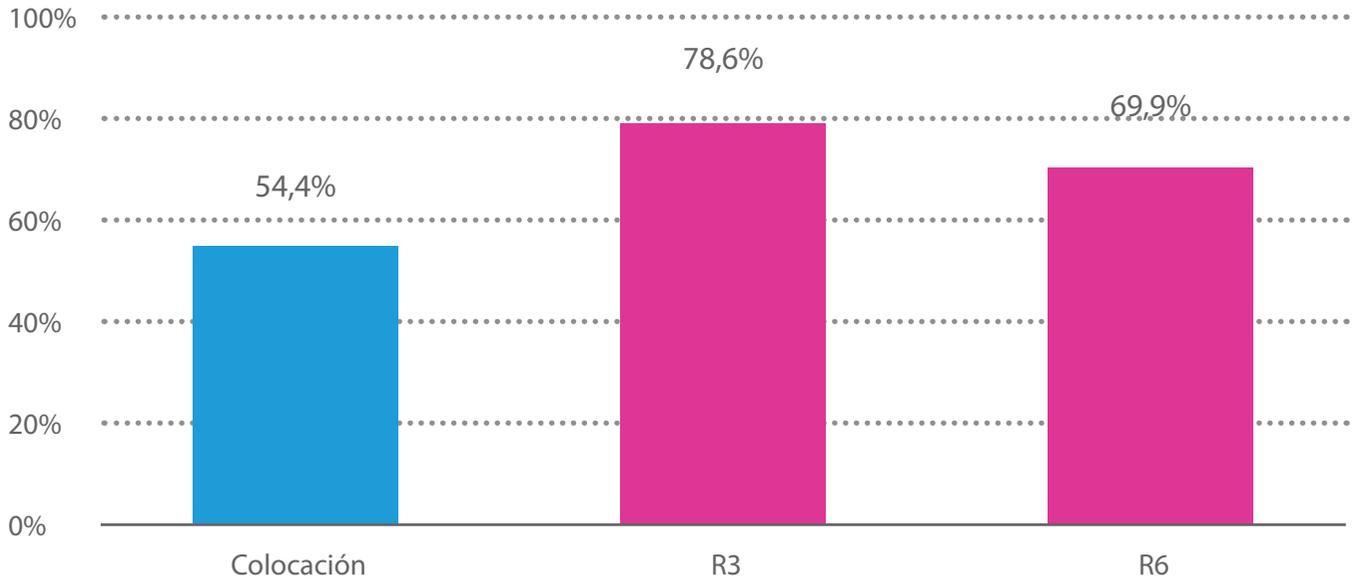
Gráfica 6. Razones por las que los participantes no consiguieron un empleo



- Participantes que no fueron contratados en ninguno de los procesos, asistiendo a todos
- Participantes que no asistieron a algunos procesos y no fueron contratados en otros
- Participantes a los que se les ofreció al menos un trabajo pero no aparecen colocadas verificadas
- Participantes que desistieron o no asistieron a ninguno de los procesos en los que participaron
- No reporta



Gráfica 7. Tasas de éxito de las métricas de pago del BIS¹⁶⁶



Gráfica 8. Tasas de éxito de los resultados pagos del BIS por operador¹⁶⁷



166. Estas tasas representan las tasas globales del BIS. Específicamente para calcular la tasa de R3, se tuvo en cuenta solo a los colocados que podían lograr R3 dados los tiempos de finalización del BIS. Por su parte, para la tasa de R6 se utilizaron únicamente los resultados en R3 y R6 del BIS inicial.

167. Esta gráfica considera únicamente las tasas de resultados del BIS inicial.

Hallazgo 2. La homogeneidad en las tasas de colocación de los grupos demográficos analizados sugeriría que el nivel de las barreras de entrada al mercado laboral de los participantes del Bono de Impacto Social fue muy similar. Excepcionalmente, las mujeres, los participantes en condición de discapacidad y aquellos que llevaban más de dos años desempleados tendrían mayores barreras.

Se observa que grupos poblacionales¹⁶⁸ como jóvenes, víctimas, participantes pertenecientes a la Red Unidos,¹⁶⁹ y participantes pertenecientes a Familias en Acción¹⁷⁰ tuvieron tasas de C muy homogéneas (Ver Gráfica 9 (A y B)). Se observa la misma tendencia al considerar las tasas de C de participantes afrodescendientes¹⁷¹ y Jóvenes en Acción,¹⁷² en donde la diferencia fue relativamente menor (de 5,3PP y 6,2PP respectivamente).

En contraste, las mujeres tuvieron una tasa de C 7,3PP menor que los hombres, lo que podría señalar la existencia de mayores barreras de entrada al mercado laboral. A su vez, los participantes en condición de discapacidad tuvieron una tasa de C 21,1PP menor que los demás participantes. Esto podría significar que existen barreras de entrada al mercado laboral para esta población, como por ejemplo una baja disposición de las empresas a contratar personas con discapacidades. Sin embargo, se debe considerar el tamaño reducido de la muestra (50 participantes en condición de discapacidad en intermediación), lo que limita el alcance de esta comparación.

Otra excepción a la homogeneidad de las tasas de C se observó al comparar los participantes según el tiempo que permanecieron desempleados previo al inicio del BIS (Ver Gráfica 10). Se encontró que a medida que aumentaba el tiempo de desempleo disminuían las tasas de éxito de C; quienes llevaban menos de seis meses desempleados tuvieron una tasa de éxito promedio 9,4PP mayor que los que llevaban más de dos años desempleados.

La homogeneidad en las relativas bajas tasas de C a nivel de la mayoría de los grupos demográficos analizados reafirma la relevancia del BIS como programa de empleo que permite superar las barreras de entrada al mercado laboral para personas en condición de vulnerabilidad.

De otro lado, las menores tasas de C de ciertos grupos demográficos nos llevan a sugerir la exploración de: (i) en qué medida y de qué manera se dan barreras de entrada, en particular para mujeres y participantes con discapacidad, y como actividades de sensibilización con el sector empresarial para la inclusión de estas poblaciones pueden ser relevantes, y (ii) la relevancia de trabajar estrategias diferenciadas para aquellos participantes que llevan más de dos años desempleados.



168. El alcance de los análisis no incluyó el cruce entre los grupos presentados, por lo que estos no son mutuamente excluyentes (por ejemplo, jóvenes y participantes pertenecientes a Red Unidos). Sin embargo, se realizaron otros análisis de variables demográficas y no se encontró ninguna otra diferencia significativa.

169. Red Unidos es una estrategia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, cuya misión es promover acciones coordinadas para reducir significativamente la desigualdad y la pobreza extrema en Colombia; y su visión es que todos los colombianos tengan las mismas capacidades y oportunidades para alcanzar la prosperidad. Los principales beneficiarios de este programa son las familias con nivel 1 de SISBEN y personas en condición de desplazamiento (Prosperidad Social. *Glosario*. 2019)

170. Familias en acción es el programa de Prosperidad Social que entrega a todas las familias en pobreza y pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes un incentivo económico condicionado que completa sus ingresos para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de pobreza y pobreza extrema y la prevención del embarazo adolescente. (Prosperidad Social. *Familias en Acción*. 2019).

171. Para las tasas los afrodescendientes solo se tienen en cuenta los participantes del operador 3, ya que este concentra el 99.1% de los afrodescendientes que participaron en el BIS.

172. "Jóvenes en Acción es un programa de Prosperidad Social que apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con la entrega de transferencias monetarias condicionadas –TMC-, para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales" (Prosperidad Social. *¿Qué es Jóvenes en Acción?*. 2019)



Gráfica 9(A). Tasas de C por grupos poblacionales¹⁷³

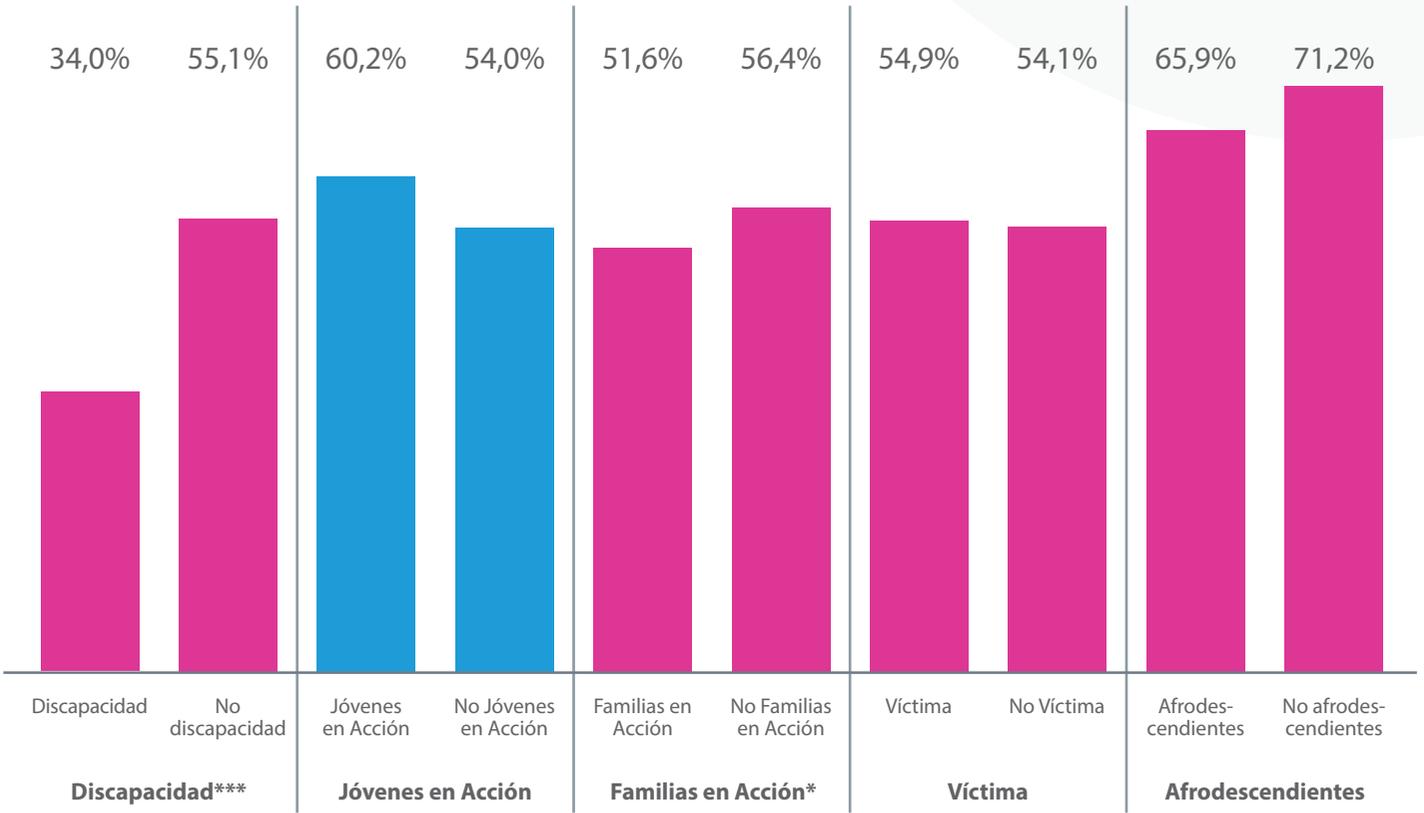


Se hizo una prueba de diferencia de medias para la Gráfica 9 (A y B), en donde * representa una diferencia significativa al 10%, ** diferencia significativa al 5% y *** diferencia significativa al 1%.

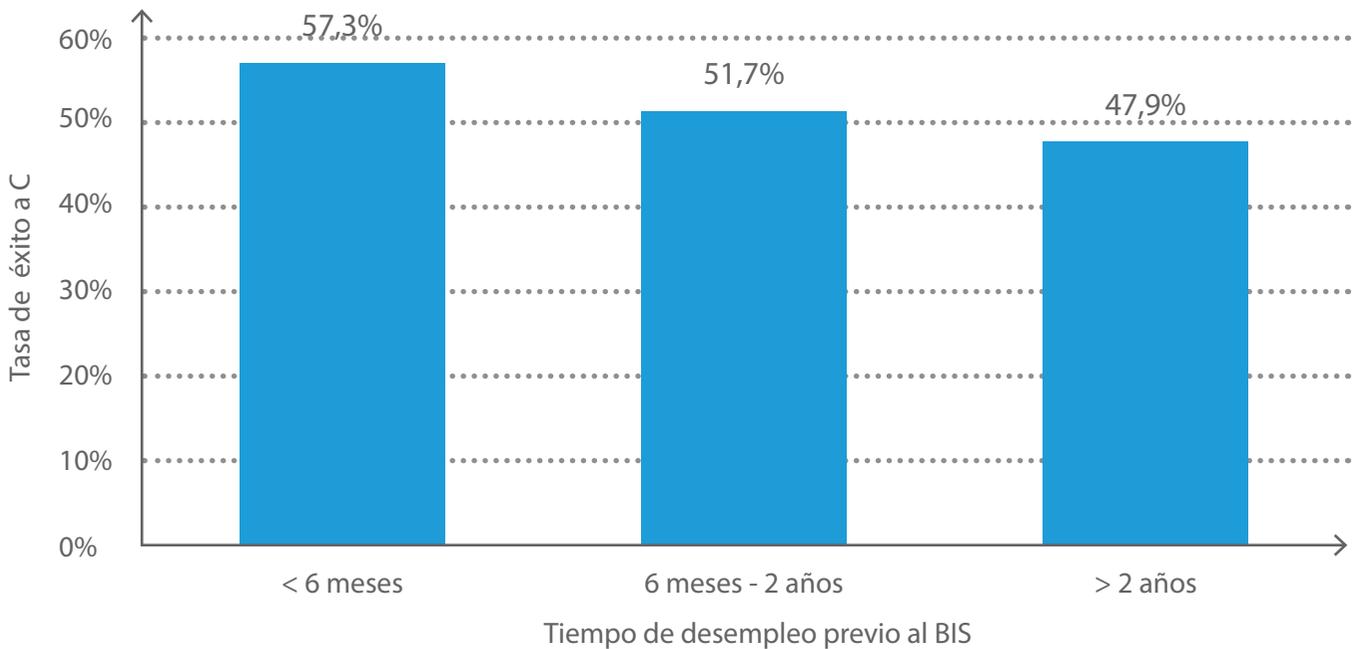
173. La diferencia en la variable de educación se determinó considerando a los participantes con un nivel máximo de educación de bachiller, y los participantes que reportaron haber completado educación superior o técnica.



Gráfica 9(B). Tasas de C por grupos poblacionales



Gráfica 10. Tasa de éxito de C según el tiempo de desempleo de los participantes previo al BIS



Hallazgo 3. Se evidenciaron diferencias considerables en el desempeño de los operadores en colocación. Estas diferencias están relacionadas con (i) las fortalezas organizacionales de los operadores, y (ii) con las estrategias relacionadas al Perfilamiento y Focalización de participantes y a las adaptaciones en la intermediación laboral.

Las tasas de éxito de C tuvieron una variación de 24,4PP entre los operadores. Dado que esta variación es importante, se analizó si diferencias en las fortalezas organizacionales y/o en las estrategias de intervención podrían haber contribuido a la misma.

1

En materia de fortalezas organizacionales,¹⁷⁴ una mayor experiencia en la implementación de programas de empleo, así como conexiones institucionales de los operadores con potenciales empresas empleadoras, estaría relacionada con un mejor desempeño en los resultados de colocación.

En particular, al comparar al operador que obtuvo la mejor tasa de éxito de C – el operador 3 (68.2%), con el que obtuvo la tasa más baja – el operador 1 (43.8%), se observó que el primero contaba con una mayor experiencia en programas de empleo y alianzas sólidas con las empresas empleadoras, lo cual podría explicar esta variación y su mejor desempeño.¹⁷⁵

El hecho de que los participantes del operador 3 asistieron en promedio sólo a 1,7 entrevistas para obtener un empleo, comparado con 6,3 entrevistas del operador 1, refuerza la hipótesis que sus fortalezas organizacionales son un factor importante para C.

Una estrecha relación con las empresas podría ser clave para el logro de resultados ya que permite conocer mejor y de primera mano las necesidades del mercado laboral, como el requerimiento de perfiles específicos para ciertos trabajos o la fluctuación de vacantes según la época del año. Las conexiones con las empresas podrían ayudar a los operadores a tomar en cuenta estos factores al diseñar sus programas.

2

En materia de estrategias de intervención, se identificaron dos tipos de estrategias principales que pudieron afectar los resultados de C. Las prácticas de P&F podrían estar relacionadas con una intervención para participantes ‘más empleables’, mientras que adaptaciones a la etapa de intermediación podrían haber mejorado la efectividad en esta etapa.

Estrategia 1.

Prácticas de P&F para seleccionar a los participantes más empleables, dadas sus notables habilidades blandas en términos de motivación y actitud. Un P&F más sofisticado¹⁷⁶ podría estar relacionado con un mejor desempeño en las tasas de C.¹⁷⁷ Por ejemplo, el operador 3, que tenía el P&F más sofisticado, al hacer este proceso informado por las preferencias de las empresas,¹⁷⁸ obtuvo una tasa de éxito de C 11,7PP mayor que el operador que realizó un P&F menos sofisticado, el operador 4, quien no reportó haber hecho un proceso activo de P&F sino que se concentró en hacer convocatorias e inscripciones masivas (Ver Tabla 6).

174. En general, las fortalezas organizacionales analizadas están referidas a la experiencia previa de los operadores – definida como años de experiencia trabajando en programas de empleo y/o empleabilidad con población en condición de vulnerabilidad– en implementar programas de empleo y a sus conexiones institucionales con el mercado laboral del contexto en el cual operan.

175. Si bien el operador 3 tuvo un costo por participante colocado 39.9% más alto que el operador 1, este mayor costo no compensaría su mejor desempeño pues la diferencia en las tasas tiene una magnitud mayor al 39.9%. Esta consideración debe tener en cuenta que los costos no son necesariamente proporcionales a la cantidad de resultados. Es decir, un aumento de costo en 1% no necesariamente debería aumentar los resultados en 1%, dado que intervienen factores como las economías de escala y los costos fijos, entre otros.

176. Ver Hallazgo 2 del apartado anterior con explicación sobre el P&F. Como se mencionó en ese hallazgo, los operadores realizaban este proceso basados principalmente en características no-observables. Sin embargo, no se descarta la hipótesis que también hayan hecho P&F basados en características observables que no fueron medidas durante el proyecto.

177. Aunque a nivel de cohortes esta tendencia es inconsistente, esto podría explicarse en parte por el reducido tamaño de las muestras a este nivel de análisis.

178. Las empresas entrevistadas para este reporte resaltaron la importancia de las habilidades blandas como un factor importante para la selección de sus empleados y para el buen desempeño en el trabajo.


Tabla 6. Relación entre el P&F y las tasas de éxito a C por operador¹⁷⁹

Operador	Ranking según nivel de sofisticación de P&F	Tasa de éxito a C
Operador 3	1	68,2%
Operador 1	2	43,8%
Operador 2	3	61,6%
Operador 4	4	56,5%

Esta tendencia entre un P&F más sofisticado y mejores tasas a C tiene una excepción en el operador 1, quien a pesar de ser el segundo en el ranking tuvo la menor tasa de éxito. Esto se podría explicar dado que, como se explicó anteriormente, este operador tiene menos experiencia en la implementación de programas de empleo y menos conexiones institucionales con potenciales empresas empleadores.

Estrategia 2.

Adaptaciones a la etapa de intermediación laboral¹⁸⁰ para mejorar la efectividad de la misma, es decir para que los participantes asistieran a un menor número de entrevistas antes de conseguir un empleo. Los operadores implementaron dos tipos de estrategias en este sentido: una fue la de realizar un acompañamiento más intensivo a los participantes durante esta etapa, y otra la de mejorar el emparejamiento entre vacantes y participantes.

El operador 1 intensificó su estrategia de acompañamiento, por ejemplo, asistiendo a las entrevistas con los participantes para identificar falencias y ayudarles a mejorar su desempeño en las siguientes entrevistas. Se sostiene la hipótesis de que esto contribuyó a su mejora en la tasa de efectividad de intermediación en un 22,9PP¹⁸¹ entre su segunda y su tercera cohorte.

Los demás operadores se enfocaron en mejorar la adecuación entre vacantes y participantes. Por ejemplo, el operador 2 aumentó su tasa de efectividad en la intermediación en 16,7PP¹⁸² entre su segunda y su última cohorte. Se cree que el

haber realizado una intermediación focalizada en las fortalezas de los participantes y las necesidades de las empresas pudo contribuir a este resultado. Esto contrasta con otros operadores pues tuvo una manera más sofisticada de realizarlo, tomando en cuenta información relevante para hacer un análisis integral previo a la intermediación.

Desde una perspectiva de política pública, las estrategias de P&F podrían aumentar la eficiencia en el uso de recursos públicos; en tanto contribuyen a que el programa se enfoque en trabajar con participantes que, dentro de la población vulnerable, cuentan con mayores probabilidades de lograr empleo. Por su parte, las estrategias de intermediación laboral también son relevantes, pues al vincularse más estrechamente con el mercado laboral pueden aumentar la efectividad de los programas de empleo.

179. Esta tabla considera únicamente las tasas de resultados del BIS inicial.

180. La etapa de intermediación laboral consistía en la preparación de los participantes para las entrevistas, la búsqueda de oportunidades laborales con empresas, la gestión del proceso de entrevistas de los participantes, así como brindarles acompañamiento y guía durante todo el proceso.

181. En la segunda cohorte los participantes asistieron en promedio a 8,9 entrevistas para conseguir un trabajo, mientras que en la última cohorte asistieron a 2,9 entrevistas para conseguir un empleo.

182. En la segunda cohorte los participantes debían ir a 4,3 entrevistas para conseguir un empleo, mientras que en la última cohorte disminuyó a 2,5 entrevistas para obtener un trabajo.

Tabla 7. Resumen del análisis comparativo de desempeño en resultados de colocación entre operadores¹⁸³

Ranking operadores	Tasa de éxito a colocación en el Bono de Impacto Social inicial	Principales factores que contribuyeron al desempeño
1. Operador 3	68,2%	<p>Dos factores principales podrían explicar su buen desempeño en materia de colocación:</p> <p>Fortalezas organizacionales: Este operador contaba con amplia experiencia en la implementación de programas de empleo, y fuertes vínculos con el mercado laboral.</p> <p>Perfilamiento y Focalización sofisticado: Desde antes del Bono de Impacto Social, su Perfilamiento y Focalización ha estado informado por las necesidades de las empresas. Estas pudieron ayudar a disminuir las asimetrías de información entre las características que el operador considera como las más relevantes para ser empleable y las que realmente exige el mercado (e.j., habilidades blandas relevantes para los empleadores).</p>
2. Operador 2	61,6%	<p>El factor principal que pudo contribuir a que este operador tenga el segundo mejor desempeño fue la realización de una intermediación muy personalizada, en donde buscaba vacantes que respondieran al perfil de los participantes (i.e., a sus fortalezas), para así lograr un mejor emparejamiento entre la demanda (i.e., las necesidades de las empresas) y la oferta.</p> <p>Este operador reportó haber refinado estas estrategias a través del Bono de Impacto Social, lo cual podría explicar en parte la mejora de desempeño en 16,7 puntos porcentuales entre su segunda y su última cohorte.</p>
3. Operador 4	56,5%	<p>Aunque este operador implementó las estrategias de Perfilamiento y Focalización menos sofisticadas, pues se enfocó en convocatorias masivas, creemos que su trayectoria en el desarrollo de programas de empleo con población vulnerable (fortalezas organizaciones) contribuyó favorablemente a su nivel de desempeño.</p>
4. Operador 1	43,8%	<p>Dos factores principales pudieran explicar su desempeño:</p> <p>Se considera que tener poca experiencia en programas de empleo y no tener muchos contactos y/o alianzas con empresas empleadoras fueron factores limitantes para tener un mejor desempeño en colocación (debilidades organizacionales).</p> <p>Aunque el operador realizó un proceso de Perfilamiento y Focalización sofisticado (estrategia de intervención 1), y trató de mejorar la efectividad de sus procesos de intermediación, (estrategia de intervención 2), creemos que la duración del Bono de Impacto Social no fue suficiente para que mejorase sus tasas de colocación. Esto último se evidencia en la variación total del desempeño a colocación entre las cohortes, pues es sólo de 5,0 puntos porcentuales.</p>

183. Esta tabla considera únicamente las tasas de resultados del BIS inicial.

A continuación, se presenta una comparación de los resultados de los operadores en colocación, y un resumen de los principales factores que podrían haber contribuido a las variaciones en desempeño entre los mismos.

5.3. Retención a tres meses y seis meses

Este apartado desarrolla los hallazgos correspondientes al período de la ruta en donde los participantes ya están empleados. Inicia con las razones por las cuales los participantes no se mantuvieron en el empleo, y después presenta las diferencias en las tasas de distintos grupos poblacionales. Luego presenta la importancia del apoyo psicosocial para el logro de mejores tasas de retención. Finalmente, se discuten los factores que contribuyeron a la variación en desempeño entre los operadores en R3 y a la homogeneidad de los resultados en R6.

Hallazgo 1. Las dificultades de adaptación de los participantes al mercado laboral formal, causadas en parte por una desalineación entre las expectativas de los participantes y los requerimientos del mercado, podrían estar ligadas a los resultados de retención.

A nivel general del BIS, de cada 100 participantes que consiguieron un empleo, 79 se mantuvieron empleados durante tres meses, y 55 lo hicieron durante seis meses.

Al analizar las razones por las cuales algunos participantes no se mantenían en el empleo, a la luz de la evidencia cualitativa de las entrevistas con operadores y participantes, creemos que se reflejan las dificultades de adaptación al mercado laboral.

En general, los participantes no se mantuvieron en el empleo por varias razones, donde se destaca la dificultad para cumplir con los horarios y para trabajar bajo un esquema de subordinación. Los participantes entrevistados reportaron que estaban acostumbrados a un contexto laboral informal, con horarios o reglas flexibles y con pocas consecuencias por el incumplimiento o por el bajo desempeño. Igualmente, un empleador reportó que los participantes del BIS *“son personas que no saben que es una vinculación formal con una empresa entonces el ausentismo es altísimo. Hay que hacer un acompañamiento sobre lo que implica legalmente estar vinculado a una empresa. A veces decían no quiero ir a trabajar*

*hoy y no iban”*¹⁸⁴ Por este motivo, se sostiene la hipótesis de que la dificultad para adaptarse al mercado laboral se podría explicar en parte por la desalineación entre las expectativas de los participantes y las responsabilidades que implica un empleo formal.

Hallazgo 2. Al igual que en colocación, la mayoría de los grupos demográficos analizados tuvieron tasas de éxito homogéneas en materia de retención laboral. Por su parte, se observó una relación positiva entre el nivel de educación y la edad con las tasas de éxito de retención a seis meses en los participantes del Bono de Impacto Social.

Al analizar las tasas de R3, como se observa en la Gráfica 11 (A y B), la mayoría de los grupos demográficos tuvieron tasas de éxito muy homogéneas. Si bien observamos que los participantes pertenecientes al programa Red Unidos tenían una tasa 8,2PP mayor que los participantes que no pertenecían a dicho programa, el tamaño de la muestra es reducido,¹⁸⁵ por lo que esta variación no es significativa.

En materia de R6 se observaron variaciones notables¹⁸⁶ en los resultados de los participantes en relación con su nivel de educación y su edad. Los participantes con mayor educación tuvieron tasas de éxito 9,0PP mayores que los participantes con menor educación.¹⁸⁷ Los participantes ‘no jóvenes’ tuvieron una tasa mayor en 8,1PP a los participantes jóvenes. En tanto esta tendencia no se mantiene al considerar el nivel de experiencia de los participantes, no existen hipótesis claras al respecto.¹⁸⁸

184. Empleador del BIS. Entrevista para la Agenda de Aprendizajes. Noviembre 2018.

185. El número de participantes pertenecientes a Red Unidos que no lograron retenerse 3 meses es de solo 12 participantes.

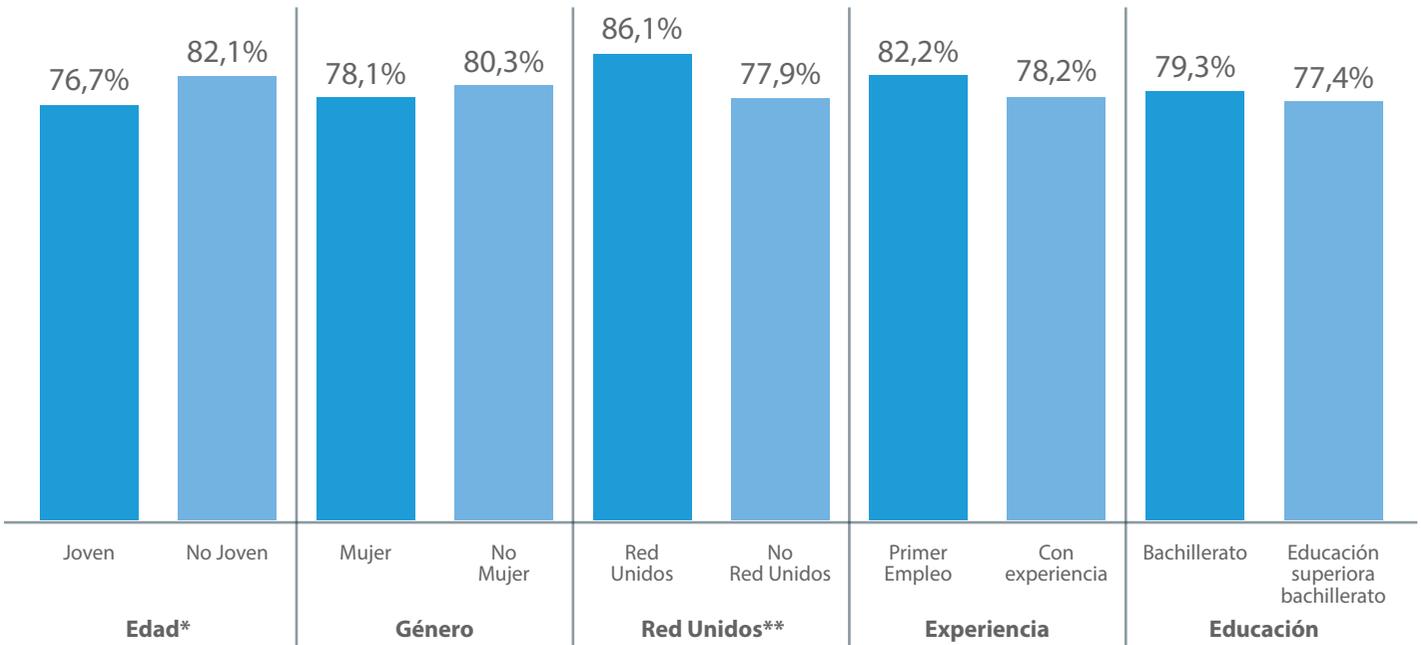
186. Aunque se observaron variaciones notables en otros grupos, estas no son significativas dado el tamaño de las muestras.

187. Se considera participantes con mayor educación a quienes reportaron haber completado educación superior o técnica, y se considera participantes con menor educación a quienes reportaron sólo haber completado el bachillerato.

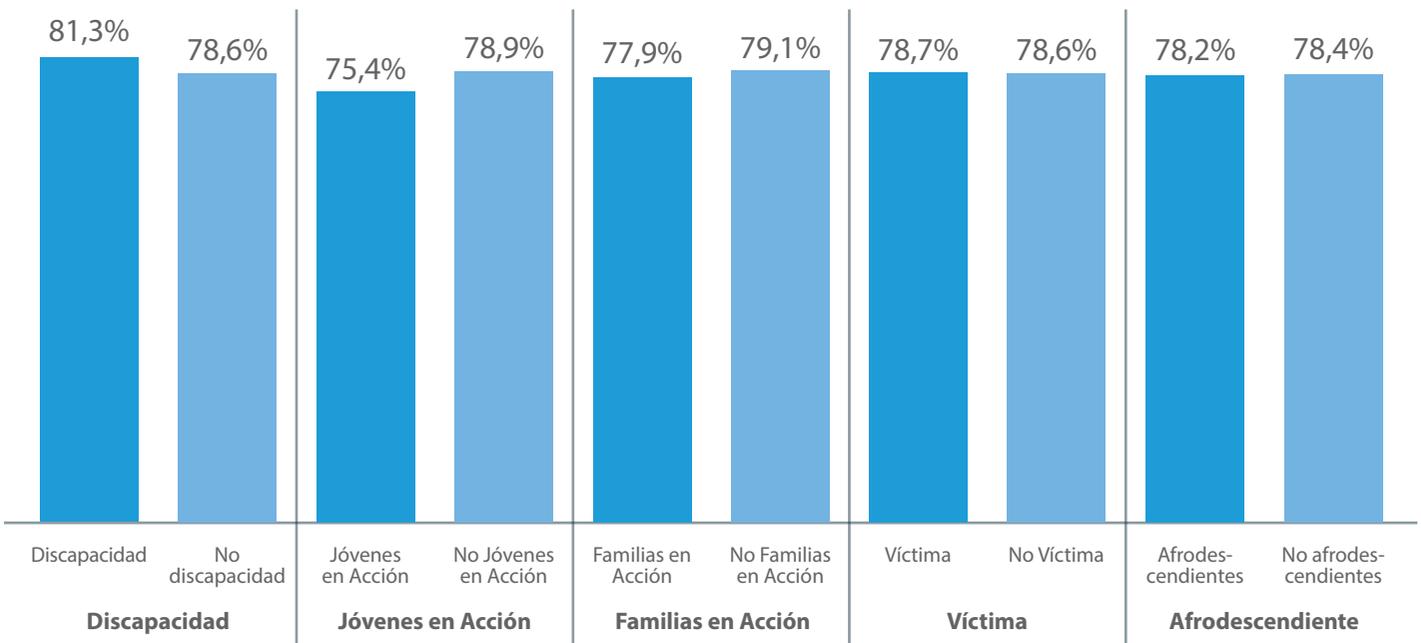
189. Una de las hipótesis principales consideradas sería que mayores niveles de educación y más edad podrían estar relacionadas con el mayor desarrollo de habilidades blandas necesarias para adaptarse más efectivamente y cumplir mejor las exigencias de un empleo formal. Sin embargo, esta hipótesis se ve debilitada por el hecho de que no se observa una tendencia similar de resultados en los participantes con experiencia laboral.



Gráfica 11(A). Tasa a R3 por grupos poblacionales



Gráfica 11(B). Tasa a R3 por grupos poblacionales¹⁸⁹



189. Para las tasas de víctimas sólo se consideran los participantes del operador 2, pues este operador concentra el 41.8% de las víctimas del BIS. Igualmente, para los afrodescendientes sólo se tienen en cuenta los participantes del operador 3, ya que este concentra el 99.1% de los afrodescendientes que participaron en el BIS.

Hallazgo 3. El apoyo psicosocial como etapa transversal está relacionado con mejores tasas de retención laboral. Esta fue la etapa más valorada por los participantes entrevistados.

A nivel general, el proceso de entender las fortalezas y áreas de mejora de los participantes para aumentar su probabilidad de éxito tendió a ser más detallado a medida que avanzaba el proyecto. Por ejemplo, uno de los operadores mejoró los métodos de caracterización que usaba antes del BIS,¹⁹⁰ al recolectar nueva información¹⁹¹ y usarla de manera más sofisticada. Particularmente, creó perfiles que permitían identificar más acertadamente las barreras para retención del participante, el tipo de vacante que mejor se ajustaba a su perfil, y el tipo de intervención que se le debía proveer (e.j. con un mayor enfoque en el apoyo psicosocial o en alguna habilidad dura en particular).

En este contexto, la etapa más valorada por los participantes fue la del apoyo psicosocial. Los participantes reportaron que esta fue de gran utilidad, ya que les permitió realizar una autoevaluación, identificando fortalezas o aspectos que debían mejorar en un contexto de mercado laboral formal. Una de las participantes, por ejemplo, mencionó que *gracias al apoyo psicosocial identificó y pudo trabajar en su principal área de mejora: su actitud y la comunicación oral con sus jefes, colegas y clientes.*¹⁹² Esta valoración positiva del apoyo psicosocial es similar en los empleadores entrevistados, así como en el intermediario.

Por consiguiente, toda esta evidencia cualitativa – relativa a la apreciación de participantes, empleadores e intermediario – apunta hacia la importancia del apoyo psicosocial para la mejora de resultados de R3. Este Hallazgo es consistente con la hipótesis de que la retención laboral se ve afectada por dificultades en la adaptación de los participantes, en donde este tipo de acompañamiento personalizado y orientado a la resolución de problemas de desempeño puede ser clave. Si bien este análisis se circunscribe a R3, pues los esfuerzos de los operadores se enfocaron en este resultado, no hay razones para pensar que este apoyo perdería relevancia para R6.

Una limitación de este análisis es que no se cuenta con información documentada sobre las horas de apoyo psicosocial impartidas por los operadores, ni con la metodología específica seguida por cada uno a lo largo del proyecto.

Hallazgo 4. La variación en los resultados de los operadores en materia de retención laboral a tres meses está relacionada con factores asociados a fortalezas organizacionales y estrategias de acompañamiento post-colocación.

Dado la variación de 13,0PP en R3 entre los operadores, se analizó si diferencias en las fortalezas organizacionales o estrategias de acompañamiento post-colocación podrían haber contribuido a la misma.

1

Al igual que en materia de colocación, se cree que una mayor experiencia previa de los operadores en la implementación de programas de empleo y alianzas con las empresas empleadoras pudo contribuir a un mejor desempeño en los resultados de R3. El operador 3, que contaba con mayor experiencia en programas de empleo y con alianzas sólidas para la intermediación laboral, logró mejores tasas en R3 (13,0PP) que el operador con menor experiencia, el operador 1. Asimismo, algunos de los operadores reportaron que un mayor involucramiento de las empresas en el proceso de alineación de expectativas aseguraría que la información suministrada a los participantes fuera más acertada y contribuyera a mejores resultados de retención – pues se identificaron asimetrías entre los perfiles y expectativas de los participantes, y lo que demandaban las empresas.

2

Una mayor intensidad del acompañamiento post-colocación podría haber contribuido a las diferencias de desempeño en R3 en dos de los operadores. Todos los operadores reportaron haber mantenido posteriormente a la colocación, como mínimo, contacto permanente vía telefónica o por *WhatsApp* con los participantes y con la empresa. Además, los operadores utilizaron distintas estrategias post-colocación:

- **Estrategias de involucramiento con las empresas;** por ejemplo, el operador 4 realizó, en la medida que lo consideró pertinente, un trabajo de sensibilización y contextualización a la empresa sobre la población del BIS.

190. Caracterización a través de visitas domiciliarias con el fin de tener un mayor acercamiento a la realidad del participante.

191. Se solicitaba más información y se hacía una evaluación cada vez más detallada sobre las características que tenían más impacto en el éxito del participante. Al igual que el operador 1, encontraron que la actitud era un criterio determinante para aumentar su empleabilidad.

192. Participante exitoso del BIS. Entrevista para la Agenda de Aprendizajes hecha por Instiglio. Octubre 2019. Tanto esta participante como su jefe reportaron que hubo un gran avance en este aspecto, lo que se evidenciaba en los diez meses que llevaba empleada en la misma empresa al momento de la entrevista.

- **Estrategias de refuerzo con los participantes;** el operador 2, por ejemplo, realizó fortalecimientos¹⁹³ en habilidades blandas y duras de acuerdo a las necesidades de cada participante.
- **Estrategias de involucramiento con las participantes orientadas** a mantener el contacto en persona con los participantes; el operador 3, por ejemplo, organizó encuentros grupales.

Al comparar las estrategias de post-colocación de los operadores, el operador 2 desarrolló las estrategias más intensivas – en términos de nivel de esfuerzo y variedad. Esto podría explicar la variación de 6,6PP en el desempeño de R3 en comparación con el operador 4, quien desarrolló estrategias marcadamente menos intensivas. (Ver Tabla 8). A continuación, se presenta una comparación de los resultados de los operadores en la retención a tres meses, y un resumen de los principales factores que podrían haber contribuido a las variaciones en desempeño entre los mismos.

Tabla 8. Resumen del análisis comparativo entre operadores de desempeño en resultados en la retención a tres meses¹⁹⁴

Ranking operadores	Tasa de éxito a la retención a tres meses del Bono de Impacto Social inicial	Principales factores que contribuyeron al desempeño
1. Operador 2	77,7%	El factor principal que habría contribuido a que este operador tenga este nivel de desempeño es la intensidad de estrategias de acompañamiento post-colocación que desarrolló, en términos de nivel de esfuerzo y variedad. Sus estrategias incluyeron el contacto regular con los jefes de los participantes para entender las áreas de mejora, y la realización de un trabajo de sensibilización con la empresa y los compañeros para que el proceso de adaptación fuese más efectivo (estrategias de involucramiento con las empresas). Complementó estas estrategias con un constante seguimiento al participante, y el refuerzo en habilidades que ayudarían a superar retos de desempeño en el trabajo.
1. Operador 3	77,6%	Se considera que el principal factor que contribuyó a su nivel de desempeño fue su experiencia en la implementación de programas de empleo y sus vínculos estrechos con las empresas empleadoras (fortalezas organizacionales). Esto le permitió hacer un proceso de apoyo psicosocial y de acompañamiento post-vinculación informado, no sólo por las necesidades y características propias de los participantes, sino también por las de las empresas.
2. Operador 4	71,1%	Se considera que este operador tiene un menor desempeño que los anteriores por haber implementado estrategias de post-colocación de manera menos intensiva que los anteriores. Sin embargo, su experiencia desarrollando programas de empleo con población vulnerable similar a la del Bono de Impacto Social (fortalezas organizacionales) pudieron también favorecer su desempeño.
3. Operador 1	64,7%	Es el operador con menos experiencia en el desarrollo de programas de empleo con población vulnerable, y con menos alianzas con empresas empleadoras. Estos, se cree, fueron factores limitantes para su desempeño en la retención a tres meses (debilidades organizacionales). Por ejemplo, el no tener vínculos fuertes con el sector empresarial limitó su capacidad de ajustar sus estrategias de post-colocación o de acompañamiento psicosocial con un <i>input</i> de los empleadores.

193. Si bien, como se mencionó anteriormente, no se evidenció una relación entre mayor número de horas de formación y mejoras en R3, se tiene la hipótesis que estos refuerzos podrían tener un efecto diferente en la medida que estén informadas por las necesidades de primera mano de las empresas.

194. Esta tabla considera únicamente las tasas de resultados del BIS inicial.

Hallazgo 5. En contraste con lo observado en la retención a tres meses, la poca variación en el desempeño de los operadores en la retención a seis meses se explicaría en cierta medida porque los operadores no desarrollaron estrategias focalizadas para lograr este resultado. Los resultados en la retención a seis meses podrían ser principalmente el resultado de una dinámica de mercado.

La variación entre las tasas de éxito de R3 a R6 entre los operadores fue de solo 3,4PP, siendo 71,4% la del operador con mejor desempeño y 68,0% la del operador con el desempeño más bajo. Lo anterior se relacionaría con la poca variación en las estrategias implementadas por los distintos operadores. Estos reportaron que el acompañamiento post-vinculación se concentró en los primeros tres meses después de la colocación laboral; es decir, después disminuyeron significativamente la intensidad de este acompañamiento. Ninguno reportó haber implementado alguna estrategia diferencial y/o focalizada para R6.

Desde una perspectiva de política pública, se debe considerar que, para incidir en las retenciones de mayor plazo, se podrían necesitar estrategias diferenciales y más intensivas para llegar a R6. En particular, la experiencia del BIS sugiere que estrategias enfocadas en facilitar la adaptación de los participantes y en resolver retos de desempeño en el trabajo podrían ser relevantes.

5.4. Otros resultados relacionados con la calidad del empleo

Esta sección desarrolla los hallazgos relacionados al tipo de contrato y el salario que recibieron los participantes. Si bien no se pagó por estos resultados, se consideran importantes de medir y analizar desde una perspectiva de política pública y de programas de empleo que buscan incentivar empleos de calidad y mejorar la calidad de vida de los participantes del proyecto.

Hallazgo 1. Los contratos de Obra & Labor fueron en su mayoría obtenidos por los participantes sin experiencia previa, lo que señalaría que este tipo de contratos

serían la puerta de entrada al mercado laboral para estos grupos poblacionales.

Los contratos de Obra & Labor fueron los predominantes en el BIS, constituyendo el 43,6% del total de contratos del proyecto (Ver Gráfica 12). Asimismo, se encontró que los participantes sin experiencia previa tendían a tener contratos de este tipo en mayor medida (56,2%) que los participantes con experiencia previa (42,6%).

Contrario a lo que se podría pensar debido a la naturaleza de estos contratos, los contratos de Obra & Labor no tuvieron efectos negativos en términos de R6. Como muestra la Gráfica 13, no se evidenció un cambio de proporción considerable entre los tipos de contrato a través de las métricas de pago C, R3 y R6. Esto muestra que todos los tipos de contrato tuvieron tasas de caída similares en retención.

Hallazgo 2. El nivel de educación de los participantes está relacionado con un empleo mejor remunerado. En contraste, el tipo de contrato no tuvo una relación evidente con el salario.

En el BIS, el salario promedio de los participantes colocados¹⁹⁵ fue muy cercano al salario mínimo. Solamente un 34,8% de los participantes empleados, que reportaron su salario, recibieron un salario mayor al salario mínimo.

En general, los salarios reportados fueron homogéneos.¹⁹⁶ Contrario a lo que se podría esperar, no se observó una relación clara entre los salarios reportados y el tipo de contrato.¹⁹⁷ Sin embargo, se evidenció una relación entre el nivel de educación de los participantes y el salario. Los participantes con mayores niveles de educación tendieron a tener mejores salarios, en promedio 6,3% mayor que el resto de los participantes. Se sostiene la hipótesis de que, como se mencionó antes, si bien los niveles de educación no estuvieron relacionados con mejores resultados en C y R3, si contribuyeron a que pudieran acceder a un mejor empleo.

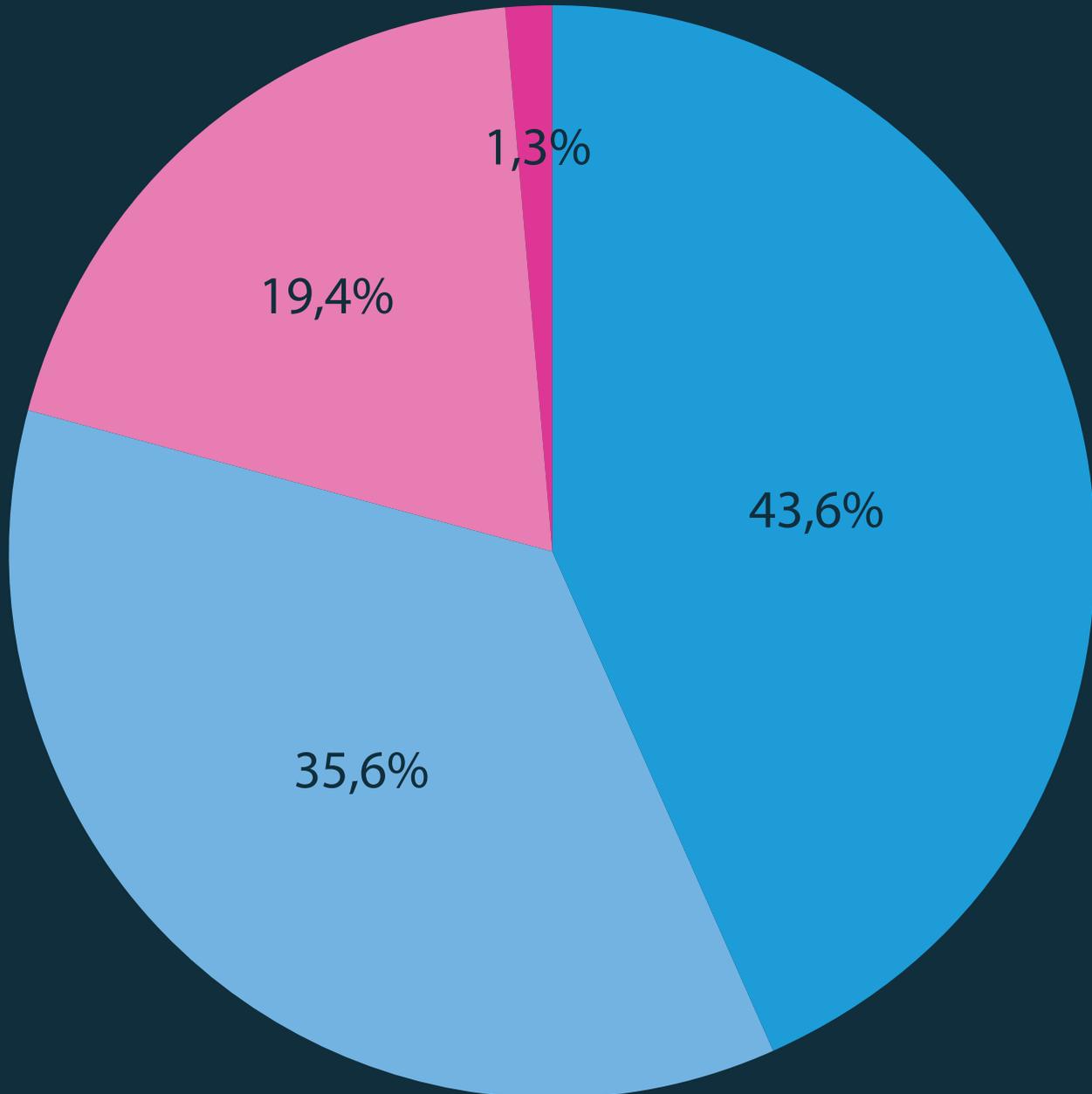
195. El salario promedio de los participantes colocados en el 2017 fue de COP 780.645,7 (el salario mínimo del 2017 era de \$737.717). El salario promedio de los colocados en el 2018 fue de COP 831.974 (el salario mínimo del 2018 era de COP 781.242)

196. A nivel agregado, solo los contratos de prestación de servicios tuvieron un promedio de salario más alto; pero al ser sólo 12 participantes quienes obtuvieron este tipo de contrato, el alcance de cualquier análisis en este sentido es limitado.

197. Sin embargo, se debe tomar en cuenta -como se mencionó en el Capítulo 4.1 Hallazgo 4 - que cabe la duda de que la verificación haya sido lo suficientemente robusta para poder afirmar esto.



Gráfica 12. Tipos de contrato de los colocados en el BIS

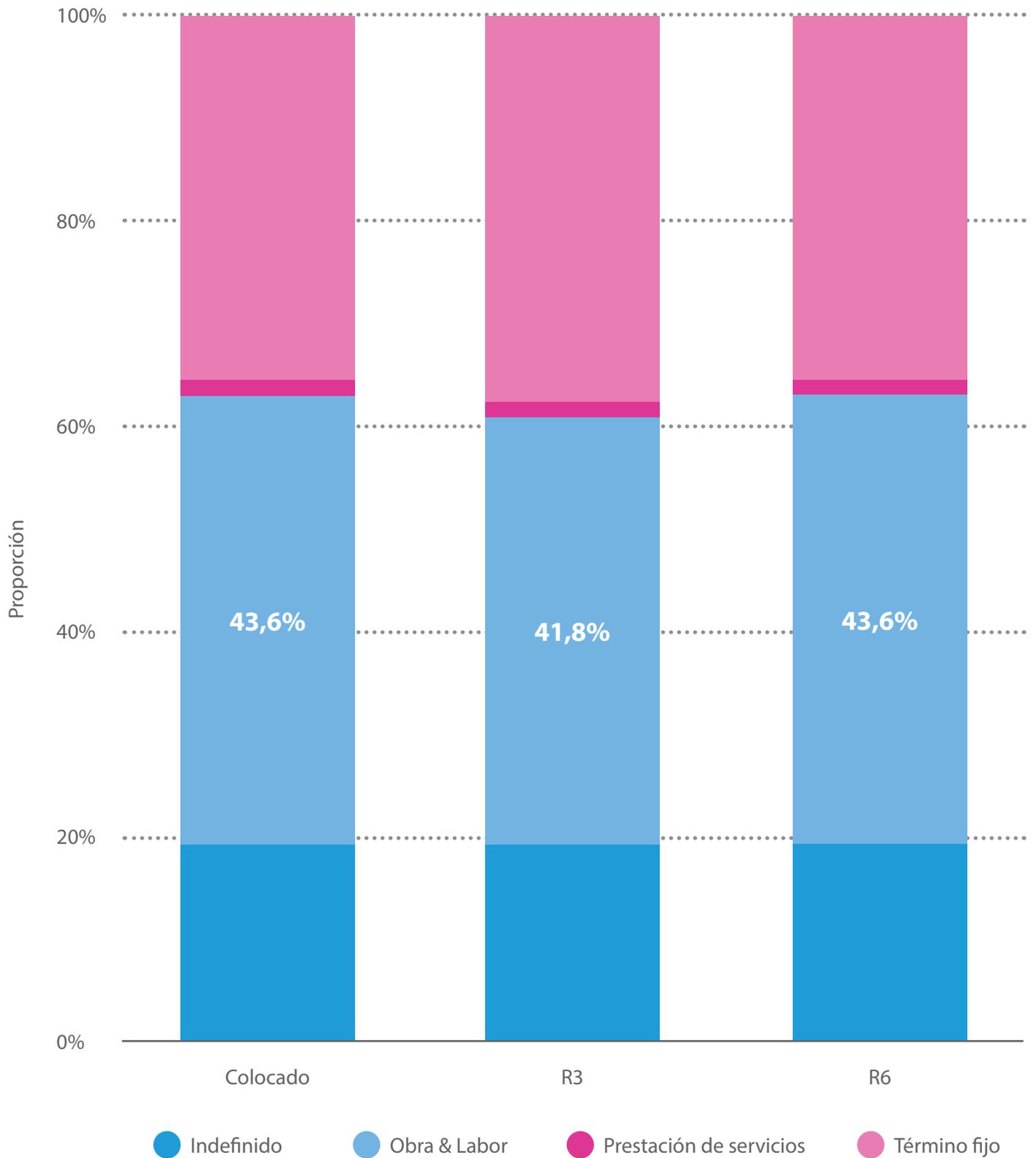


● Obra y labor

● Indefinido

● Término fijo

● Prestación de servicios

**Gráfica 13.** Proporción de tipos de contratos por métrica de pago



Conclusiones y recomendaciones – Sección 5

Basado en los análisis desarrollados en esta sección, a continuación, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones, desde tres perspectivas: 1) el desarrollo de futuras investigaciones; 2) el diseño de Bonos de Impacto, y de otros programas de Financiación Basada en Resultados, en empleo; y 3) el diseño e implementación de programas de empleo para población en condición de vulnerabilidad.

Conclusiones y recomendaciones para futuras investigaciones

Para generar aprendizajes rigurosos que informen la implementación de programas de empleo, así como el diseño técnico de los Bonos de Impacto, a continuación, desarrollamos recomendaciones relativas a: 1. mejorar la comparabilidad de los resultados logrados entre los programas, al considerar variaciones en factores externos y las características de participantes que pueden afectar significativamente el logro de resultados; 2. validar y profundizar el entendimiento sobre la importancia de las habilidades blandas y el apoyo psicosocial para el logro de resultados de empleo; y 3. validar el Hallazgo de que los contratos de Obra & Labor no tienen un efecto negativo en resultados de empleo de calidad.

1

En el Bono de Impacto Social, los operadores mostraron un mejor desempeño en los resultados de colocación y de retención a tres meses cuando: i) realizaron un Perfilamiento y Focalización más sofisticado,¹⁹⁸ ii) contaban con mayor experiencia en la implementación de programas de empleo y mejores vínculos con el mercado laboral, e iii) implementaron estrategias de personalización de la ruta de intervención según las necesidades de los participantes.

Estos aprendizajes suponen un avance importante para entender lo que funciona mejor en la implementación de programas de empleo. Sin embargo, se vieron limitados, dado que no se tiene información suficiente sobre otros factores que varían entre los operadores y que podrían tener un efecto significativo en el logro de resultados. Un ejemplo de estos factores se encuentra en la empleabilidad de los participantes o en las condiciones del mercado laboral local. También, se necesita información más rigurosa y detallada sobre el contenido de las diversas estrategias de los operadores; por ejemplo, el número de horas de apoyo psicosocial brindado a diferentes grupos demográficos.

En este sentido, para facilitar un análisis comparativo entre operadores y estrategias de intervención, se recomiendan algunas opciones:

- **Asignación aleatoria de participantes.** Algunos programas de Financiación Basada en Resultados asignan la población elegible de manera aleatoria entre los operadores. Esto garantiza que cada operador tenga la ‘misma población’ en lo que se refiere a las características que pueden afectar el logro de resultados, permitiendo comparar sus intervenciones y generar aprendizajes más rigurosos sobre lo que funciona.

Sin embargo, esta práctica puede ser complicada administrativamente por varias razones. En primer lugar, los operadores a menudo trabajan en diferentes geografías, lo cual complica la asignación aleatoria. Segundo, los registros públicos de los desempleados suelen estar desactualizados. Por último, la identificación de la población objetivo por parte del Gobierno o una organización central, puede ser un proceso costoso y lento.

Por consiguiente, la asignación aleatoria resalta la importancia de mantener los registros públicos actualizados para facilitar su implementación, y quizás sea una solución a considerar en el mediano plazo en un contexto como el de Colombia.

198. Estas prácticas tuvieron una relación positiva con la permanencia de los participantes durante la etapa de formación y con los resultados de colocación.

- **Recolección de datos sobre las características de los participantes y los factores externos que podrían afectar el logro de resultados.** Otra opción, incluso complementaria a la anterior, es recolectar durante la implementación más información sobre las características de la población que es 'intervenida' por cada operador, así como de factores externos. Estos datos ayudarían a identificar las características que afectan la probabilidad de ser empleado y retenido, lo cual es un insumo necesario para decidir, por ejemplo, sobre la relevancia y el diseño de precios diferenciales.

Una documentación más completa no solamente permitiría reducir el 'efecto demográfico' al comparar los resultados de los programas para poblaciones similares, sino que también permitiría analizar que componentes de programas de empleo son más efectivos para grupos demográficos específicos. Si bien en el Bono de Impacto Social se midieron características demográficas básicas y algunas características relevantes para determinar el nivel de empleabilidad de los participantes, se recomienda incluir características adicionales, como habilidades blandas y niveles de motivación que, según los hallazgos del proyecto, pueden afectar la probabilidad de lograr resultados. De manera similar, al medir factores externos, se puede mejorar el rigor del análisis comparativo entre los operadores y se puede analizar que estrategias son más efectivas en ciertos contextos.

2

En el Bonos de Impacto Social, no se observó una relación clara entre un mayor número de horas de formación en habilidades duras y resultados de colocación y retención. En contraste, se observó una relación positiva entre las horas de formación en habilidades blandas y resultados de colocación.

Esta relación positiva es consistente con la valoración de los operadores sobre las habilidades blandas para estimar

la empleabilidad de los participantes como parte de sus estrategias de Perfilamiento y Focalización. Adicionalmente, el apoyo psicosocial fue la etapa más valorada por los participantes, y la evidencia cualitativa indica que podría contribuir al logro de mejores tasas de retención laboral.

Se considera importante investigar en futuros BIS las tendencias entre el número de horas de formación en habilidades duras y blandas, y los resultados de empleo y empleabilidad, así como la importancia del apoyo psicosocial. Adicionalmente, será importante identificar qué tipo de habilidades blandas son más relevantes para el logro de los resultados. Por lo tanto, se recomienda el desarrollo de mediciones rigurosas de habilidades blandas que permitan analizar estos puntos en más detalle y generar mayores aprendizajes para el diseño de programas de empleo más efectivos.

3

La prevalencia de los contratos de Obra & Labor en el Bono de Impacto Social, especialmente entre los participantes sin experiencia laboral previa, señalaría la importancia de esta modalidad contractual para facilitar que personas sin experiencia se inicien en el mercado laboral formal.

Además, los contratos de Obra & Labor no tuvieron efectos negativos en términos de retención hasta seis meses y de salario. Sin embargo, las deficiencias de los mecanismos de verificación del proyecto para garantizar una verificación estricta de las condiciones laborales en estos contratos, en particular salario, sugieren la importancia de validar estos hallazgos en futuros proyectos.

Se recomienda seguir analizando el efecto de este tipo de contratos en dimensiones claves de la calidad del empleo, como la duración del contrato y el salario. En este sentido, se recomienda el robustecimiento de la verificación de este tipo de contratos¹⁹⁹ y la recolección de información rigurosa sobre salarios en futuros Bonos de Impacto Social.²⁰⁰

199. En el segundo BIS ya se avanzó en este sentido al fortalecer los criterios a verificar a través de soportes privados. Entre los criterios adicionales a reportar, se encuentra el salario devengado y la jornada laboral.

200. Esta información ya se recolectará para el BIS Cali Progresá con Empleo.

Conclusiones y recomendaciones para el diseño de mecanismos de Financiación Basada en Resultado de empleo

Se recomienda crear un enfoque más fuerte en retención laboral a seis meses y explorar el uso de precios diferenciales para personas con mayores dificultades de obtener resultados, en la medida que esto vaya en línea con los objetivos de política pública de los actores interesados.

1

Para todos los operadores del Bono de Impacto Social, la inserción de los participantes al mercado laboral formal fue el resultado más difícil de lograr en comparación con la retención a tres y seis meses.

Sin embargo, esto no significa que se debería aumentar el precio²⁰¹ para la métrica de pago de colocación en comparación con retención. Esto, dado que pagar por retención a tres y seis meses no sólo incentiva los resultados de colocación, sino que incentiva la colocación en empleos de alta calidad. Por ejemplo, empleos que van en línea con las expectativas de los participantes y sus habilidades.

2

Los operadores realizaron un Perfilamiento y Focalización basado en habilidades blandas como la actitud y motivación, que consideraban estaban relacionadas con una mayor empleabilidad de los participantes. Esta práctica podría haber contribuido

a un mayor involucramiento durante la etapa de formación y mejores resultados de colocación.

Por un lado, un Perfilamiento y Focalización más sofisticado podría contribuir a un menor costo por resultado al seleccionar participantes con mayor probabilidad de encontrar empleo (i.e., más empleables). Por otro lado, este tipo de prácticas podría haber excluido a personas con menos oportunidades de insertarse en el mercado laboral. Para algunos grupos demográficos se encontraron excepciones a la homogeneidad en las tasas de colocación²⁰² y retención,²⁰³ lo que sugiere que estos serían particularmente más vulnerables a las barreras de entrada del mercado y a la posibilidad de mantener un empleo formal.

Aunque en el Bono de Impacto Social no hay evidencia de que los operadores hayan seleccionado a los participantes con base en características demográficas observables, en el futuro existe el riesgo de que estos consideren dichas características en sus prácticas de Perfilamiento y Focalización. Un Perfilamiento y Focalización en este sentido no sería deseable, si el objetivo de política o del programa busca la misma probabilidad de lograr los resultados para todas las personas dentro de la población objetivo²⁰⁴ o recompensar a los operadores por la efectividad de la intervención.

En línea con las recomendaciones para futuras investigaciones, se recomienda recolectar datos sobre más características de los participantes y analizar su relación con el logro de resultados para validar y profundizar estas conclusiones preliminares. Una vez se hayan identificado las características que tienen un efecto significativo en la probabilidad de lograr resultados (si existen), sería necesario evaluar si estas pueden medirse de manera objetiva. Entonces, se podría definir cuánto más se debería pagar para motivar a inversionistas y operadores a lograr resultados para estos participantes.

201. Esto no significa que no puedan considerarse otros factores que justifiquen un mayor precio por colocación; tales como el nivel de transferencia de riesgo a los inversionistas o el potencial de enfocarse en participantes que son más empleables en el mediano plazo (i.e. R3 y R6) y dejar de lado a participantes que pudieran mantener empleos por menos tiempo (i.e., R1 y R2). Esta segunda consideración dependerá, en gran medida, de los objetivos de la política y/o el programa en cuestión.

202. Mujeres, personas con discapacidad y personas con un tiempo prolongado – más de dos años – desempleadas.

203. Jóvenes y personas con menor nivel educativo.

204. En este caso se podría explorar la opción de variar los precios dependiendo de las características que afectan la probabilidad de lograr resultados en la población objetivo (precios diferenciales).

3

La poca variación en el desempeño de los operadores en retención laboral a seis meses explica, en alguna medida, por la menor intensidad del acompañamiento post-colocación después de los primeros tres meses y porque los operadores no desarrollaron estrategias focalizadas en lograr este resultado.

En línea con las recomendaciones de la sección anterior, se recomienda crear un mayor incentivo en la retención a seis meses; por ejemplo, a través de un mayor precio para este resultado. Esto podría motivar a los operadores a aumentar la intensidad del acompañamiento después de tres meses y desarrollar estrategias enfocadas en lograr este resultado. A medida que estas estrategias varíen entre operadores o en el tiempo, y se recolecten datos pertinentes, se generarán aprendizajes valiosos sobre las estrategias más efectivas.

Conclusiones y recomendaciones para el diseño e implementación de programas de empleo

La homogeneidad en las tasas de colocación de los distintos grupos poblacionales, aunada a las barreras para la inserción laboral evidenciadas en el proyecto, reafirmarían la necesidad de estas intervenciones para la población en condición de vulnerabilidad. Basado en los hallazgos preliminares del Bono de Impacto Social, se recomienda: 1) continuar con la implementación de estrategias de acceso y permanencia y explorar adaptaciones necesarias para otros contextos; 2) continuar trabajando de la mano con las empresas para para informar el diseño de estrategias que consideren sus necesidades; y 3) explorar estrategias de implementación diferenciales para grupos poblaciones específicos.

1

En el Bono de Impacto Social, la gran mayoría de los participantes que

iniciaron formación lograron completarla, lo cual podría explicarse por las estrategias de acceso y permanencia que implementaron los operadores, especialmente la flexibilización de los horarios de formación y los incentivos financieros y no-financieros.

La tasa de éxito de esta etapa de la ruta es una medida importante de la eficiencia del uso de los recursos públicos y privados, en especial, dado que la deserción de participantes en esta etapa del programa es costosa. Las inversiones de recursos realizadas en la formación de los participantes son, a menudo, significativas; y una tasa de éxito baja conllevaría a niveles no óptimos de utilización de la 'capacidad instalada' en programas de empleo.

Se recomienda que otros programas de empleo utilicen estrategias similares, explorando adaptaciones necesarias para otros contextos y otras poblaciones que podrían afrontar barreras diferentes.

2

Varios hallazgos apuntaron a la importancia de entender las necesidades del mercado laboral y del acercamiento con las empresas para lograr mejores resultados de empleo. A nivel general, los operadores que lograron mejores resultados de empleo fueron aquellos:

- Con prácticas de Perfilamiento y Focalización más sofisticado (*colocación*).
- Con más experiencia en la implementación de programas de empleo y mejores conexiones institucionales con potenciales empresas empleadores (*colocación y retención a tres meses*).
- Que tenían mayor foco en el desarrollo de habilidades blandas (*colocación*).

- Que realizaron adaptaciones a la etapa de intermediación laboral,²⁰⁵ a través de un acompañamiento más intensivo a los participantes durante esta etapa, o al mejorar emparejamiento entre vacantes y participantes (*colocación*).
- Que realizaron estrategias de apoyo psicosocial y/o de acompañamiento post-colocación contextualizado a las realidades de las empresas y/o las necesidades de los participantes (*retención a tres meses*).

Como mencionamos anteriormente, se recomienda validar y profundizar estos hallazgos preliminares en futuras investigaciones, lo cual requiere la recolección de más datos, el desarrollo de una medición rigurosa de habilidades blandas, y una documentación más completa de las estrategias implementadas (ej. modalidades de acompañamiento post-colocación a través del tiempo). Así mismo, se recomienda una medición que permita distinguir el efecto de la formación en habilidades blandas, el apoyo psicosocial, y la orientación socio ocupacional en los resultados de empleo y la empleabilidad de los participantes.

Sin embargo, estos hallazgos preliminares ya pueden informar el diseño y la implementación de futuros programas de empleo, sobre todo cuando se usan estrategias de Gestión del Desempeño para entender su efectividad en el contexto dado.

3

Las variaciones observadas en las tasas de colocación y retención en grupos demográficos específicos sugieren que algunos serían particularmente más vulnerables a las barreras de entrada del mercado y a la posibilidad de retener un empleo formal.

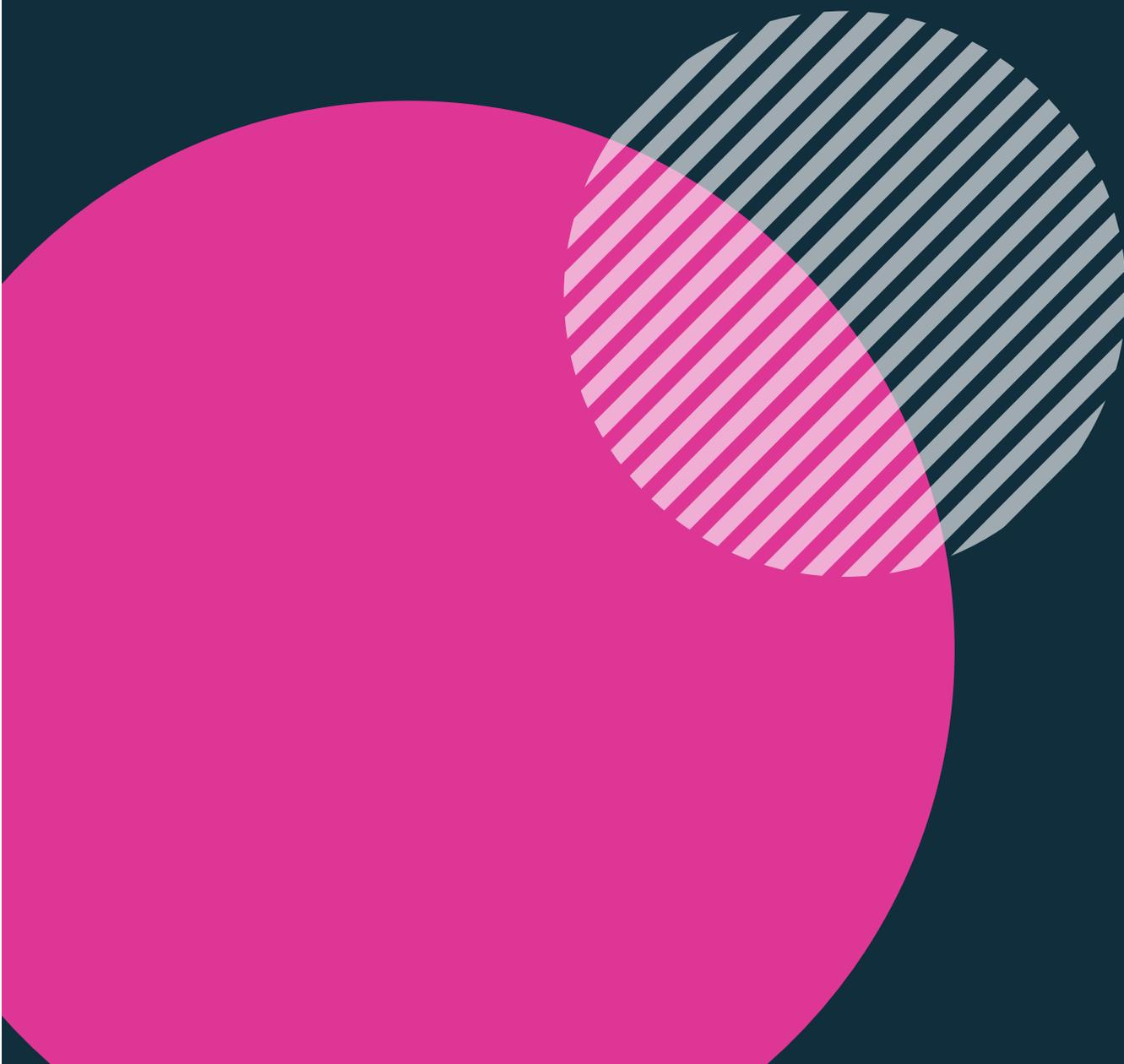
En términos de colocación, se tendrían dos hipótesis relacionadas que explicarían las tendencias excepcionales en dichos grupos (i.e. mujeres, personas en condición de discapacidad y participantes que llevaban más de dos años desempleados): mayores barreras de entrada al mercado laboral formal, y un bajo nivel de habilidades blandas, como la actitud, la seguridad y la confianza en sí mismos, podrían disminuir sus posibilidades de conseguir un empleo. En términos de retención, la hipótesis podría estar relacionada con la dificultad de adaptarse al contexto de un empleo formal.

Como se mencionó anteriormente, para investigaciones futuras se recomienda validar y profundizar los hallazgos preliminares con respecto a estos grupos demográficos. Sin embargo, algunas estrategias de implementación que se podrían explorar para mejorar los resultados de colocación y retención en grupos demográficos que tienen relativamente mayores dificultades, podrían ser:

- Trabajar de la mano con las empresas para entender mejor las causas de las posibles barreras de entrada de grupos demográficos específicos, los retos a los que se enfrentan al contratarlos, y así desarrollar actividades de sensibilización empresarial adaptadas al contexto local y sectorial específico.
- Facilitar la transición de los participantes al mercado laboral formal, mediante el desarrollo de actividades que permitan la alineación y el cumplimiento de expectativas de los participantes con las demandas de dicho mercado. Reforzar el acompañamiento post-colocación desde esta perspectiva será fundamental para apoyar este proceso de adaptación en los participantes.

205. La etapa de intermediación laboral consistía en la preparación de los participantes para las entrevistas, la búsqueda de oportunidades laborales con empresas, gestionar el proceso de entrevistas de los participantes, así como brindarle acompañamiento y guía durante todo el proceso.

6. Anexos





Anexo 1. Cálculo de costo por resultados para los operadores del BIS ampliación

BIS Ampliación

Operador	Costo por participante colocado del BIS ampliación	Costo por participante retenido 3 meses del BIS ampliación	Efectividad	
			Proporción de participantes que finalizaron formación que consiguieron un empleo del BIS ampliación	Proporción de participantes que finalizaron formación que lograron R3 del BIS ampliación
Operador 2	COP 2'640,547	COP 3'168,656	47,1%	39,2%
Operador 4	COP 2'381,948	COP 3'148,314	41,8%	31,6%

BIS Global

Operador	Costo por participante colocado del BIS global	Costo por participante retenido 3 meses del BIS global	Efectividad	
			Proporción de participantes que finalizaron formación que consiguieron un empleo del BIS global	Proporción de participantes que finalizaron formación que lograron R3 del BIS global
Operador 2	COP 2'844,850	COP 3'538,430	52,44%	42,16%
Operador 4	COP 2'100,201	COP 2'866,369	38,73%	28,38%



Anexo 2. Mínimos de la ruta de intervención

Las etapas que se utilizan en el documento para calcular los embudos se basan en estos mínimos y en los hitos que representan que los participantes llevaron a cabo cada una de las etapas.

Etapas	Descripción
Socialización, convocatoria e inscripción	<p>A partir de las listas de potenciales beneficiarios entregadas por Prosperidad Social y otras fuentes de selección realizadas por los Proveedores de servicios, la población podrá ser convocada a través de medios masivos como call center, radio, perifoneo, voz a voz, organizaciones comunitarias, material POP y demás medios que se consideren pertinentes.</p> <p>El objetivo es socializar el alcance del proyecto e invitar a los potenciales participantes a asistir a las etapas de información e preinscripción al mismo.</p> <p>En esta etapa los Proveedores de servicios contarán con el apoyo de Prosperidad Social, para verificar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad definidos.</p>
Perfilamiento y caracterización	<p>En esta etapa se realiza un análisis del tipo de población inscrita, perfilando sus condiciones y características para determinar subgrupos de acuerdo a los perfiles requeridos por las empresas.</p>
Orientación socio ocupacional y plan de proyecto de vida	<p>Este es un proceso transversal a la ruta de intervención por medio del cual se busca, a partir de las características de los participantes del proyecto, identificar sus aspiraciones y proyecto de vida, para articularlos con un diagnóstico de capacidades y competencias, que identifican la formación y los conocimientos de una persona para encarar responsablemente las funciones y tareas de una determinada profesión o trabajo, considerando la demanda del mercado para su posterior vinculación laboral. Lo anterior permite una mejor toma de decisiones y estrategia de retención.</p>
Evaluación Pre-Formación y Post Formación	<p>Este es un proceso transversal a la ruta de intervención por medio del cual se busca, a partir de las características de los participantes del proyecto, identificar sus aspiraciones y proyecto de vida, para articularlos con un diagnóstico de capacidades y competencias, que identifican la formación y los conocimientos de una persona para encarar responsablemente las funciones y tareas de una determinada profesión o trabajo, considerando la demanda del mercado para su posterior vinculación laboral. Lo anterior permite una mejor toma de decisiones y estrategia de retención.</p>
Formación en Competencias Específicas y habilidades socio emocionales	<p>La formación para el empleo está orientada a formar las competencias específicas requeridas de acuerdo a las demandas del mercado y a los temas priorizados por el proyecto, y las habilidades socio emocionales que incrementan las posibilidades de empleabilidad y permanencia en el mercado laboral.</p> <p>La formación conjunta de competencias específicas y habilidades socio emocionales tiene una duración entre 100 y 300 horas.</p>
Estrategia de retención	<p>Una estrategia de retención es la entrega de refrigerios y transporte durante toda la etapa de formación, lo cual aporta al incremento de la permanencia y retención de los participantes del proyecto en el ciclo de formación.</p>

Etapas	Descripción
Apoyo psicosocial	Apoyo a través de psicólogos a lo largo del proceso de intervención, identificando las necesidades y barreras de los participantes del proyecto para lograr incrementar la retención.
Intermediación laboral	Análisis del contexto de mercado laboral, sensibilización de las empresas y gremios empleadores, gestión de alianzas estratégicas, ferias de empleo y cierre de acuerdos con organizaciones empleadoras para este tipo de población, caracterización y preparación de los participantes, acompañamiento a las empresas y los beneficiarios para identificar la oportunidad de articular entre los perfiles oferentes y las vacantes.
Colocación Laboral Efectiva	Es uno de los hitos de la ruta de intervención, que se concreta con la firma de contratos laborales (termino fijo mínimo a tres meses, término indefinido y por Obra & Labor) y la legalización de la afiliación al sistema de seguridad social.
Acompañamiento post vinculación laboral	Una vez se concreta la colocación laboral efectiva, inicia la etapa de acompañamiento post vinculación, la cual se implementa tanto al empleado como al empleador, midiendo niveles de satisfacción, salario y estatus dentro de la organización.
Medición, Monitoreo y Evaluación del Proyecto	<p>La estrategia de medición, seguimiento y evaluación realiza diferentes actividades de verificación y análisis a datos y resultados de la ruta de intervención, de tal forma que se pueda contar con una herramienta de monitoreo continuo para velar por el buen cumplimiento del proyecto.</p> <p>Se generará un documento con resultados de la intervención y los aprendizajes más relevantes.</p>

Anexo 3. Documentos revisados para la Agenda de Aprendizajes

- 1** Instiglio. *Reporte final del Diagnóstico del BIS 1*. 2018
- 2** Notas y audios de entrevistas realizadas a los actores del BIS *Empleando Futuro* durante la elaboración del Diagnóstico preparatorio para el diseño del BIS Cali.
- 3** SIBS.CO. *Manual operativo de Gobernanza*. 2017
- 4** Co-crear país. *Sobre lo que significa haber lanzado el primer Bono de Impacto Social en Colombia*.
- 5** Co-crear país. *Los aprendizajes que quedan de haber lanzado el primer Bono de Impacto Social en Colombia*.
- 6** La Tercera Mirada. Una tercera mirada para la facilitación del taller de aprendizaje colaborativo con operadores del BIS. 2018
- 7** SIBS.CO. *Empleando Futuro: Hallazgos del primer Bono de Impacto Social en Colombia*. 2019.
- 8** Fundación Andi et Fundación Corona. *Guía para la promoción de empleo inclusivo en las empresas*. 2017.



Anexo 4. Entrevistas realizadas

Categoría	Actor
Co-pagadores	Prosperidad Social (Sergio Mustafá)
	Corporación Suiza (Catalina Pulido)
Intermediario/ Inversionista	Fundación Corona (Daniel Uribe)
Intermediario: Gerencia Integral y Gerencia de Desempeño	Corporación Inversor (Cesar Rodríguez y Manuela Cleves)
	Gerencia de Desempeño (Verónica Castro)
Inversionista	Fundación Corona (Daniel Uribe)
	Fundación Julio Mario Santo Domingo (Luis Mercado y Luisa Navas)
	Fundación Bolívar Davivienda (Fernando Cortés)
Operador	Fundación Colombia Incluyente (Viviana Aguirre)
	Volver a la Gente (Carlos Cortés)
	Fundación Carvajal (Ana Enríquez)
	Kuepa (Isabela Vélez)
Participantes exitosos	Seis participantes ²⁰⁶
Participantes no exitosos	Dos participantes
Empleadores	Tres empresas empleadoras del BIS

206. La muestra propuesta consideró ocho participantes exitosos y cuatro no exitosos, pero no se pudo concretar las entrevistas con los participantes del Operador 4.

Anexo 5. Metodología para la definición de cohortes

Para definir las cohortes de cada operador se realizó una **división de cohortes basada en el mes en el que iniciaron formación** (Ver Tabla). Se tomó en cuenta que la cantidad de observaciones por cohorte fuera significativa, para ampliar el alcance de las conclusiones que se hicieron por cohorte.

Para clasificar en cada cohorte a las personas que se preinscribieron, pero no llegaron a iniciar formación, se hizo una aproximación con la fecha de preinscripción. Se clasificó a cada persona en la cohorte que le correspondería haber estado de haber seguido en el proyecto.

	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3	Cohorte 4	Cohorte 5
Operador 1	Julio 2017	Agosto 2017	Octubre-diciembre 2017	-	-
Operador 2	Julio 2017	Agosto-sept 2017	Junio 2018	Julio 2018	-
Operador 3	Agosto-Sept 2017	Octubre-diciembre 2017	Enero 2018	-	-
Operador 4	Julio 2017	Agosto-Sept 2017	Octubre 2017	Junio 2018	Julio-agosto 2018

 Cohortes que pertenecen al BIS inicial

 Cohortes que pertenecen al BIS ampliación



Anexo 6. Parámetros clave del diseño técnico del BIS Empleando Futuro

Parámetros clave del BIS	
Duración del BIS	<ul style="list-style-type: none"> ● El BIS se firmó el 29 de marzo del 2017 y finalizó en diciembre 31 del 2018 (21 meses).
Población objetivo y focalización geográfica	<ul style="list-style-type: none"> ● La intervención se enfocó en las ciudades de Bogotá, Cali y Pereira. ● La población objetivo fueron personas con un puntaje SISBEN inferior a 41,74, o que pertenecen a la Red UNIDOS, o que están registrados en la Unidad de Víctimas por hechos de victimización por desplazamiento, que tenían entre 18 y 40 años, que no contaban con un trabajo formal, que son graduados de bachiller y que no participaron en programas de Inclusión Productiva Empleo para la Prosperidad y Mi Negocio²⁰⁷
Métricas de pago (porcentaje de precio máximo asociado a cada métrica)	<ul style="list-style-type: none"> ● Colocación Laboral Efectiva (50%) ● Retención Laboral a Tres Meses (50%) ● Retención Laboral a Seis Meses (10%)
Precio unitario y retribución máxima	<ul style="list-style-type: none"> ● El precio unitario por participante colocado laboralmente y retenido a tres meses (sin la métrica de Retención Laboral a Seis Meses que fue considerada como una prima) fue de COP \$ 3,888,810. ● La retribución máxima participante colocado, retenido laboralmente a tres y a seis meses fue de: COP \$ 4,277,691.
Verificación de resultados	<p>Hubo una verificación asistida con un Auditor Independiente para asegurar las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El Contenido de la intervención; ● La elegibilidad de los participantes; ● La intervención recibida por los participantes; ● Los resultados.

207. Para el BIS inicial era 2015 y 2016 pero para el BIS ampliación era 2016 y 2017.



Anexo 7. Tasas de éxito por etapas entre operadores del BIS

BIS Inicial

	Operador 1	Operador 2	Operador 3	Operador 4
Preinscritos elegibles	74,3%	83,9%	76,7%	66,1%
Inscritos	56,2%	70,7%	33,4%	65,7%
Iniciaron formación	100%	56,5%	99,6%	71,4%
Finalizaron formación	82,5%	96,4%	84,0%	99,6%
Intermediados	97,5%	95,1%	99,6%	64,3%
Colocados	43,8%	61,6%	68,2%	56,5%
R3	64,7%	77,7%	77,6%	71,1%
R6	71,4%	68,0%	71,2%	69,5%

BIS Inicial

	Operador 2	Operador 4
Preinscritos elegibles	85,7%	69,4%
Inscritos	56,0%	64,1%
Iniciaron formación	73,3%	77,4%
Finalizaron formación	96,8%	98,1%
Intermediados	91,8%	88,8%
Colocados	51,2%	49,7%
R3	90,2%	91,1%



Anexo 8. Tasas de éxito por etapas entre cohortes

Operador 1

	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3
Inscritos	44,0%	82,7%	66,7%
Iniciaron formación	100,0%	100,0%	100,0%
Finalizaron formación	85,5%	75,4%	96,9%
Intermediados	96,6%	97,0%	100,0%
Colocados	45,8%	40,8%	45,2%
R3	63,1%	72,5%	50,0%
R6	73,2%	75,9%	42,9%

Operador 2

	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3	Cohorte 4
Inscritos	67,4%	91,0%	50,6%	82,5%
Iniciaron formación	44,2%	87,9%	67,5%	94,1%
Finalizaron formación	96,7%	96,0%	97,0%	96,3%
Intermediados	98,6%	90,8%	94,8%	83,1%
Colocados	61,0%	63,0%	45,0%	73,4%
R3	78,7%	77,6%	88,9%	90,9%
R6	70,0%	91,0%	-	-

 Cohortes que pertenecen al BIS inicial

 Cohortes que pertenecen al BIS ampliación

Operador 3

	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3
Inscritos	66,5%	43,8%	97,6%
Iniciaron formación	99,4%	100,0%	100,0%
Finalizaron formación	82,1%	76,1%	92,5%
Intermediados	100,0%	97,1%	98,6%
Colocados	75,8%	38,2%	69,9%
R3	80,4%	69,2%	74,5%
R6	76,9%	44,4%	65,8%

Operador 4

	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3	Cohorte 4	Cohorte 5
Inscritos	43,2%	97,6%	100,0%	59,6%	100,0%
Iniciaron formación	28,9%	96,8%	100,0%	64,9%	100,0%
Finalizaron formación	97,2%	100,0%	100,0%	98,1%	100,0%
Intermediados	62,3%	65,1%	64,4%	90,3%	82,9%
Colocados	60,5%	49,7%	66,0%	66,2%	34,3%
R3	84,6%	78,2%	56,5%	91,0%	93,6%
R6	63,6%	73,8%	65,7%	-	-

 Cohortes que pertenecen al BIS inicial

 Cohortes que pertenecen al BIS ampliación



Anexo 9. Estructura de Gobernanza del BIS

Existen comités a diferentes niveles y diferentes tareas para asegurar el buen desempeño del Programa de Bonos de Impacto Social en Empleabilidad. A continuación, se presentan los diferentes comités, sus miembros y tareas:

Comité	Miembros, tareas, funcionamiento operativo
Comité de Dirección (CD)	<p>Miembros: i) BID Lab (Precide la reunión) ii) Prosperidad Social iii) Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza iv) Fundación Corona (Secretario Técnico)</p> <p>Tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Discutir el Plan Operativo Anual (POA) y aprobarlo con las sugerencias de los miembros al final de la sesión. El Plan de Adquisiciones BID Lab-Fundación Corona dará lineamientos al POA aprobado por el CD. Cambios significativos deberán ser aprobados por el CD antes de ejecutarlos. Esta reunión de planeación / presentación borrador del POA podría ser en Noviembre (aprobación año siguiente) y en junio (monitoreo de avances). ● Discutir resultados y progreso y tomar decisiones de ajustes, de considerarse necesario. Proporcionar asesoramiento estratégico en la ejecución del proyecto y desarrollar estrategias para la ampliación de su escala y su sostenibilidad tomando en cuenta el contexto. ● Tomar decisiones en cuanto a la gobernanza del programa.
Comité Asesor	<p>Miembros: i) Miembros del Comité Directivo (Fundación Corona invita) ii) Departamento Nacional de Planeación iii) Agencia Presidencial para la Cooperación iv) Ministerio de Hacienda v) Inversionistas vi) Otros expertos en el tema de BIS y/o empleabilidad</p> <p>Tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conocer el avance del proyecto y las actividades planeadas en los próximos 6-12 meses (a nivel estratégico). ● Proveer insumos que puedan mejorar su ejecución. ● Asesorar al Comité de Dirección en temas de particular conocimiento como pueden ser las vigencias futuras para lograr presupuestos plurianuales para los Bonos de Impacto Social.
Comité de Seguimiento Convenio Marco	<p>Miembros: i) Prosperidad Social ii) BID Lab iii) Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza iv) Fundación Corona (podrá ser invitado a la reunión)</p> <p>Tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Asegurar el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades de las partes en el Convenio Marco.
Comité Técnico	<p>Miembros: i) Prosperidad Social ii) BID Lab iii) Fundación Corona (invitado) iv) Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (invitado con fines de aprendizaje) v) Inversionistas (invitados) vi) Expertos técnicos (podrán ser invitados según necesidad)</p> <p>Tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Asegurar el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades de las partes en el Convenio de cada Bono ● Conocer los avances de cada Bono del Intermediario ● Hacer seguimiento al cronograma e implementación del Bono y tomar decisiones cuando haya temas que así lo ameriten. ● Tomar la decisión de pagos con base en los conceptos presentados por el verificador



Anexo 10. Metodología utilizada para calcular las tasas de éxito

Tasa por etapa	Definición
Tasa a inscripción	<p>Se refiere a la tasa de éxito de preinscripción elegible a inscripción. Se calcula dividiendo el número de personas inscritas sobre las preinscritas elegibles.</p> <p>En el BIS esta tasa fue de 58,6%</p>
Tasa a inicio formación	<p>Se refiere a la tasa de éxito de inscripción a inicio formación. Se calcula dividiendo el número de personas que iniciaron formación sobre las inscritas en el BIS.</p> <p>En el BIS esta tasa fue de 77,3%.</p>
Tasa a finalización formación	<p>Se refiere a la tasa de éxito entre inicio formación y finalización de formación. Se calcula dividiendo el número de personas que finalizaron formación sobre las que iniciaron formación.</p> <p>En el BIS esta tasa fue de 93,7%</p>
Tasa a intermediación	<p>Se refiere a la tasa de éxito de finalización de formación a intermediación. Se calcula dividiendo el número de personas que fueron intermediadas sobre las que finalizaron formación.</p> <p>En el BIS esta tasa fue de 86,5%.</p>
Tasa a colocación	<p>Se refiere a la tasa de éxito de intermediación a colocación. Se calcula dividiendo el número de personas colocadas sobre las que fueron intermediadas .</p> <p>En el BIS esta tasa fue de 54,4%.</p>
Tasa a R3	<p>Se refiere a la tasa de éxito de colocación a R3. Se calcula dividiendo el número de personas que lograron R3 sobre las fueron colocadas.</p> <p>En el BIS esta tasa fue de 78,6%.</p>
Tasa a R6	<p>Se refiere a la tasa de éxito de R3 a R6. Se calcula dividiendo el número de personas que lograron R6 sobre las que lograron R3.</p> <p>En el BIS esta tasa fue de 69,9%.</p>



Referencias bibliográficas

1. Banco Mundial. *Cost effectiveness análisis*. 2019. Recuperado de http://dimewiki.worldbank.org/wiki/Cost-effectiveness_Analysis
2. Banco Internacional de Desarrollo. *Glosario*. 2019
3. Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations*. 2008. Recuperado de http://conference.iza.org/conference_files/ELMPDC2009/ibararan_p4263.pdf
4. Banco Mundial. *ILO Thesaurus*. 2018
5. Bassi, Busso, Urzúa & Vargas. *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. 2012. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36723125>
6. Bénabou et Tirole. *Incentives and prosocial behavior*. 2006. Recuperado de <https://www.princeton.edu/~rbenabou/papers/AER%202006.pdf>
7. BIS Cali Progresá con Empleo. Anexo Técnico Bono de Impacto Social Cali. 2019
8. Card, D., J. Kluge et A. Weber. *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. Journal of the European Economic Association, 16(3). 2017
9. Co-crear país. *Los aprendizajes que quedan de haber lanzado el primer Bono de Impacto Social en Colombia*.
10. Colombia Compra Eficiente. Guía de Compra Pública para la Innovación. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_cpi.pdf
11. Congreso de la República. *Ley 38/89, artículo 10*. 1989. Recuperado de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=14811
12. Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. 2018. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf>
13. Empleador del BIS. *Entrevista para la Agenda de Aprendizajes hecha por Instiglio*. Noviembre 2018
14. Fundación Bolívar Davivienda. *Entrevista para la Agenda de Aprendizajes hecha por Instiglio*. Noviembre 2018
15. Fundación Corona. *Entrevista para la Agenda de Aprendizajes del BIS hecha por Instiglio*. Octubre 2018
16. Gustagsson-Wright et al. *The Potential and Limitations of Impact Bonds*. 2015. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Impact-Bondsweb.pdf>
17. Gustagsson-Wright et al. *Impact Bonds in Developing Countries: Early Learning from the field*. 2015. Recuperado de https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/impact-bonds-in-developing-countries_web.pdf
18. Heckman & Kautz. *Hard evidence on soft skills*. 2012

- 19.** Instiglio. *Primer Bono de Impacto Social en Colombia: Diseño Técnico del Bono de Impacto Social*. 2017
- 20.** Instiglio. *Results-Based Financing to enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs*. IDRC. 2018
- 21.** Instiglio. *Results Based Financing (RBF) database*. 2018
- 22.** Instiglio. *Nota de concepto: La Financiación Basada en Resultados: oportunidades de aplicación en el PND 'Pacto por Colombia'*. 2019
- 23.** J-PAL. *J-PAL Skills for Youth Program Review Paper*. Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. 2017
- 24.** Naciones Unidas. *The UN Sustainable Development Goals*. 2017. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg8>
- 25.** OECD. *Understanding Social Impact Bonds*. 2016. Recuperado de <http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBs-Lux-WorkingPaper.pdf>
- 26.** Operador 4. *Entrevista para la Agenda de Aprendizajes del BIS hecha por Instiglio*. Octubre 2018
- 27.** Otrosí al convenio del Bono de Impacto Social Empleando Futuro. 2018
- 28.** Participante exitoso. *Entrevista para la Agenda de Aprendizajes del BIS hecha por Instiglio*. Octubre 2018
- 29.** Pontificia universidad católica de Valparaíso. *Convenio General de Cooperación*. 2018
- 30.** Presidencia de la República, *Decreto 2616 "por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para los trabajadores dependientes por periodos inferiores a un mes"*. 2013. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/NOVIEMBRE/20/DECRETO%202616%20DEL%2020%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202013.pdf>
- 31.** Prosperidad Social. *Familias en Acción*. 2019. Recuperado de <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>
- 32.** Prosperidad Social. *Glosario*. 2019. Recuperado de <http://www.dps.gov.co/ent/gen/Paginas/Glosario.aspx>
- 33.** Prosperidad Social. *¿Qué es Jóvenes en Acción?*. 2019. Recuperado de <http://www.dps.gov.co/que/jov/Paginas/Requisitos.aspx>
- 34.** Ramón. *Más allá de la habilidad cognitiva: determinantes del empleo y el salario en el mercado laboral colombiano*. 2016
- 35.** SIBS.CO. *Empleando Futuro. Hallazgos del primer Bono de Impacto Social en Colombia*. 2019
- 36.** SIBS.CO. *Teoría de Cambio de SIBS.CO*. 2019.
- 37.** Social Finance. *Impact Bond Global Database*. Recuperado de <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/#>

