
Evaluación de procesos Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”



Ximena Cadena, Norberto Rojas, Sandra Zuluaga,
María José Mejía, Alejandro Garavito

Julio del 2021

INDICE

I. INTRODUCCION	4
II. EL BONO DE IMPACTO SOCIAL II “CALI PROGRESA CON EMPLEO”: COMPROMISO Y RESILIENCIA	6
A. El Bono de Impacto Social “Cali Progresa con Empleo”	7
1. Antecedentes y objetivos	7
2. Estructura, actores y roles	10
3. La intervención	13
B. Resultados	23
III. METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DE PROCESOS	24
A. Análisis con herramientas cualitativas	24
B. Análisis con herramientas cuantitativas	26
IV. APRENDIZAJES SOBRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACION DEL BONO DE IMPACTO SOCIAL II “CALI PROGRESA CON EMPLEO”	29
A. ¿Qué aprendizajes sobre el diseño del mecanismo identificaron los actores?	30
1. Reglas de operación, parámetros de diseño y métricas de pago	31
2. Las características de la población a intervenir y el riesgo de selección	34
3. La escala de la intervención	40
4. Una mirada al efecto a escala desde los aspectos financieros del bono	41
B. ¿Qué fortalezas y áreas de mejora tiene el mecanismo en la intervención?	42
1. La prestación de servicios	42
2. La gestión del desempeño	46
C. Determinantes del éxito para la implementación del Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo” y su contribución al desarrollo de un mercado de Bonos de Impacto Social en Colombia	48
1. ¿Por qué participar en el Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”? Las motivaciones de los diferentes actores	49
2. La alineación de los actores	51
3. ¿Quiénes asumen los riesgos asociados con el Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”?	54
4. ¿Se están sentando las bases para el desarrollo futuro de un mercado de mecanismos de FBR en el país?	60
D. Capacidad de respuesta a diferentes contingencias que se presentaron durante la implementación del Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”	64
1. Impacto del Paro Nacional y cambio de gobierno en la Alcaldía de Cali	65
2. Impacto del Covid-19	66
3. Acciones para enfrentar la contingencia	69
V. APRENDIZAJES PARA LA POLITICA PUBLICA DE EMPLEO	70
A. El proceso de intervención ¿qué determina la transición de una etapa a otra?	71

1. El tránsito entre ser elegible e ingresar a la etapa de formación	74
2. Formación: ¿qué determina el éxito para graduarse?	76
3. ¿Qué determina la colocación y la retención a 3 y 6 meses?	81
B. Un análisis de la supervivencia en el empleo	96
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	102
VII. REFERENCIAS	109
VIII. ANEXOS	110

I. INTRODUCCION

Colombia se caracteriza por presentar altos niveles de desempleo e informalidad como resultado de factores macroeconómicos e institucionales, de inequidad de oportunidades y retos en materia de productividad. Adicionalmente, diversos grupos poblacionales presentan dificultades para insertarse en el mercado laboral. Entre los que enfrentan las mayores barreras de acceso al mercado laboral están los jóvenes, las mujeres, la población con menos años de educación, las personas autoreconocidas como afrodescendientes y rom¹, las comunidades indígenas, las víctimas del conflicto armado y las personas en condición de discapacidad; características que, sumadas a la condición de pobreza, constituyen el gran núcleo de la política social en Colombia.

En este contexto, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y entidades de cooperación han desarrollado un conjunto de programas públicos de empleabilidad con el propósito de aumentar la tasa de empleo y reducir la alta tasa de desempleo e informalidad de estos grupos poblacionales. Estos programas, que incluyen intervenciones para ayudar a que las personas encuentren trabajo y una fuente de ingresos, suelen involucrar prestadores de servicios (de ahora en adelante operadores), a quienes se contrata para que brinden insumos y actividades a lo largo del ciclo de intervención y se les paga independientemente de que se alcancen metas fundamentales para un programa de esta naturaleza (i.e. la vinculación a un puesto de trabajo) que, incluso, puede que no se lleguen a constatar. De manera que, el impacto de los recursos y esfuerzos de este tipo de programas denominados “tradicionales” se puede diluir durante la intervención, sin obtener o limitando el resultado final.

Ahora bien, la inversión de impacto social ha crecido en el mundo desde finales de los años noventa como una opción de financiamiento para atender necesidades sociales con la expectativa de alcanzar resultados sociales medibles y un retorno financiero. Este tipo de inversión puede ser realizada por el sector público, el sector privado y en alianzas de los dos.

La Financiación Basada en Resultados (FBR) es una de las diversas alternativas que existen para realizar inversión de impacto social. Esta alternativa plantea una lógica de financiación en la que el desembolso de los recursos por parte de un pagador (generalmente los gobiernos) depende del logro de unos resultados acordados previamente y de su verificación por un tercero independiente. En este contexto, en el 2010 se crearon en el Reino Unido los Bonos de Impacto Social (BIS), como una alternativa innovadora que busca aumentar la efectividad de las políticas públicas a través de un mecanismo de FBR. Con este, un intermediario canaliza los recursos de inversionistas privados a la financiación de un programa social público con el fin de que los prestadores de servicios (operadores) reciban el capital inicial para la implementación de la intervención; al tiempo que realiza labores de coordinación entre las partes, gerencia los contratos y hace gestión del desempeño. Una vez los operadores alcanzan los resultados acordados y estos son verificados,

¹ Personas autoreconocidas como pertenecientes a la comunidad gitana.

los pagadores de resultados –que pueden ser entidades del sector público y/o de cooperación internacional– devuelven los fondos directamente a los inversionistas (o a través del intermediario, como en el caso de Colombia), quienes asumen los riesgos financieros del BIS.

En el mundo se han desarrollado más de 200 BIS para un abanico amplio de políticas públicas, entre las que se destacan las políticas de empleo (Osborne, 2021). En el marco del Programa de Bonos de Impacto Social de Colombia (SIBs.CO), Colombia ha sido pionero en América Latina con la implementación del Bono de Impacto Social “Empleando Futuro” (BIS I) en 2017, posteriormente en 2019 con el Bono de Impacto Social “Cali Progresa con Empleo” (BIS II) y, recientemente en el 2021 se lanzó el Bono de Impacto Social “CREO” (BIS III). Así mismo, se estructuró un Fondo de Pago por Resultados².

SIBs.CO se creó en el año 2016 como una alianza entre el Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-Lab), la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO) y la Fundación Corona, en conjunto con el Gobierno Nacional a través del Departamento para la Prosperidad Social (DPS). SIBs.CO tiene tres componentes: 1) desarrollar y poner en marcha mecanismos de financiación de pago por resultados en el país (específicamente estructurar mínimo 3 BIS); 2) avanzar en la creación de un mercado de BIS en el país; y 3) difundir conocimiento sobre este mecanismo.

En desarrollo de los objetivos de SIBs.CO, este documento presenta los hallazgos y aprendizajes derivados de la evaluación de procesos del BIS II. El objetivo principal de esta evaluación es identificar los aprendizajes derivados de la implementación del mecanismo con énfasis en los factores que constituyeron barreras y aquellos que contribuyeron a alcanzar las métricas de pago acordadas en el BIS II “Cali Progresa con Empleo”. Para ello, se construye sobre los aprendizajes obtenidos con el BIS I³, sobre las experiencias de los diversos actores que participaron en el diseño y la implementación del BIS II, y sobre el análisis de los datos disponibles sobre el bono.

Esta evaluación consta de cinco (5) secciones además de esta introducción. La sección II presenta de manera breve los objetivos, actores, la intervención y resultados del BIS II. La sección III resume la metodología de investigación utilizada para el análisis cualitativo y cuantitativo. En las secciones IV y V del documento se plantean los aprendizajes relacionados con el diseño y la implementación del mecanismo y las lecciones que pueden contribuir a mejorar la política empleo. En cada una de

² El Fondo de Pago por Resultados – LOGRA se crea en el 2019 en conjunto con BID-Lab, la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Social (SECO), Fundación Corona y el Departamento de Prosperidad Social como parte del programa SIBs.CO. Este Fondo se configura como un instrumento innovador para los programas sociales que busca superar barreras de estructuración e implementación identificados en el BIS I y BIS II y para pagar por resultados de empleo durante tres años (Departamento de Prosperidad Social, 2020).

³ La agenda de aprendizajes derivada de la evaluación de procesos del BIS I se realizó en 2019. Instiglio. (2019). Resultados de la Agenda de Aprendizajes Primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo. <https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/Resultados-Agenda-Aprendizajes-Primer-Bono-de-Impacto-Social.pdf>

estas secciones se busca responder preguntas relevantes para fortalecer el desarrollo futuro de nuevos mecanismos de esta naturaleza en el país.

En cuanto al diseño e implementación del BIS II, los hallazgos y aprendizajes se enfocaron en cuatro aspectos:

- 1) Se analiza la contribución a los resultados del BIS II, de un conjunto de factores relacionados con los parámetros de diseño como las reglas de operación del mecanismo, las métricas de pago por resultados, las características de la población a intervenir y la escala.
- 2) Con respecto al esquema de intervención que fundamenta el BIS II, la investigación se concentró en determinar cómo los diferentes procesos contribuyeron a generar innovación, a la efectividad y eficiencia del mecanismo, así como a su flexibilidad. Además, se hizo énfasis en entender cómo la gestión del desempeño –un elemento central de los mecanismos de pago por resultados– contribuyó al logro de los resultados esperados.
- 3) Se presenta un conjunto de determinantes para el éxito del BIS II identificados como resultado de la investigación.
- 4) Se analiza la capacidad de respuesta del BIS II a las contingencias que se enfrentaron en la implementación y se documentó cómo se afectó la articulación entre los actores.

Con respecto a las lecciones identificadas para el fortalecimiento de la política de empleo, la investigación se enfocó en identificar a través del análisis cuantitativo –y complementado por el análisis cualitativo– los determinantes de la transición de los participantes entre las diferentes etapas de la intervención y del logro de la colocación y la retención del trabajo, así como las diferencias de resultados por operadores, se presenta una caracterización del tipo de empleos que obtienen los participantes y algunos retos para la inclusión laboral femenina. También se analizan los resultados de las pruebas de evaluación para ver el impacto en la formación de los participantes.

Finalmente, en la sección V se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre la evaluación de procesos del BIS II orientada a lograr una mejor comprensión sobre los mecanismos de financiación de pago por resultados, los Bonos de Impacto Social, los programas de empleo dirigidos a población vulnerable. Las recomendaciones se organizan según su prioridad y posibilidad temporal de implementación (corto, mediano y largo plazo) y de acuerdo con las áreas de acción a las que se orientan. Además de contribuir a la recolección de conocimiento y aprendizajes para la toma de decisiones basadas en evidencia para futuros BIS en Colombia.

II. EL BONO DE IMPACTO SOCIAL II “CALI PROGRESA CON EMPLEO”: COMPROMISO Y RESILIENCIA

En esta sección se hace un breve resumen sobre el contexto o la dinámica del mercado laboral en que se implementó el Bono de Impacto Social “Cali Progresa con Empleo” (BIS II) en el 2019 y sus objetivos. Se presenta la estructura del mecanismo, los actores que participaron en el BIS II y

sus roles; además, se describe la intervención y los principales elementos de diseño. Finalmente, se destacan los principales resultados alcanzados.

A. El Bono de Impacto Social “Cali Progresa con Empleo”

1. Antecedentes y objetivos

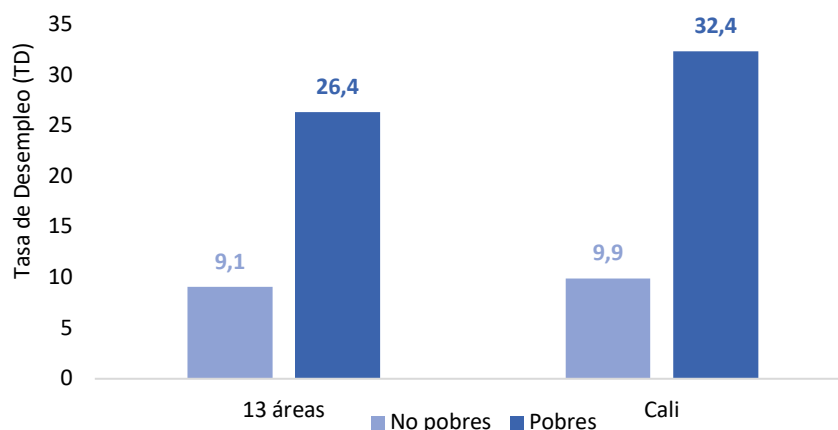
El Bono de Impacto Social “Cali Progresa con Empleo”, es el segundo BIS diseñado e implementado en Colombia, desarrollado en el marco del Programa de Bonos de Impacto Social (SIBs.CO), en donde la Alcaldía de Cali y el BID-Lab con recursos de SECO actuaron como copagadores del BIS. El BIS II es, en gran medida, resultado del efecto demostrativo que generó el BIS I (Empleando Futuro) para incentivar la implementación de este esquema a nivel local. Los resultados del BIS I plantearon al equipo de gobierno de la Alcaldía de Cali una opción para implementar una iniciativa innovadora que, por un lado, les permitiría probar qué elementos y estrategias podían funcionar mejor de lo que se había hecho hasta la fecha en los programas de empleo públicos e incorporar esa evidencia en futuros programas sociales y en los programas de empleo públicos; y por el otro, permitiera dar respuesta al alto desempleo e informalidad laboral de Cali, en especial en ciertos grupos vulnerables de la población. El BIS buscaba responder también al interés del equipo de la Alcaldía de Cali de ofrecer alternativas de empleo y simultáneamente trabajar en la construcción de un proyecto de vida diferente al que había surgido en ciertos grupos sociales por la influencia del narcotráfico en la ciudad desde tiempo atrás.

Con respecto a la dinámica del mercado laboral que tenía Cali durante el diseño y ejecución de este mecanismo, cabe resaltar que la situación de desempleo e informalidad es particularmente preocupante en esta ciudad, en comparación con resto del país⁴. En 2019 –antes de la pandemia– la tasa de desempleo (TD) de la ciudad fue de 1,3 puntos porcentuales (p.p) superior a la observada en el conjunto de las 13 principales ciudades del país (12,5% vs. 11,2%)⁵. No obstante, la situación de Cali refleja un escenario más difícil para la población vulnerable, comparado con el promedio del resto de ciudades principales. En el Gráfico 1 se observa que mientras la tasa de desempleo de las personas en condición de pobreza en las 13 ciudades es de un 26,4%, en Cali dicho segmento de la población alcanza niveles de desempleo del 32,4%.

⁴ Estas cifras corresponden a la metodológica de pobreza monetaria del DANE, previa a la actualización de la línea de pobreza monetaria con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017.

⁵ Las estadísticas de empleo presentadas fueron procesadas a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el promedio de la muestra anual.

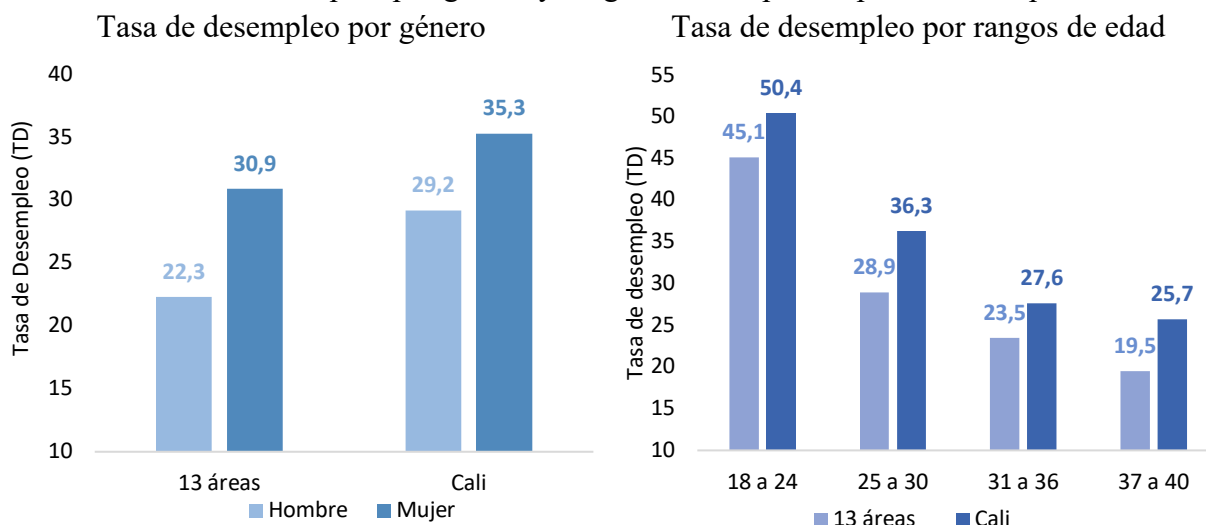
Gráfico 1. Tasa de desempleo de las 13 áreas y Cali – promedio de 2019



Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en DANE (GEIH)

Adicionalmente, se observa que el desempleo de las mujeres en las 13 ciudades principales es 3,4 p.p mayor al de los hombres (13,0% vs 9,6%), diferencia que llega a 4,3 p.p en Cali (14,7% vs. 10,4%). Así mismo, se evidencia que, dentro de la población en condición de pobreza, el diferencial en el desempleo entre hombres y mujeres en la ciudad se reduce con respecto al observado en las principales áreas urbanas. No obstante, el nivel de desempleo que enfrentan las mujeres de los sectores vulnerables en la ciudad alcanza el 35,3%, frente al 30,4% en las 13 áreas (Gráfico 2). De igual manera, en todos los rangos de edad de la población objetivo del bono, la población en condición de pobreza de Cali muestra tasas de desempleo superiores a su equivalente de las principales ciudades del país; siendo el rango de edad 25-30 años, el que tiene un mayor diferencial.

Gráfico 2. Tasa de desempleo por género y rangos de edad para la población en pobreza 2019

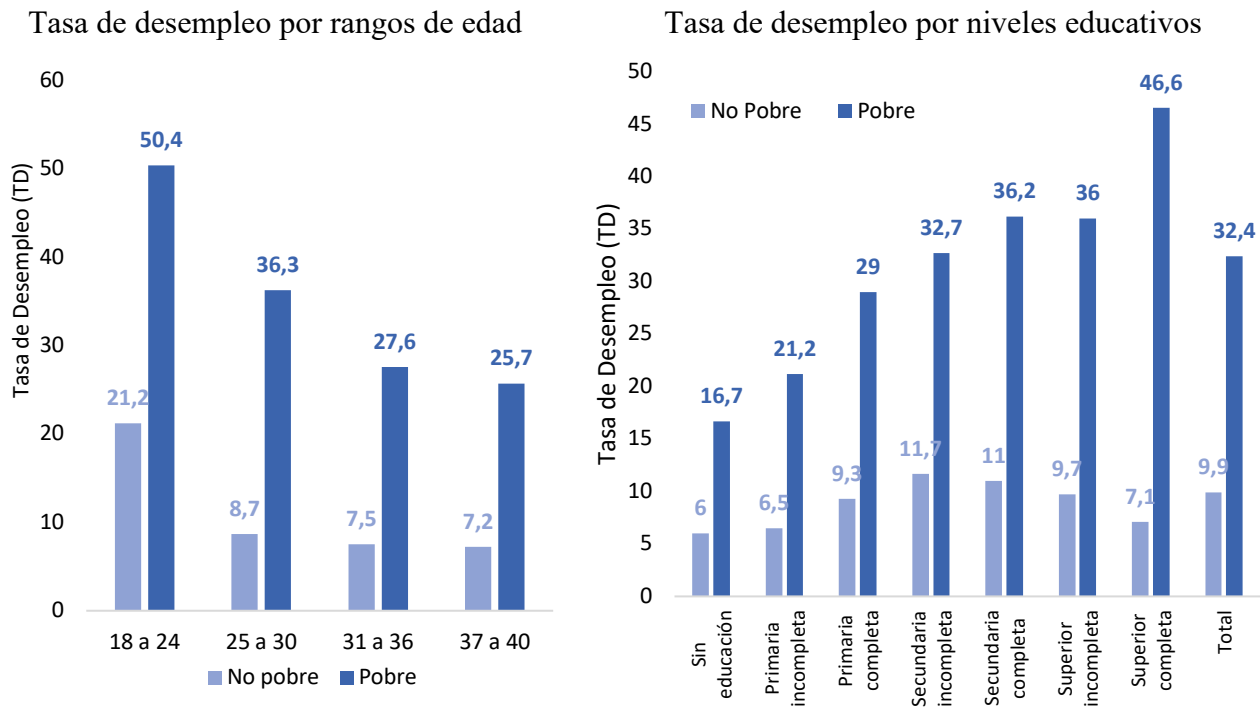


Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en DANE (GEIH)

Al observar las TD por grupos de edad en Cali (Gráfico 3) también se evidencia una concentración del desempleo en las personas más jóvenes, especialmente para aquellos clasificados como

población en condición de pobreza. Por ejemplo, el grupo entre 18 y 24 años muestra una TD del 50,4%, mientras la menor TD está entre los de 37 a 40 años (25,7%). En relación con los niveles educativos se muestra que para la población en condición de pobreza de la ciudad la TD va creciendo con la educación alcanzada, contrario a lo que sucede con la población no pobre. Esta situación muestra lo difícil que es acceder a un puesto de trabajo para la población vulnerable, incluso si han tenido acceso a la educación. Lo anterior, puede estar mostrando que las poblaciones vulnerables no tienen redes de contacto que les permita acceder a un trabajo o los problemas de calidad de las instituciones educativas a las cuales accede la población de más bajos ingresos.

Gráfico 3. Tasa de desempleo por rangos de edad y niveles educativos - Cali 2019



Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en DANE (GEIH)

No solo la precariedad de este segmento poblacional se aprecia en las características del desempleo, sino también en su inserción en el empleo. La informalidad laboral⁶ para 2019 en Cali fue del 45,7%, frente al 46,2% en las principales ciudades. En el caso de la población por debajo de la línea de pobreza, la informalidad tanto para Cali como en el resto de las ciudades principales es bastante alto alcanzando un 78% y 77,6%, respectivamente. Lo anterior se evidencia, en la ciudad, en que el 65,1% de la población por debajo de la línea de pobreza manifiesta que no tiene ninguna relación laboral; es decir, son autoempleados o se dedican al rebusque, mientras que un 23,7% tienen un arreglo verbal con su empleador. Solo, el 11,2% dice tener un contrato de trabajo escrito.

⁶ Corresponde a la metodología aplicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de tamaño de empresa con base en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Ahora bien, la búsqueda de empleo se hace a través de canales informales. Menos del 1% de la población ha encontrado empleo a través de una bolsa de empleo (0,7%) o por avisos clasificados (0,2%). El 6% encontró empleo enviando hojas de vida, el 23% lo hizo a través de un familiar o un contacto. Mientras que el mayor porcentaje (69,5%) lo hizo por medio de otro canal; como redes sociales, particularmente WhatsApp y Facebook. De tal manera, existe una baja utilización de medios formales de búsqueda de empleo.

Esta situación de alto desempleo e informalidad, que además afecta de manera particular a la población vulnerable, es el contexto en el que se implementó el BIS II en el 2019. El BIS II, en particular, difería de los programas tradicionales, enfocados en el pago por actividades; ya que se enfocaba en identificar nuevas maneras de obtener resultados en empleo y retención laboral para personas vulnerables y solo si los participantes lograban conseguir un empleo se realizaba el pago. Es importante mencionar que el BIS no es un programa de empleabilidad ni un programa de generación de nuevos empleos; es un mecanismo que busca la vinculación de la oferta laboral de población vulnerable con la demanda laboral por medio de un acercamiento más asertivo a las vacantes de empleo y, además, busca actuar e incidir sobre la retención de los participantes en el empleo por medio de una mejor formación, siempre enfocado en el logro de los resultados.

En el diseño del BIS II el presupuesto disponible para el pago de resultados por parte de la Alcaldía de Cali y la negociación de los precios conllevaron a que se acordaran las siguientes métricas de pago: colocar formalmente en el mercado laboral a 856 personas –Colocación (C)–, que 856 retuvieran ese empleo por 3 meses –Retención a 3 meses (R3)–, y que 599 personas retuvieran ese empleo por 6 meses –Retención 6 meses (R6)–; con particular énfasis desde el diseño del mecanismo en esta retención a más largo plazo. Además, se buscaban alcanzar los siguientes objetivos: 1) mejorar la efectividad y costo-efectividad de programas de empleo para población de difícil colocación; 2) generar aprendizajes para mejorar la efectividad de futuras políticas públicas de empleo; 3) fortalecer el sistema público de empleo con énfasis en retención a largo plazo; y 4) fomentar la innovación en programas de empleo. Este último actúa, a su vez, como modelo mental del cual se basa todo el mecanismo del bono.

2. Estructura, actores y roles

Como se mencionó anteriormente, los BIS se fundamentan en un mecanismo de financiación de pago por resultados en el que a través de un intermediario⁷, los inversionistas privados proveen recursos por adelantado para llevar a cabo un programa social, asumiendo el riesgo de la intervención, y el gobierno, de manera independiente o en alianza con cooperantes u otros actores interesados, condiciona el pago de esa inversión a resultados medibles y previamente acordados entre copagadores e intermediario, en el caso de Colombia.

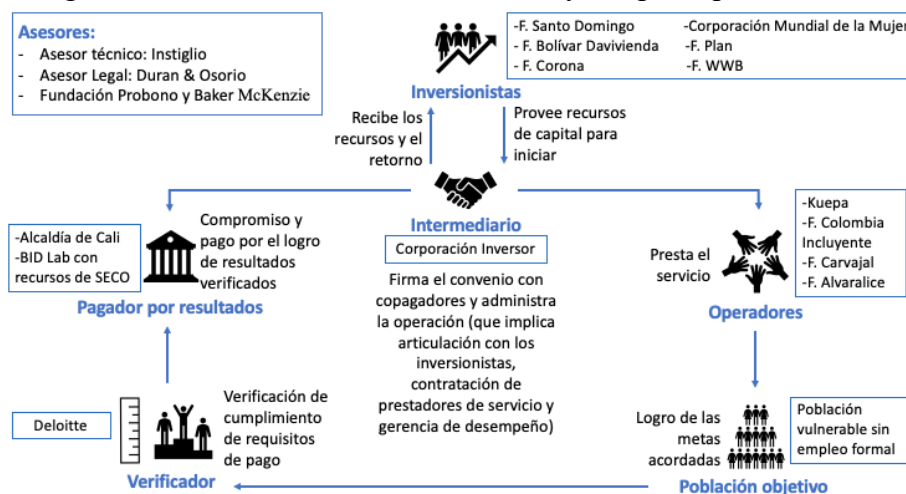
⁷ Entidad que asume la responsabilidad por el cumplimiento de resultados frente a los copagadores (en este caso Alcaldía de Cali y BID-Lab con recursos de SECO), y la administración de la operación que implica la articulación con los inversionistas, contratación de prestadores de servicio y administración del proceso de implementación (SIBs.CO, 2020).

Uno de los principales atributos de los BIS es la canalización de los recursos de los inversionistas privados a la financiación de un programa social público, de manera tal que los operadores o prestadores de servicios reciban el capital de trabajo desde el inicio de la intervención de una manera más ágil y oportuna. Además, solo si los resultados acordados son alcanzados y verificados por un tercero independiente, los pagadores de resultados (entidades del sector público y de cooperación) pagan los fondos pactados previamente al intermediario. Al condicionar los recursos públicos al logro de los resultados, se crean unos incentivos financieros a los operadores porque el no cumplimiento de las métricas lleva a que no se reciba un pago por resultado; adicionalmente, este incentivo motiva positivamente la consecución de resultados en la implementación del BIS.

Entre las fortalezas asociadas a los BIS se puede destacar las siguientes. En primer lugar, que este mecanismo de financiación de pago por resultados permite alinear los intereses de actores públicos y privados, que comparten el objetivo de desarrollar soluciones efectivas de política social. En segundo lugar, debido a que los recursos públicos están condicionados al logro de los resultados, son los inversionistas privados los que asumen la mayor proporción del riesgo por posibles pérdidas financieras ante fallas en la ejecución. En tercer lugar, por la misma naturaleza innovadora de los BIS se incentiva la iteración de actividades, la flexibilidad y el aprendizaje constante durante la implementación del BIS. En cuarto lugar, se crea una cultura de recolección de datos para medir resultados que contribuye a fortalecer la evaluación de las políticas públicas, la toma de decisiones en política pública basadas en evidencia y, por ende, se busca fomentar el pago por resultados en los programas públicos de empleo (en vez del pago “tradicional” por actividades o insumos).

Ahora bien, en la literatura también se han encontrado algunos desafíos asociados con los BIS (Carè et al., 2020; Instiglio, 2019). Algunos son: determinar la asignación óptima de riesgos financieros para los inversionistas y operadores y de liquidez para los operadores, la incertidumbre que resulta de procesos flexibles y de la innovación, la posibilidad de no alcanzar el impacto social deseado, dado los incentivos introducidos (tanto en el mecanismo de financiación de pago por resultados como en la intervención) por el mismo enfoque en resultados de los BIS se pueden crear comportamientos no deseados como el riesgo moral o la selección adversa, y el diseño del bono puede no esté en sintonía con el contexto de implementación. En realidad, la mayoría de los desafíos mencionados se pueden presentar en los programas sociales tradicionales, la diferencia radica en que en los BIS el no cumplimiento de metas o la generación de comportamientos no deseados se pueden hacer evidentes al medir el impacto o los resultados para proceder a generar los pagos, algo que no se evidencia oportunamente en un esquema en el que se paga por actividades.

Diagrama 1. Estructura de un BIS, actores y sus principales funciones



Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en Gustafsson-Wright, Gardiner y Putcha (2015)

El BIS II contó con dos copagadores de resultados: la Alcaldía de Cali y el BID-Lab con recursos provenientes de SECO (Diagrama 1). En el bono los inversionistas sociales que aportaron el capital inicial de trabajo fueron seis: Fundación Corona, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Santo Domingo, Fundación Plan, Fundación WWB y la Corporación Mundial de la Mujer. El intermediario fue la Corporación Inversor⁸ y asumió la responsabilidad de la administración de la inversión de los privados y la administración de la operación, solicita capital a los inversionistas, maneja de flujo de caja de la implementación del bono, coordina y contrata a los operadores e intermedia entre estos, los inversionistas y los copagadores. La implementación de la intervención fue llevada a cabo por cuatro operadores: Fundación Colombia Incluyente, Fundación Carvajal, Fundación Alvaralice⁹ y Kuepa. No obstante, tuvo que terminarse el contrato con este último operador durante la implementación del bono por falta de cumplimiento del contrato¹⁰. El verificador de los procesos y resultados del mecanismo fue Deloitte. Adicionalmente, en el diseño del mecanismo participó Instiglio como asesor técnico, y como asesores legales Duran & Osorio y Baker McKenzie¹¹ a través de Fundación Probono.

Es importante resaltar que varios de los actores que participaron en el BIS I lo hicieron de nuevo en el BIS II. Entre los inversionistas que participaron también en el BIS I están Fundación Corona, Fundación Santo Domingo y Fundación Bolívar Davivienda. Adicionalmente, Fundación Corona

⁸ La Corporación Inversor gestiona activos sociales con capacidad para administrar vehículos de inversión orientados a generar rentabilidad e impacto social y ambiental (tomado de la página en internet de Corporación Inversor).

⁹ Fundación Alvaralice se sumó como nuevo operador de este BIS.

¹⁰ Esta terminación del contrato (en relación con las estrategias para la verificación de la vinculación de los participantes) llevó a que sus participantes fueran asumidos por otro de los operadores para, igualmente, seguir atendidos y que las métricas de pago acordadas no se vieran impactadas por esta situación. Más adelante en la sección del análisis financiero y de alineación de los actores se profundiza al respecto.

¹¹ Los abogados de Baker McKenzie fueron asesores de los actores privados del BIS, brindó asesoría jurídica para revisar los contratos privados del BIS (acuerdos entre inversionistas, contrato entre el intermediario y los operadores, contrato con la fiduciaria) y ayudaron a Corporación Inversor a resolver varias dudas legales.

fue el intermediario en el BIS I (apoyado por Corporación Inversor¹²); en el BIS II Corporación Inversor, quien como experto financiero y gracias a su experiencia previa en el BIS I, participó como el intermediario en el BIS II, además tuvo asesoría cuando la requirió de Fundación Corona. Entre los operadores, Fundación Carvajal, Fundación Colombia Incluyente y Kuepa participaron en el BIS I y volvieron a hacerlo en el BIS II; mientras que Volver a la Gente no continuó en el BIS II. Esto permitió replicar buenas prácticas y hacer ajustes necesarios en el BIS II; capitalizando, así, aprendizajes recogidos de la experiencia pasada con el BIS I.

A nivel de las instancias de gobernabilidad, el BIS II contó con tres comités. Primero, el comité de seguimiento tenía participación de los copagadores y el verificador; además se invitó al intermediario y a Fundación Corona como entidad ejecutora de SIBs.CO. En este, el verificador (con respaldo del intermediario) presentaba las actas de retribución para la aprobación de los pagos por el cumplimiento de las métricas de pago. Así mismo, se llevaban a cabo discusiones sobre aprendizajes y se trataban temas de seguimiento que estaban en la agenda. Al comité de seguimiento, también, le correspondía aprobar incentivos no contemplados en el diseño original, como las estrategias de cierres de brechas para la retención, propuestos por los operadores a través del intermediario. Segundo, el comité directivo se conformaba por los inversionistas y el intermediario, el cual le rendía cuentas a los inversionistas y recibía directrices de ellos para temas estratégicos. Tercero, el comité técnico tenía el rol de la gerencia de desempeño y se configuraba por el intermediario y Fundación Corona. Igualmente, podían participar los equipos técnicos de los inversionistas para que contaran con más información sobre el desenvolvimiento y los aprendizajes recogidos hasta el momento de la implementación del bono.

3. La intervención

a. Etapas de la ruta de intervención

Al igual que en el BIS I, en el BIS II, la ruta de intervención estaba basada en el modelo de empleo inclusivo de Fundación Corona, Fundación ANDI y ACDI-VOCA, y cuenta con 11 etapas (Tabla 1). En esta ocasión, en la ruta de intervención se estableció un nivel mínimo de 100 horas de intervención. Anteriormente, en el BIS I las 100 horas correspondían exclusivamente a formación en competencias específicas y habilidades socioemocionales. Es importante aclarar que un aprendizaje de los operadores que también participaron en el BIS I en relación con la ruta de intervención fue que el plazo del bono era corto y se tenía poca flexibilidad para adaptar el número de horas que se brindaba a las necesidades de los participantes. Por lo cual, en el BIS II se buscó ser más flexible acogiendo este aprendizaje y se definió que las 100 horas serían de intervención, las cuales incluirían: orientación socio ocupacional y proyecto de plan de vida, apoyo psicosocial, formación en competencias específicas (conocidas como habilidades duras) y habilidades socioemocionales (conocidas como habilidades blandas).

¹² Corporación Inversor tuvo el rol de gerencia integral en el BIS I, apoyaba a Fundación Corona en el acompañamiento, gestión, supervisión y coordinación de las actividades, cronogramas y presupuestos del BIS I.

Tabla 1. Ruta de intervención

Etapa	Descripción
1. Socialización, convocatoria e inscripción	Teniendo en cuenta los criterios de elegibilidad de la población objetivo, se hacen convocatorias, donde se socializan los requisitos de entrada, el objetivo, alcance, beneficios y corresponsabilidades para participar en el proyecto. En estos mismos espacios se habilita la preinscripción para la población interesada o se informa donde podrán preinscribirse. Las personas preinscritas son registradas en la plataforma del proyecto para la verificación de los criterios de elegibilidad, proceso a cargo de un tercero. Una vez se verifican los criterios de entrada, los potenciales participantes que resultan “elegibles” son nuevamente convocados, para que se inscriban y confirmen su intención de participar en el proyecto. A partir de este momento quedan oficialmente vinculados al proyecto.
2. Perfilamiento y caracterización	Se realiza un perfilamiento y caracterización a la población inscrita para definir subgrupos de acuerdo con sus perfiles.
3. Orientación socio ocupacional y plan proyecto de vida	De forma transversal, partiendo de las características de los participantes, del diagnóstico de capacidades y competencias, y de la demanda de empleo en el mercado, se busca identificar las aspiraciones y el proyecto de vida de cada uno, para definir en conjunto el plan de formación y acompañamiento para que puedan encarar responsablemente las funciones y tareas de una determinada profesión o trabajo. Lo anterior permite una mejor toma de decisiones y desarrollo de estrategias de retención.
4. Evaluación pre-formación y pos-formación	Se implementan evaluaciones pre y pos-formación para conocer las capacidades y competencias de los participantes. Son pruebas psicotécnicas o que miden conocimientos específicos (lenguaje, matemáticas). Se aplica la misma prueba pre y pos-formación, para contrastar las competencias y destrezas adquiridas o fortalecidas a través del acompañamiento a cada participante.
5. Formación en competencias específicas y habilidades socioemocionales	Se brinda formación en competencias específicas que concuerdan con la demanda de empleo en el mercado y temas priorizados en el bono y en habilidades socioemocionales para mejorar las posibilidades de enganche y permanencia en el empleo.
6. Estrategias de retención	Las estrategias de retención buscan la permanencia de los participantes durante el ciclo de formación y la permanencia en sus puestos de trabajo una vez se logra vinculación laboral, y de esta manera evitar la deserción.
7. Apoyo psicosocial	Sesiones de apoyo psicosocial a lo largo de las etapas de intervención para identificar posibles barreras o necesidades de los participantes que obstaculicen su inclusión laboral y retención. El apoyo es brindado por psicólogos o asistentes psicosociales.
8. Intermediación laboral	Se realiza un análisis del contexto de mercado laboral, sensibilización de los empleadores, gestión de alianzas estratégicas, ferias de empleo y cierre de acuerdos con organizaciones empleadoras para los participantes. Se caracteriza y prepara a los participantes, generando un acompañamiento a los empleadores y a los participantes para identificar las oportunidades de articular la oferta de los perfiles y las vacantes.
9. Colocación laboral	Hito de la ruta de intervención que se concreta cuando los participantes y empresas firman un contrato válido para métrica.
10. Acompañamiento pos-vinculación laboral	Se continua el acompañamiento a los participantes y al empleador a través de la medición de los niveles de satisfacción, salario y estatus dentro de la organización de los participantes.
11. Medición, monitoreo y evaluación del proyecto	Se realizan diferentes actividades de verificación y análisis a datos y resultados del esquema de intervención, de tal forma que se pueda contar con una herramienta de monitoreo continuo para velar por el buen cumplimiento del bono.

Fuente: elaboración Fedesarrollo a partir del Memo de Diseño Bono de Impacto Social Cali Progresá con Empleo (Instiglio, 2019)

Una de las características destacadas en el diseño de los BIS es su flexibilidad para la prestación del servicio. En el BIS II los operadores podían presentar propuestas de rutas de intervención que cumplieran con la conceptualización de la ruta considerada en el diseño del mecanismo, pero que se ajustaran a sus capacidades y experiencia en la implementación de programas de empleo. Por esta razón, hay diferencias entre operadores en el planteamiento de sus rutas de intervención (para más detalle sobre las rutas de intervención de los operadores consultar el Anexo 1).

En primer lugar, al ser un mecanismo piloto para buscar mejores maneras de consecución de empleos formales para población vulnerable, había diferencias en la forma cómo los operadores se conectan con los empleadores. En este sentido, se puede distinguir el caso del operador 3 que desde el inicio del BIS busca el contacto con empresas ancla¹³ para realizar una acción coordinada en la socialización y las convocatorias del bono; lo anterior, le permite al operador hacer un primer acercamiento de estas empresas ancla a los participantes y que estas, a su vez, conozcan el perfil de los postulantes al bono. Adicionalmente, las empresas ancla definen los perfiles que requieren para sus vacantes y estos son tenidos en cuenta por el operador durante la inscripción de los participantes y en el diseño de la formación que impartirá. Este acercamiento de las empresas ancla contribuye a su comprensión de las brechas que enfrentan los participantes y también de sus fortalezas. En contraste, los demás operadores comienzan su acercamiento a los empleadores durante la etapa de formación y/o de intermediación laboral, cuando buscan articular los perfiles de los participantes con las vacantes demandadas en el mercado laboral. En algunos casos realizan networking, tienen alianzas y/o convenios estratégicos, y utilizan plataformas de empleo para conectarse con los empleadores, que se reafirma en la intermediación.

En segundo lugar, una de las etapas más importantes reconocidas por dos operadores es la convocatoria, socialización e inscripción porque –desde su perspectiva– es la etapa que les permite alcanzar más adelante las metas acordadas. Durante esta etapa las estrategias también son diferentes. Los operadores 2, 3 y 4 realizan una socialización y convocatoria masiva en centros de atención del mismo operador o en alianza con colegios, fundaciones, sector privado y centros de atención de la Alcaldía de Cali. En contraste, el operador 1 utiliza herramientas tecnológicas como redes sociales, mensajes SMS y contacto telefónico por *call center*.

En tercer lugar, las etapas 2 y 3 (perfilamiento y caracterización, y orientación socio ocupacional y plan de proyecto de vida) son muy similares entre los operadores. La única diferencia es que el operador 3 invirtió su orden; es decir, primero realiza la orientación socio ocupacional y plan de proyecto de vida y luego hace el perfilamiento y caracterización de los participantes.

¹³ Por empresas anclas se hace referencia a las empresas con las que el operador 3 tiene convenios o alianzas fuertes para participar en el bono desde el inicio de la implementación en la convocatoria y socialización; además de que sus perfiles de demanda laboral son tenidos en cuenta en la inscripción y perfilamiento de los participantes.

En cuarto lugar, hay unos énfasis en los modelos de intervención de los operadores que determinan su enfoque en la prestación del servicio. Unos están más orientados a la formación y el fortalecimiento de las habilidades socioemocionales, mientras otros enfatizan la formación en competencias específicas; independientemente de que los dos componentes se consideren en sus modelos de intervención. Por ejemplo, los operadores 3 y 4 destinan 60 y 80 horas a formación de habilidades socioemocionales y 40 y 30 a competencias específicas, respectivamente (hay operadores que dieron más de 100 horas de formación); por el contrario, el operador 2 destina el 30% de las horas de formación a habilidades socioemocionales y 70% a competencias específicas. Por su parte, el operador 1 no define el número de horas que designa a cada tipo de formación; además, una particularidad de este operador es que cuenta con una plataforma digital propia para dictar la formación a sus participantes.

En quinto lugar, los operadores reconocen que se deben brindar ciertos incentivos para el cierre de brechas que disminuyan la tasa de deserción a lo largo de la prestación del servicio; por esta razón se consideran dentro de la categoría “estrategias de retención”. Al igual que en las demás etapas, los operadores tienen semejanzas y diferencias en su manera de implementar estas estrategias. Se presentan algunas similitudes en las estrategias de retención brindadas durante la formación (auxilio de transporte, refrigerios o almuerzos) y durante la intermediación laboral y la colocación (prendas de vestir para la entrevista, anteojos en caso de que el participante los necesite para ver y no cuente con un par, en los primeros 15 días de empleo se dan mercados y auxilio de transporte). En cuanto a las diferencias, se observa que los operadores 2 y 4 implementaron estrategias de retención durante la socialización y convocatoria como asesorías para resolver dudas y contacto con el postulante para mantenerlo informado sobre el proceso, mientras que los demás no. Además, el operador 2 definió que brindar apoyo psicosocial también era una estrategia de retención pues tenía el objetivo de identificar brechas u obstáculos que tuviera el participante y que estuviera afectando su retención durante la formación, la colocación y la retención a 3 y 6 meses.

En sexto lugar, el modelo de intervención plantea etapas de apoyo psicosocial y acompañamiento pos-vinculación; en las cuales se brinda atención personalizada y grupal, además de atención especial a participantes que enfrentan obstáculos para continuar en el programa o que tienen dificultades emocionales, legales y de salud. A raíz de la coyuntura de la pandemia del Covid-19 que no permitía las reuniones presenciales, algunos operadores enfatizaron o reforzaron sus labores de apoyo psicosocial en esta última etapa. Especialmente, en las entrevistas se encontró que el operador 2 adoptó estrategias de atención personalizada a los participantes para mantener su interés en mantenerse en el programa y que no abandonaran su empleo; igualmente hicieron seguimiento pos-vinculación a los participantes y a los empleadores para identificar problemas. Los demás operadores se concentraron en realizar seguimiento pos-vinculación a través de evaluaciones de desempeño mensual y mediciones de satisfacción del participante y del empleador. Particularmente, los operadores 1 y 3 enfocaron su acompañamiento pos-vinculación para alcanzar las métricas de R3 y R6 en hacer seguimiento a la adaptabilidad de los participantes.

b. Principales aspectos del diseño del BIS II

En la Tabla 2 se resumen los principales aspectos del diseño del BIS II y se comparan con los correspondientes aspectos en el BIS I.

Tabla 2. Principales aspectos del Diseño de los BIS I y II

Aspecto	BIS II “Cali Progresa con Empleo”	BIS I “Empleando Futuro”
Duración	-Inicio: abril 2019 (firma del Acta de Inicio) -Fin: diciembre 2020 -20 meses (desde la firma del Acta de Inicio)	-Inicio: marzo del 2017 -Fin: diciembre del 2018 -20 meses ¹⁴
Focalización geográfica y población objetivo	-Cali. Inicialmente con focalización en Territorios de Integración y Oportunidad ¹⁵ . -Personas: sin empleo formal los últimos 2 meses, entre 18 y 40 años, que no participaron en BIS I o en programas de la Secretaría de Desarrollo Económico ¹⁶ , con Sisben menor a 41,74, o que pertenecen a Red Unidos, o están registrados en Unidad de Víctimas, o son graduados del programa Gestores de la Alcaldía de Cali (GAC) ¹⁷ .	-Bogotá, Cali y Pereira -Personas: entre 18 y 40 años, sin trabajo formal, bachilleres, que no participaron en programas de Inclusión Productiva Empleo para la Prosperidad o Mi Negocio, con Sisben inferior a 41,74, o que pertenecen a la Red Unidos, o están registradas en la Unidad de Víctimas.
Métricas de pago y distribución de los porcentajes de precio máximo	-Colocación: 25% -Retención 3 meses: 35% -Retención 6 meses: 40%	-Colocación: 50% -Retención 3 meses: 50% -Retención 6 meses: prima del 10% (Pagada por la cooperación internacional)
Precio unitario por participante	Por participante colocado y retenido a 6 meses: COP\$ 5.310.000	Por participante colocado y retenido a 3 meses (no se incluía la retención a 6 meses): COP\$ 3.888.810 Máxima retribución: COP\$ 4.277.691
Límites de pago	-Límite global: COP\$3.999.492,000	-Límite global ¹⁸ : COP\$ 2.945.384,694

¹⁴ El BIS I tuvo 2 fases, ya que gracias a los resultados de la primera fase se amplió el tiempo. Fase A: marzo 2017 - julio 2018. Fase B: julio 2018 - diciembre 2018.

¹⁵ Los Territorios de Integración y Oportunidad (TIO) son una estrategia de focalización territorial en barrios con mayor presencia de pobreza, violencia y seguridad para priorizar intervenciones integrales que buscan avanzar en el desarrollo humano y fortalecer el tejido social (Alcaldía de Santiago de Cali, 2017).

¹⁶ Estos se refiere a los programas del 2017 de: Cali trabaja en confecciones, Cali trabaja en Rumbo Joven, Cali trabaja en gastronomía, Cali trabaja en mecánica y construcción, Empleo para la Prosperidad, Cali Trabaja en marroquinería y sectores estratégicos, Cali trabaja para la paz, Cali trabaja por la gente; y los programas del 2018 de: Proyecto de víctimas, Cali trabaja en confecciones, Cali trabaja por las personas del Jarillón, proyecto LGBTI, Cali Trabaja por la Gente, Rumbo Joven (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019b).

¹⁷ Las personas pueden ser graduadas de los programas: Gestores de Cultura Ciudadana, Gestores de Paz y Gestores de Medio Ambiente desarrollados por la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Seguridad y Justicia, y Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (Instiglio, 2019).

¹⁸ “Los límites de pago o la ‘meta’ 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

	-C: COP\$ 1.136.340.000 (856 personas) -R3: COP\$ 1.590.876.000 (856 personas) -R6: COP\$ 1.272.276.000 (599 personas) -Contratos obra y labor: COP\$ 799.898.400 (20% del presupuesto)	-C: COP\$ 1.489.414,230 (766 personas) -R3: COP\$ 1.355.250.285 (766 personas) -R6: COP\$ 100.720.179 (259 personas)
Verificación¹⁹	-Elegibilidad de los participantes -Se verifica que el contenido de la intervención y los incentivos a los participantes estén aprobados por el comité de seguimiento -Intervención mínima recibida por participantes (100 horas de cierre de brechas) -Resultados (verificación documentos privados)	-Contenido de la intervención -Elegibilidad de los participantes -Intervención recibida por participantes -Resultados

Fuente: elaboración Fedesarrollo a partir del Memo de Diseño Bono de Impacto Social Cali Progresá con Empleo (Instiglio, 2019)

En el BIS II un aspecto esencial del diseño es la población objetivo y la selección que hacen los operadores de los posibles participantes. En esta ocasión el bono estaba destinado a personas en condición de vulnerabilidad, con énfasis (por lo menos inicialmente) en habitantes de Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO) y en graduados del programa Gestores de la Alcaldía de Cali (GAC). Para ser elegible al bono la persona debía cumplir con los siguientes requisitos: 1) no haber contado con un empleo formal los últimos 2 meses, 2) ser mayor de 18 años y menor de 40 al momento de ingresar al programa, 3) no haber participado en ninguno de los programas de empleo (Bono de Impacto Social I “Empleando Futuro” y programas de la Secretaría de Desarrollo Económico de Cali). Adicionalmente, las personas elegibles debían cumplir con al menos uno de estos criterios: 1) tener Sisben menor a 41,74, 2) pertenecer a Red Unidos, 3) estar registrado en Unidad de Víctimas, o 4) ser graduado del programa GAC.

Ahora bien, se aprecia que la mayoría de los criterios y requisitos de elegibilidad del BIS I se mantuvieron en el BIS II; a excepción del criterio de ser bachiller, el cual fue eliminado como criterio de elegibilidad. Este ajuste en el diseño fue una respuesta de la Alcaldía de Cali a la realidad educativa de la población más vulnerable que difícilmente cuenta con un diploma de bachiller.

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. 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” (Instiglio, Agenda de aprendizajes BIS I, 2019).

¹⁹ Más adelante se amplía este aspecto de diseño del BIS II.

(1) Cronograma y plazos

El cronograma de ejecución del BIS II fue de 20 meses y, las condiciones de ejecución se vieron afectadas por dos cambios fundamentales: 1) la llegada de un nuevo gobierno local a la Alcaldía de Cali en el mes de enero de 2020; y 2) el inicio de las medidas de aislamiento y control para manejar el choque del Covid-19 sobre la ciudad que impactó el bono desde el mes de marzo de 2020 y afectó directamente la actividad económica y el empleo.

Este último cambio no alcanzó a afectar las etapas de orientación socio laboral y plan de vida, la evaluación pre-formación, estrategias de retención durante formación y la evaluación pos-formación; puesto que ya se habían culminado estas etapas presenciales y grupales. En varias de las entrevistas con los operadores, se mencionó que el choque de la pandemia en el bono hubiera sido mucho más fuerte si no se hubiera terminado con estas etapas de la intervención. Sin embargo, las medidas de aislamiento y cierre de actividades económicas sí impactaron fuertemente los procesos de intermediación laboral, acompañamiento psicosocial, la colocación y la retención.

(2) Métricas y estructura de pagos

En el BIS II las métricas y la estructura de pagos se modificaron respecto al BIS I atendiendo las particularidades de la intervención en Cali y aprovechando la experiencia derivada del primer bono. Entre las diferencias en este aspecto se destacan las siguientes. En primer lugar, que en el BIS I C y R3 contemplaron cada una el 50% del pago, mientras que R6 se consideró solo como una prima adicional del 10% por parte del copagador de cooperación como métrica de aprendizaje para el siguiente BIS. En segundo lugar, Empleando Futuro al ser el primer BIS que se implementaba en el país, no se contaba con información sobre el costo de alcanzar los resultados; solamente se contaba con las estimaciones de los costos por actividades de formación e intermediación laboral que tenía el gobierno por programas previos de diversa naturaleza y las estimaciones presentadas por los operadores en sus propuestas para vincularse al mecanismo. De manera que, en el BIS I el precio máximo unitario se construyó principalmente con la información de mercado. Por el contrario, en el BIS II se conocía más de los costos por la experiencia previa con el BIS I, se utilizó esta información para las métricas de C y R3. En tercer lugar, en el BIS I no se consideró el límite de pago a la modalidad de contratación de obra y labor.

El énfasis en R6 se reflejó en las métricas de pago con un nivel y escala de precios diferente al del BIS I para las métricas de pago (C, R3 y R6) de ese momento. Además, la estructura de porcentajes del precio máximo pagados al intermediario y asociados con cada métrica se distribuyó de la siguiente manera: 25% en la colocación, 35% en la retención a 3 meses, y 40% en la retención a 6 meses. Así, se incentivó la retención laboral a más largo plazo.

La definición del precio máximo unitario del BIS II se benefició de la experiencia del BIS I. El costo que enfrentaron los operadores para llegar a Colocación y R3 en el BIS I se tomó como precio base del BIS II, dado que era la mejor información disponible de los costos asociados con lograr la colocación y retención de la población objetivo. Ese precio base se ajustó teniendo en cuenta: 1)

las propuestas de los operadores que participarían en el BIS II; 2) la eficiencia lograda en los procesos tanto por inversionistas como por el intermediario y los operadores (derivada de su experiencia en el BIS I) se consideró que se podría descontar un 7,5% del precio por R3, equivalente a la eficiencia alcanzada en los procesos; 3) se agregó al precio de R3 un porcentaje adicional de 11% que los operadores del BIS I estimaron que se requería para pasar de R3 a R6; 4) se otorgó un 20,4% adicional del precio para cubrir actividades adicionales o de adaptación requeridas por los operadores para atender innovaciones, en comparación al BIS I, derivadas de la priorización de R6 de los participantes y de la inclusión de nuevos grupos poblacionales como los graduados del programa GAC y las personas sin bachillerato; y 5) se agregó un 19,6% al precio base para cubrir costos administrativos que no fueron considerados completamente en el precio del BIS I y para cubrir costos derivados del pago de impuestos no descontables que tampoco se tuvieron en cuenta; entre los costos administrativos están la gerencia de desempeño, la gerencia integral, y los costos de la fiducia en la que se depositaron los recursos.

Ahora bien, a diferencia del BIS I y a raíz de aprendizajes obtenidos durante la implementación de este primer BIS y de la dinámica del mercado laboral de Cali, en el diseño del BIS II se definió un límite de pago específico a los contratos de obra y labor; la decisión final fue establecer que máximo el 20% del presupuesto total se podía pagar por participantes contratados bajo esta modalidad. Este límite se debe a dudas que distintos actores tenían sobre la calidad de los empleos ligados a los contratos de obra y labor y su heterogeneidad (puede ser un contrato con los mismos beneficios que otros tipos de contratos o puede representar menos de un salario mínimo mensual). Como se verá más adelante, este límite a contratos de obra y labor terminó siendo un factor determinante tanto para la consecución de las métricas de pago acordadas como para el pago de resultados a los operadores, inclusive antes de la llegada de la pandemia del Covid-19 y aún más durante este choque externo. Según los funcionarios del gobierno de la ciudad que participaron en el diseño del BIS (correspondiente a la Alcaldía de Cali para el periodo 2016-2020), la inclusión del contrato de obra y labor en el diseño se justificaba por dos razones: 1) es una modalidad de contrato común en la ciudad, y 2) representaba una oportunidad de vinculación formal a la población con condiciones de colocación más difíciles –aún dentro de la población objetivo–. En el momento de diseñar el mecanismo, se pensó que este tipo de contratación responde a la necesidad de empleadores que deben realizar tareas específicas en un plazo corto con una contratación formal.

No obstante, aún desde el BIS I se plantearon muchas reservas por parte de SIBs.CO y los otros participantes en el diseño de los bonos sobre este tipo de contratos. Algunas de estas reservas son que se pueden considerar contratos de menor calidad por sus características de ser acotados en el tiempo, con un costo de terminación más bajo que el de otros tipos de contrato, y en los que es difícil estimar la remuneración vinculada a la labor y, por tanto, verificarla para efectos del pago por resultados. Este tipo de contratos termina una vez se culmina con la labor para la cual fue contratada la persona, lo que contribuye a que el costo de terminación sea bajo; además, tienden a presentarse en empleos de muy baja remuneración, aunque en el BIS II se estableció que el salario mensual contemplado en estos contratos debería ser igual o mayor al salario mínimo legal vigente

mensual. Esto llevó a que en el BIS II se estableciera el límite máximo de pago en todo el bono para este tipo de contratos²⁰.

(3) Metodología de verificación de elegibilidad y de resultados

Los procesos de verificación en los BIS son de gran importancia pues son los que evidencian que la selección de los posibles participantes sea acorde con los criterios de elegibilidad y determinan que los resultados correspondan a como se acordaron desde el inicio. En el BIS II la verificación se realizó en cuatro etapas a lo largo de la implementación (Tabla 3).

Tabla 3. Procesos de verificación

Etapa de verificación	BIS II “Cali Progresa con Empleo”	BIS I “Empleando Futuro”
Elegibilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Se verifica muestralmente la edad. -Se verifica censalmente: puntaje Sisben, Red Unidos y Unidad de Víctimas, no haber participado en algún programa de la Secretaría de Desarrollo Económico ni en el BIS I, ser graduado de Gestores de la Alcaldía de Cali. -Se verifica censalmente que el participante esté desempleado y que lleve mínimo 2 meses en esta situación. -No se verifica: bachillerato, no haber participado en los programas de DPS. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se verificaba censalmente: edad, bachillerato, puntaje Sisben, Red Unidos, Unidad de Víctimas, no haber participado en los programas de DPS.
Incentivos a los participantes	<ul style="list-style-type: none"> -Se verifica que el Comité de Seguimiento haya aprobado los incentivos a los participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> -No se verificaban los incentivos a los participantes.
Recepción de la intervención	<ul style="list-style-type: none"> -Se verifica censalmente: cumplimiento de las 100 horas de intervención antes de Colocación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se verificaba censalmente: cumplimiento de cada etapa de formación y las 100 horas de formación antes de Colocación.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> -Se verifica censalmente a través de PILA o documentos privados. -Muestralmente se verifica la veracidad de los documentos privados. -Se verifica que los participantes en R3 y R6 permanezcan con el mismo empleador. -Contratos de obra y labor tienen verificaciones adicionales para asegurar su calidad en términos de período de prueba y 	<ul style="list-style-type: none"> -Se verificaba censalmente: C, R3 y R6 a través de PILA o documentos privados.

²⁰ Estas consideraciones sobre los contratos de obra y labor se deben a la poca certidumbre sobre la calidad de este tipo de contratos ya que es más difícil verificar en PILA su jornada laboral y los días trabajados, lo cual puede repercutir en que los participantes no reciban efectivamente un salario mínimo legal vigente al mes (Instiglio, 2019). Sin embargo, en la verificación el intermediario y los aliados encontraron que en aspectos como el salario devengado este tipo de contrato no es necesariamente de menor calidad. En ese caso, solo prevalecerían las reservas que genera la verificación de la jornada laboral y la duración del contrato.

	salario igual o mayor al salario mínimo vigente ²¹ . -Se verifica que la recolocación haya sido con el mismo empleador o temporal y que se cumplan con los plazos máximos para ser recolocado.	
--	--	--

Fuente: elaboración propia a partir del Memo de Diseño Bono de Impacto Social Cali Progresá con Empleo (Instiglio, 2019)

La verificación es fundamental para determinar la elegibilidad de los participantes para el bono. Posteriormente, se verifica el cumplimiento de las 100 horas de intervención de los participantes, con el fin de comenzar la intermediación laboral. En la etapa de verificación de los incentivos a los participantes se destaca el comité de seguimiento porque era el encargado de dar el visto bueno a los incentivos propuestos por los operadores para los participantes desde el inicio o durante la implementación; los cuales son denominados estrategias de retención en los modelos de intervención de cada operador, pues tienen como objetivo disminuir la deserción durante la intervención. Algunos incentivos provistos fueron²²: bono (voucher) de mercado, refrigerio y/o almuerzo durante la formación, auxilio de vestuario para entrevista, auxilio de transporte para asistir a la formación y durante primeros 15 días de trabajo, atención psicosocial diferenciada y personalizada, apoyo jurídico y de salud mental. La aprobación de los incentivos era necesaria porque se buscaba evitar crear incentivos perversos que fueran en contra de la lógica del mecanismo FBR y BIS.

Igualmente, la verificación de los resultados es el pilar sobre el que se apoya el posterior pago por resultados. En esta etapa se revisan varios aspectos de la contratación y la retención. Primero, participantes que alcancen R3 y R6 deben permanecer con el mismo empleador o, en el caso de ser recolocados que la interrupción de la contratación no supere los 15 o 30 días, respectivamente; bien sea porque volvieron a trabajar con el mismo empleador o porque consiguieron otro trabajo temporal. Segundo, se verificaba que no se sobrepasara el límite de pago del 20% del presupuesto total para contratos de obra y labor; esto implicaba que una vez se había cumplido este 20% los demás participantes que tuvieran un contrato de obra y labor ya no podían contar para métrica de pago por colocación o retención. Tercero, en recolocación se verifica que esta haya sido con el mismo empleador o temporal y que el participante permanezca máximo 15 días sin contrato en el caso de R3 y máximo 29 días en el caso de R6.

Cuando se comparan los criterios de verificación con los establecidos en el BIS I, se encuentran algunas diferencias. La primera es que en el BIS I no se verificaron los incentivos brindados a los participantes. La segunda es que se revisaba el cumplimiento de las 100 horas de formación –cabe resaltar que en el BIS I fueron 100 horas exclusivamente de formación, mientras que en el BIS II

²¹ Dentro de estas verificaciones adicionales está que los participantes deben tener un contrato escrito que tenga un periodo de prueba, se establece el salario mensual (debe ser mayor al salario mínimo legal vigente) y la jornada laboral.

²² Algunos de estos fueron financiados por el bono y otros con recursos propios de los operadores.

fueron 100 horas de intervención– para poder habilitar la etapa de intermediación laboral. La tercera es que la verificación de resultados solo contemplaba la revisión de las métricas de pago a través de PILA y de documentos privados, no se planteó una verificación particular a los contratos de obra y labor y a las personas recolocadas.

B. Resultados

Como se mencionó, el BIS II se enfocó en promover la retención de largo plazo en el empleo a través de la colocación y retención de 856 participantes a 3 meses, y de 599 participantes a 6 meses. La implementación del BIS II se vio afectada principalmente por dos contingencias: el cambio de administración en la Alcaldía de Cali y por el choque independiente de la pandemia del Covid-19. Además, algunos operadores experimentaron retos con el cumplimiento de las metas lo que llevó a rebalancear las métricas entre todos los operadores, labor en la que el intermediario jugó un papel central por sus funciones dentro de la estructura del bono.

El logro de las métricas de pago acordadas se vio obstaculizado especialmente por el choque de la pandemia, lo cual hizo necesario ampliar el cronograma de operación del bono con respecto a lo que estaba planteado inicialmente en el contrato con los operadores por el cierre de la mayoría de las actividades económicas y su impacto sobre la actividad productiva. Estos cambios en la coyuntura exigieron un compromiso por parte de todos los actores que participaron en el diseño y un mayor esfuerzo por parte de los operadores e intermediario en la implementación del mecanismo; lo cual permitió alcanzar un 120% de la métrica de pago por colocación (1.030 personas colocadas frente a una métrica de pago de 856) –aunque el límite máximo de pago implica que solo se pagó por 856 personas–, en R3 se logró la permanencia de 774 participantes en sus empleos, logrando un 90% del cumplimiento de la métrica de pago y 550 participantes llegaron a R6 lo que representa 92% del cumplimiento de la métrica de pago por este concepto²³.

Entre los resultados de la etapa de intermediación laboral (que se presentan en mayor detalle en la sección VI y los que se ha destacado en el análisis de resultados realizados por Inversor) es pertinente destacar los siguientes: 1) el BIS II logró atender a personas de los perfiles con características acordes con los factores de vulnerabilidad relevantes para Cali, en particular mujeres, jóvenes con niveles de educación bajos; 2) los 1.030 participantes colocados estuvieron en promedio en 2,9 procesos de selección; 3) ese mismo grupo de participantes se demoró en promedio 2,9 meses en conseguir empleo; 4) el salario promedio fue de COP\$ 885.222; y 5) la

²³ Es importante resaltar que estos resultados de impacto difieren de los resultados de pago (para la métrica de colocación fueron 856 participantes, 678 para retención a tres meses y 476 a seis meses); en gran medida, por el límite de pago del 20% del total del presupuesto por los participantes que contaran con un contrato de obra o labor.

finalización del empleo se debió en 52% al cumplimiento del tiempo de contrato, en 32% a renuncia²⁴ y en 16% a despido (Inversor, 2021)²⁵.

III. METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DE PROCESOS

Para desarrollar la evaluación de procesos del Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo” se usó una metodología mixta con herramientas cualitativas y cuantitativas. La investigación se enfocó en analizar aspectos del diseño e implementación del BIS II que contribuyeron a sus resultados con énfasis en los determinantes del éxito para la implementación del bono y su contribución al desarrollo de un mercado de BIS en Colombia, y en identificar aprendizajes para fortalecer la política de empleo.

El objetivo del análisis con herramientas cualitativas fue recopilar y sistematizar aprendizajes del BIS II para identificar elementos que puedan utilizarse para mejorar la estructuración e implementación de futuros BIS o mecanismos de financiación basados en el pago por resultados, y para el desarrollo de políticas públicas de empleo enfocadas en poblaciones en condición de vulnerabilidad. Específicamente, se busca identificar los beneficios que se asocian con este mecanismo de financiación y que se materializaron durante el desarrollo del BIS II, encontrar puntos de mejora para facilitar el logro de las métricas de pago acordadas y recoger lecciones y aprendizajes identificados por los actores del bono.

El objetivo del análisis con herramientas cuantitativas fue identificar en el proceso de intervención aprendizajes sobre el diseño del mecanismo y para la política de empleo a partir de los datos del sistema de información del bono –Gestión de Desempeño (GdD)–. En particular, se buscó determinar los retos y los factores habilitantes a lo largo de la ruta de intervención que condujeron a alcanzar los resultados.

A. Análisis con herramientas cualitativas

La investigación con herramientas cualitativas se desarrolló a través de entrevistas semiestructuradas a distintos actores del bono. Las entrevistas se hicieron con base en guías que consideraban las preguntas de investigación de especial interés para los actores del BIS II²⁶. En estas guías se indagó sobre los parámetros de diseño y las reglas de operación del mecanismo, el

²⁴ Algunas de las razones por las cuales los participantes renunciaron son: dificultad para adaptarse al empleo, falta de tiempo para la familia, un mal ambiente laboral, carga excesiva de trabajo, no cumplimiento de las expectativas del empleo por parte del empleador. Este proporción de trabajadores que renuncia al empleo muestra los altos retos de inserción en el mercado laboral, más allá del simple enchanche.

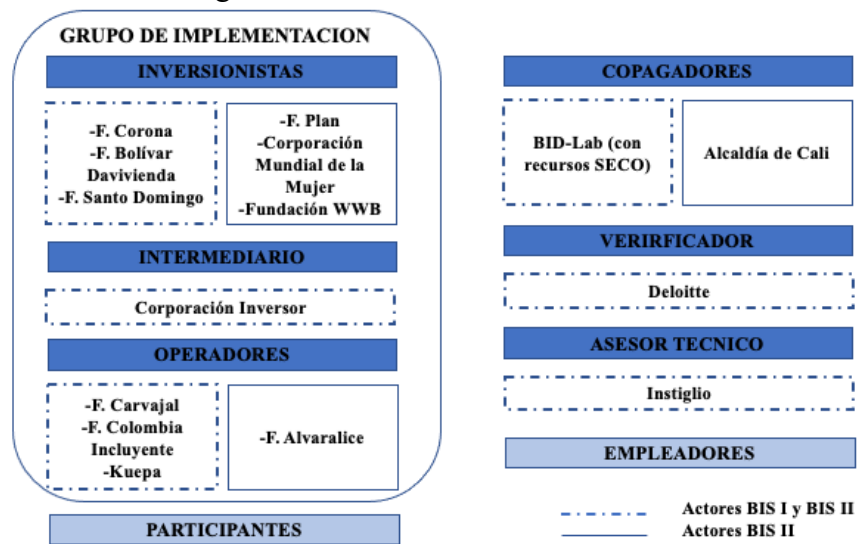
²⁵ Para información detallada de los resultados del BIS II véase: Inversor. (2021). Principales Resultados del Segundo Bono de Impacto Social en Colombia. <http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2021/04/Presentaci%C3%B3n-Resultados-BIS-II.pdf>

²⁶ Las guías de investigación fueron presentadas y discutidas con el equipo SIBs.CO, de manera previa a la realización de las entrevistas.

esquema de intervención, los determinantes del éxito para la implementación del bono y su contribución al desarrollo de un mercado de BIS, la percepción de riesgo de los distintos actores y la capacidad de respuesta del mecanismo a contingencias como el cambio de Alcaldía de Cali y el Covid-19, así como los factores del bono que contribuyen al fortalecimiento de la política de empleo. Cabe anotar que, por razones de plazos y cronograma de este estudio, la investigación principal con herramientas cualitativas y cuantitativa tuvo que realizarse simultáneamente. Por ello, durante la fase de retroalimentación, se realizaron unas entrevistas con algunos operadores para profundizar en algún tema en específico o validar algunas conclusiones obtenidas en el análisis cuantitativo, como la mayor participación femenina en el bono y la mayor probabilidad de enganche que tienen los graduados del programa Gestores de la Alcaldía.

Las guías de investigación se adaptaron al papel desempeñado por cada uno de los actores y consideraron si los actores habían participado previamente en el BIS I o solamente en el BIS II. De esta manera, se buscaba tener una visión comparativa de los actores que ya habían tenido la experiencia de un BIS y conocer sobre sus aprendizajes (Diagrama 2).

Diagrama 2. Perfiles de los entrevistados



Fuente: elaboración Fedesarrollo

La propuesta de investigación consideraba la realización de 22 unidades de investigación divididas en 18 entrevistas individuales en profundidad con cada actor y 4 entrevistas en triadas con grupos de participantes. Sin embargo, las entrevistas en triadas con participantes debieron ser sustituidas por entrevistas individuales lo cual limitó la dinámica de investigación planteada para este grupo. Realizar las triadas implicaba conectar a tres participantes virtualmente, para cumplir con los protocolos de manejo del Covid-19, lo cual fue difícil por el bajo acceso a planes de datos e incluso a teléfono celular. Durante el desarrollo de la investigación se realizaron 25 entrevistas individuales; de las cuales 16 corresponden a los actores que hacen parte del mecanismo, 1 asesor, 4 se hicieron a empleadores y 4 a participantes (Tabla 4).

En este punto es pertinente aclarar que el número de entrevistas propuesto responde al interés que la opinión de estas personas tiene para el análisis y no se basa en la representatividad estadística. La información recogida en las entrevistas sobre las percepciones y la experiencia de los diferentes actores, incluyendo los empleadores y los participantes del bono, se analiza en cuanto a consenso, pertinencia y relevancia para cumplir con el criterio de suficiencia comparativa.

Tabla 4. Lista de actores entrevistados

Actor	Actor
Copagadores	Alcaldía de Cali (administración 2016-2019)
	Alcaldía de Cali (administración 2020-2024)
	BID-Lab
	SECO
Inversionistas	Fundación Corona
	Fundación Bolívar Davivienda
	Fundación Santo Domingo
	Corporación Mundial de la Mujer
	Fundación WWB
	Fundación Plan
Intermediario	Corporación Inversor
Operadores	Fundación Carvajal
	Fundación Colombia Incluyente
	Fundación Alvarallice
	Kuepa
Verificador	Deloitte
Asesor técnico	Instiglio
Empleadores	Johanna Ortiz
	Clínica Versalles
	Brilladora El Diamante
	Jugos Valle de Lili
Participantes	Se entrevistó a 4 participantes

Fuente: elaboración Fedesarrollo

La revisión sistemática de la información obtenida en las entrevistas semiestructuradas se clasificó de acuerdo con las preguntas de investigación de especial interés para los actores del BIS II y se complementa con el análisis cuantitativo. Así, se obtuvieron hallazgos y aprendizajes, desde una perspectiva de evaluación de procesos, sobre los factores habilitantes y obstáculos para el logro de las métricas de pago acordadas; además, se identificaron determinantes clave para el éxito de la implementación de los BIS que son útiles para mejorar la estructura de los BIS, los mecanismos de financiación de pago por resultados y las políticas públicas de empleo.

B. Análisis con herramientas cuantitativas

El análisis cuantitativo aprovecha la plataforma de los Bonos de Impacto Social, estructurada desde SIBs.CO, que corresponde a un sistema de información y seguimiento que se construyó y alimentó durante la implementación del bono. En primer lugar, se caracterizó tanto a la población objetivo

como a los participantes del bono. La primera de estas caracterizaciones aprovecha la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y se compara con la estructura de la población objetivo del bono. Esto permite, entre otras cosas, identificar si existe o no sesgos en la selección de los participantes.

De otro lado, se construyeron distintos tipos de indicadores para evaluar la implementación o funcionamiento del bono, y los resultados alcanzados. La construcción de los indicadores se basó en los requisitos SMART (por sus siglas en inglés) (Gertler et al, 2016):

- Específico: el indicador mide la información requerida en su diseño.
- Medible: la información debe ser fácil de obtener.
- Atribuible: las medidas del indicador deben estar relacionadas con los logros del programa.
- Realista: un indicador debe ser oportuno y tener costos razonables.
- Focalizados: los indicadores recogen información de la población objetivo del programa.

Así, se construyeron indicadores de resultado para mostrar la eficacia en el cumplimiento de las métricas de pago acordadas, de procesos para exponer el número de participantes que pasan a la siguiente etapa con respecto a la anterior, y de gestión para conocer aspectos financieros del bono.

Además, se utilizaron métodos econométricos para estudiar los determinantes de diferentes eventos dentro del bono. En particular, se quiere responder ¿cuáles de las características observables de los participantes influyeron en el tránsito entre algunas etapas relevantes? Para ello, se plantearon varios ejercicios de estimación de modelos de probabilidad tipo *probit*²⁷. Este tipo de modelos muestran la probabilidad de alcanzar un resultado (en este caso las métricas de pago acordadas de C, R3 y R6) de acuerdo con unas variables explicativas que pueden influir en dichas probabilidades. Así, se estimaron cinco modelos (Diagrama 3). En el modelo 1 se estima la probabilidad de sobrevivir entre la etapa de elegibilidad a la de formación. El modelo 2 estima la probabilidad de graduarse, dado que se comenzó la formación. Los modelos 3, 4 y 5 estiman la probabilidad de pasar a Colocación, R3 y R6 (respectivamente) una vez los participantes se han graduado. Los resultados se presentan en la sección de aprendizajes para la política pública de empleo.

²⁷ En este tipo de modelos se modela una variable dependiente que toma el valor de 1 cuando el participante cumple con uno de los objetivos (C, R3 y R6) y 0 en caso contrario. La probabilidad PE* (no observada) está linealmente relacionada con x , que representa una matriz con las características de los participantes y sus esquemas de intervención.

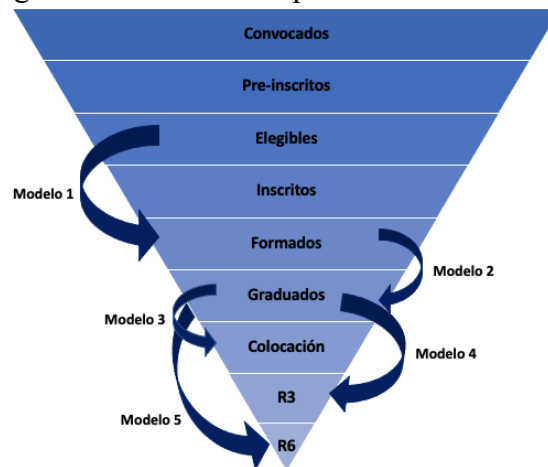
$$PE_i^* = x'_i \beta_i + \mu_i \quad (1)$$

Dadas las características de la función logística, tenemos:

$$P(\text{Enganche} = 1|x) = \phi(x_i \beta) = \int_{-\infty}^{x_i \beta} \frac{1}{2\pi^{1/2}} \exp\left(-\frac{1}{2}z^2\right) dz \quad (2)$$

Donde x corresponde al conjunto de variables que pueden influir la probabilidad de C, R3, R6. Por su lado, β son los parámetros para estimar.

Diagrama 3. Modelos de probabilidad estimados



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Otro análisis complementario consiste en estudiar la supervivencia de los participantes en el empleo y la influencia de algunas de las variables disponibles sobre dicha duración. El concepto central de estos modelos no es la probabilidad de que un evento ocurra, sino más bien la probabilidad condicional de que esto ocurra (probabilidad de que los participantes pierdan su empleo en determinado tiempo (t), dado que ha permanecido ocupado por $t-1$ períodos).

Si se define a T como una variable aleatoria discreta no negativa que representa la duración de los participantes en el empleo, T puede tomar valores $0 \leq t_0 < t_1 < t_2 < t$. La función de densidad ($f(t)$) y de distribución ($F(t)$) estarían definidas por:

$$F(t) = P(T \leq t) = \int_0^t f(x) dx$$

$$f(t) = F'(t) \quad (3)$$

Para $t > 0$

La función de supervivencia $S(t)$ determina la probabilidad que un participante se mantenga en el empleo en el mes t y la proporción de personas que seguirán empleadas en el mes t ; se define como:

$$S(t) = 1 - F(t) = 1 - P(T < t) = P(T \geq t) \quad (4)$$

Existen diferentes metodologías para la estimación de la función $S(t)$, tanto no paramétricas como paramétricas. En el primer caso, una propuesta es la aproximación gráfica de Kaplan Meier, que consiste en:

$$S(t_j) = \prod_{i=1}^j \frac{n_i - d_i}{n_i} \quad (5)$$

Donde, d_i es el número total de caídas en el i -ésimo momento y n_i el número de personas expuestas, justo antes del momento t_j .

En el segundo caso, se puede estimar la supervivencia en el empleo, a través de una función en particular, condicionada a un conjunto de variables explicativas:

$$S(t, x_i(t)) = \Pr[y_i = 1 | x_i(t)] = F(\gamma_i + x'_i \beta_i) \quad (6)$$

Donde $F(.)$ puede ser algún tipo de función paramétrica. En este trabajo se utilizó una Weibull.

Se estimaron funciones no paramétricas tipo Kaplan Meier de las funciones de supervivencia. Adicionalmente, se calcularon estimaciones paramétricas de la función de supervivencia, a partir de una distribución Weibull, que nos permite ver el efecto sobre dicha probabilidad de supervivencia de algunas variables.

IV. APRENDIZAJES SOBRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACION DEL BONO DE IMPACTO SOCIAL II “CALI PROGRESA CON EMPLEO”

En esta sección se presentan los hallazgos y el análisis de las entrevistas llevadas a cabo con los diferentes actores del BIS II sobre factores tanto en el diseño como en la implementación del bono que contribuyeron al logro de los resultados y, también, los que representaron obstáculos y que pueden derivar en sugerencias de mejora.

Los aprendizajes que se presentan en esta sección buscan dar respuesta, desde la investigación con herramientas cualitativas complementadas con análisis cuantitativos, a las siguientes preguntas:

- ¿En qué aspectos del diseño del mecanismo los actores identifican aprendizajes más relevantes y las implicaciones que se derivan de esos aprendizajes? El análisis se concentra en los parámetros de diseño (incluidas las reglas de operación del mecanismo y las métricas de pago por resultados), las características de la población a intervenir, el plazo de ejecución y la escala y algunos aspectos financieros.
- ¿Qué fortalezas y áreas de mejora tiene el esquema de intervención? En particular, en esta sección se identifican aspectos relacionados con la prestación del servicio (efectividad, innovación y flexibilidad) y con la gestión del desempeño, un aspecto central de los mecanismos de FBR.
- ¿Qué determinantes identifican los actores como centrales para el éxito en la implementación y resultados del BIS II y el desarrollo de un mercado de BIS en Colombia?
- ¿Cuál fue la capacidad de respuesta del BIS II a las contingencias que se presentaron durante su implementación?

De las conversaciones con los distintos actores podemos plantear a modo de resumen que los aprendizajes relacionados con una nueva manera de llevar a cabo programas de inversión social se identifican con la innovación; especialmente por las métricas de pago acordadas (pues se contempla la retención del empleo) y el énfasis en los resultados para determinar el éxito de la intervención (entendido como el pago por la intervención realizada). Además, que el diseño de cada BIS responde a las particularidades del desafío o la intervención que se quiere adelantar; cada diseño tendrá sus especificidades en métricas de pago y rangos de precios. En este sentido, es necesario determinar con precisión los resultados que se quieren alcanzar (en el BIS II fue R6) y la manera de medir el logro de esos resultados, lo cual garantiza el pago a los inversionistas. La gestión del desempeño del bono y la verificación de los procesos son, entonces, dos pilares fundamentales; los cuales implican determinar una metodología ágil y oportuna de medición, en lo posible, fundamentada en el uso de herramientas de tecnología y no en revisión de documentación.

A continuación, se presenta el análisis de los hallazgos obtenidos en cuanto al diseño del BIS II y su implementación.

1. Reglas de operación, parámetros de diseño y métricas de pago

En general, los actores involucrados en el diseño y la implementación del BIS II consideran que las reglas de operación, los parámetros de diseño y las métricas de pago fueron adecuadas.

Para los inversionistas la definición del techo de la TIR que podrían recibir buscando la sostenibilidad del bono se consideró atractiva; aunque el retorno financiero se percibe más como un complemento a la capacidad del impacto social, que es el aspecto más interesante para todos los inversionistas involucrados en este bono. Los inversionistas expresaron que no analizan en detalle los parámetros de diseño, los precios por resultados, ni las métricas de pago.

Los operadores consideraron adecuadas las métricas de pago (Colocación, R3 y R6) y los rangos de precios por resultados (basados en consideraciones de mercado, en las métricas de pago más ambiciosas y en la experiencia previa del BIS I). El porcentaje del precio máximo asociado con cada métrica de pago (25% para la colocación, 35% para R3 y 40% para R6) también fue percibido como un incentivo adecuado, aunque representara un mayor riesgo para los operadores en la etapa final de la intervención. Esta estructura del precio justificaba el énfasis en actividades de acompañamiento durante la etapa de retención del empleo. Sin embargo, no es enteramente claro cuánto de la retención es atribuible a la gestión de los operadores y cuánto responde simplemente a la dinámica de la economía. La distribución de los pagos por los servicios prestados, establecida en el BIS II en el contrato entre operadores e intermediario, incluía unos pagos por éxito para los operadores equivalentes a un valor de entre 10% y 20% del valor total del contrato. Estos valores correspondían a los dos últimos pagos del contrato y estaban referidos a la retención de los participantes; de tal manera que se constituyen como un incentivo para completar el esfuerzo por alcanzar los resultados esperados.

Tanto inversionistas como operadores coincidieron en que una meta de retención a más largo plazo como R6 es innovadora porque va más allá del objetivo tradicional de colocación en los programas de empleo y, además, el diseño del bono permite promover el logro de ese resultado y medirlo.

Para algunos de los inversionistas, el intermediario y SIBs.CO el uso de una metodología de *price discovery*²⁸ para fijar las métricas de pago en el BIS I permitió innovar en el diseño del mecanismo y mejorarlo en el BIS II. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer para contar con información sólida sobre el costo de las intervenciones. Al momento del diseño del BIS II los criterios con los que la Alcaldía de Cali contaba para determinar el valor de la intervención eran los precios de los programas existentes; y, por tanto, según uno de los entrevistados del equipo que diseñó el mecanismo, las métricas de pago no podían superar el valor de los programas que se estaban implementando, aunque el rango de valor de esos programas era muy amplio. Este es un reto que han enfrentado varios países. La estimación de los precios de intervención y el tamaño de los programas son muy diversos y así lo destacan análisis como el de Gustafsson-Wright, et.al. (2015).

No obstante, con base en las entrevistas se identificaron algunas oportunidades de mejora en los parámetros de diseño que podrían fortalecer el logro de los resultados. Por una parte, si bien R3 y R6 constituyen una visión de retención importante, es posible que las dinámicas generadas por la normativa laboral puedan implicar que haya otros plazos más pertinentes para las métricas de pago del bono, desde la perspectiva del pago por resultados (i.e. posiblemente los primeros 4 meses de trabajo sean claves pues una vez superado el periodo de prueba –que es de tres meses– la retención es más inercial). De hecho, una exploración de los datos muestra que 89% de los participantes que llegaron a mantener el empleo por 4 meses consiguieron llegar a R6. En futuros bonos podría explorarse reemplazar los plazos de las métricas de pago, asegurando resultados más robustos desde la perspectiva del empleo.

Uno de los hallazgos a partir del análisis de las entrevistas es que se podría introducir en el diseño de las métricas de pago unos parámetros asociados a lograr metas más ambiciosas en términos de impacto social (intervención en poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad), así como de calidad de los empleos. Algunas opciones pueden ser pagar más por determinados factores asociados con condiciones de vulnerabilidad para reconocer el logro de resultados en las poblaciones de más difícil colocación (i.e. mujeres jóvenes o afrocolombianos) y también reconocer un precio o factor diferencial por tipo de contrato (i.e. premiando el contrato a término indefinido, sin limitar la colocación en un contrato que se considera de menor calidad como el de obra y labor sino reconociéndole un menor valor). En este sentido, se sugiere introducir precios diferenciales por tipo de contrato en lugar de establecer topes como se hizo en el caso del BIS II sobre los contratos de obra y labor, entre otras razones, porque esta opción permite aprovechar

²⁸ La metodología de *price discovery* determina los precios de mercado a través de la interacción entre compradores y vendedores. En este caso, la determinación de precios como resultado del análisis de los precios que el gobierno estaba dispuesto a pagar y los precios que esperaban los operadores de acuerdo con su estructura de costos y experiencia para operar un proyecto de este tipo.

opciones que el mercado laboral ofrece, atender más población y que siga siendo más atractivo colocar a los participantes en los tipos de contrato considerados de mejor calidad.

“Como era un piloto de pronto no era mejor atacar a las personas difíciles de emplear, pero para el futuro se podría pensar en hacer un pago por emplear a las personas [con perfiles] difíciles”

Operador, 2021.

Estos planteamientos muestran el valor del mecanismo para identificar desafíos que no se pueden prever desde el diseño y capitalizarlos como aprendizajes. El BIS II se enfocó en población vulnerable definida por un conjunto de características socioeconómicas, pero en la ejecución del mecanismo los operadores identificaron factores adicionales que profundizan la vulnerabilidad de los participantes y dificultan particularmente su acceso al empleo formal. Entre esos factores en las entrevistas se mencionaron el género (siendo más afectadas por el desempleo las mujeres; por ejemplo, en el análisis cuantitativo realizado para este estudio se encontró que las mujeres tienen 15,2% menos probabilidad de ser colocadas en comparación con los hombres, a pesar de que son cerca del 82% de los elegibles y 83% de los inscritos), lugar de residencia del participante, la edad, el nivel educativo (no solo por el bajo nivel educativo sino por la preferencia de los empleadores por bachilleres), y la pertenencia a ciertos grupos étnicos, entre otros.

Algunas de estas recomendaciones podrían recogerse para evaluar su posible introducción en futuros bonos; no obstante, uno de los principios del diseño de los BIS es el de simplicidad²⁹. En este sentido, SIBs.CO podría de nuevo explorar la posibilidad de considerar en la estructuración de los precios del bono para la colocación factores diferenciales que tengan en cuenta algunos aspectos que se enfocan en vulnerabilidades específicas de la población objetivo. Para, así, determinar el beneficio de su inclusión sobre los resultados de la población graduada que pasa a la etapa de colocación, frente al costo de afectar la simplicidad del mecanismo y hacer más compleja la verificación y la gestión del desempeño.

Estas consideraciones sobre aspectos que pueden hacer más vulnerables a algunos participantes fueron planteadas en el diseño del BIS II y se priorizó mantener la simplicidad en las métricas de pago y los precios. En este sentido, sería recomendable definir con mayor precisión la población objetivo en términos de factores de vulnerabilidad; pues los hallazgos indican que hay un impacto de la heterogeneidad de la población objetivo sobre los resultados, en la medida en que se identificaron aspectos adicionales a la vulnerabilidad derivada del desempleo, que dificultaron el acceso de ciertos participantes al mercado laboral. Igualmente, se podría considerar esos factores adicionales que profundizan la vulnerabilidad de los participantes en el diseño de las métricas de pago y los precios sin aumentar mucho su complejidad; particularmente, para la gestión del

²⁹ Tomado del Memo de Diseño Bono de Impacto Social Cali Progresá con Empleo (Instiglio, 2019).

desempeño y para llevar a cabo la intervención en un plazo razonable, pero enviando señales en el sentido correcto de incentivar ciertos resultados deseables. Además, se sugiere analizar en el diseño de las métricas de pago la posibilidad de incluir incentivos para generar un mayor compromiso de los operadores en ciertos aspectos específicos, como su relacionamiento con los empleadores.

2. Las características de la población a intervenir y el riesgo de selección

De acuerdo con los actores entrevistados que tienen presencia en Cali o han trabajado previamente allí (inversionistas, operadores, y la Alcaldía de Cali), las características de la población objetivo definidas en el BIS II fueron adecuadas pues corresponde a población vulnerable de la ciudad.

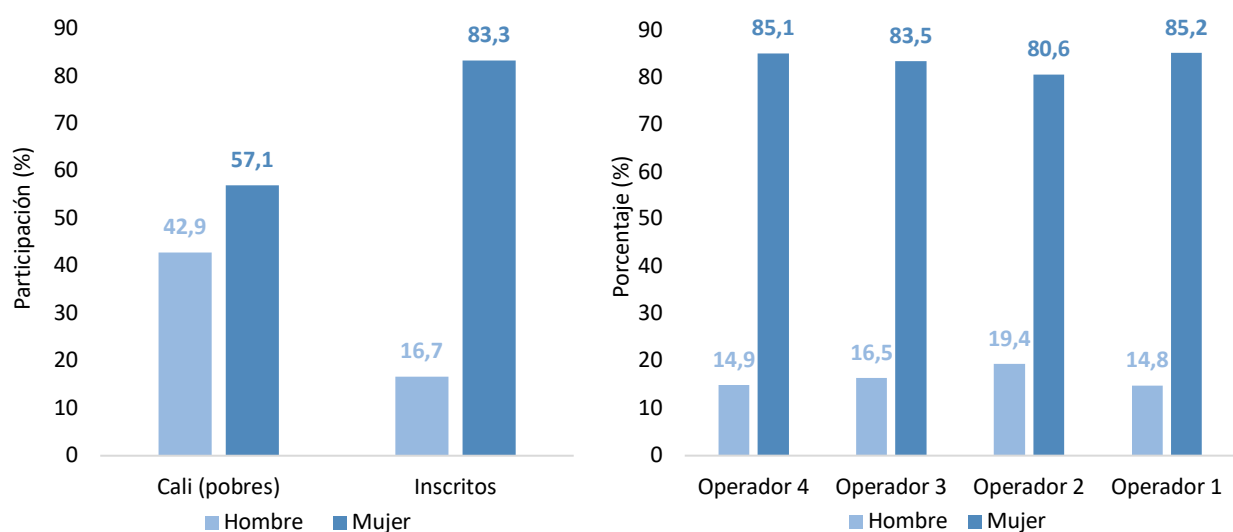
Sin embargo, la heterogeneidad de la población objetivo y la dificultad de ciertos perfiles de personas para acceder a un empleo hicieron evidente –para los operadores– que un mismo tipo de intervención no es apropiada para todos los participantes. Esta no es una situación exclusiva del BIS II, es un aspecto de los bonos que plantea la necesidad de definir con mucha claridad la focalización de la población y las necesidades que se quieren atender. Además, el plazo de ejecución del bono y la importancia que tiene alcanzar los resultados esperados plantean el riesgo de que los operadores tengan un incentivo a seleccionar las personas con mejores perspectivas de empleo –dentro del mismo grupo de elegibles–, pues lograr los resultados entre los más vulnerables requeriría intervenciones más complejas y podría hacer más difícil el logro de resultados en plazos razonables. Se espera que los inconvenientes generados por la incidencia de las vigencias presupuestales anuales del gobierno en el cronograma de los bonos se corrijan con la conformación del Fondo de Pagos por Resultados³⁰.

Esta práctica se ha planteado como una crítica a los BIS en la literatura, en la medida en que se considera que su diseño posibilita que se generen prácticas de *cherry picking* o descreme de los participantes. En el análisis cuantitativo se definió el descreme como la comparación de las características socioeconómicas de la población inscrita y la estructura general de la población objetivo de la ciudad para determinar si son similares.

En el Gráfico 4 se observa la participación de hombres y mujeres dentro del desempleo de la población vulnerable en Cali, donde el 57,1% corresponde a desempleo femenino y el restante al masculino. Al comparar, con la estructura de los inscritos se aprecia que las mujeres constituyen el mayor porcentaje de la población seleccionada por el bono (83,3), sin diferencias muy grandes entre los operadores. Así que, desde este indicador no parece que se hubiera dado alguna práctica de sesgo de selección por género; por el contrario, se podría concluir que el bono experimentó una externalidad positiva de inscribir a más mujeres.

³⁰ El plazo de los BIS es un tema central en el diseño del mecanismo cuando el copagador es el gobierno por las restricciones que se deriva de las vigencias fiscales anuales, aspecto que se puede solucionar con la creación de un fondo público que no sea limitado por esas vigencias. Esta vía se abrió en Colombia con la creación del piloto de Fondo de Pagos por Resultados – LOGRA gestionado por el Departamento de Prosperidad Social.

Gráfico 4. Participación de la población desocupada por género de los inscritos

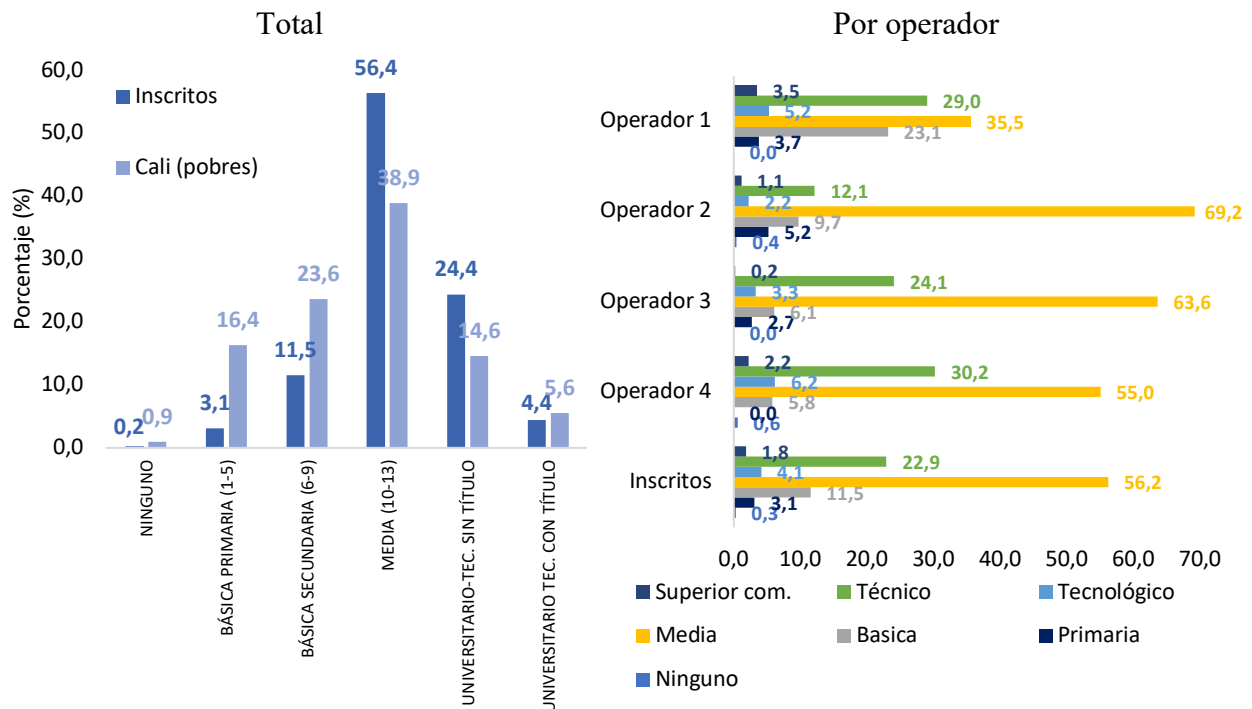


Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en Dane (GEIH) y base de datos del BIS II

Otra variable que es relevante para una mejor inserción en el mercado laboral son los niveles de educación. En el Gráfico 5 se aprecia el desempleo por nivel de educación para Cali, el 87,5% de los desempleados se concentran en los niveles de educación media hacia abajo, siendo el nivel de media el de mayor participación en el desempleo (45,9%). Si observamos la estructura de los inscritos, se constata que estos se concentran en el nivel de media (56,3%). No obstante, dentro de los inscritos están representados en una menor proporción el segmento de los participantes con primaria y ningún nivel educativo. Así mismo, se observa que el 22,8% y el 4,2% de los inscritos poseen educación superior técnica y tecnológica, respectivamente. Sin embargo, por operador hay algunas diferencias. El operador 1 muestra el mayor porcentaje de inscritos con educación media o menos (27%); el cual se compensa con el 38% de su población con algún tipo de educación técnica, tecnológica o universitaria. Los operadores 2 y 3 muestran una composición similar entre sí, en donde la educación media contribuye con el mayor porcentaje y la técnica el segundo; el operador 4 está en un estado intermedio en cuanto a los niveles educativos de sus participantes.

Los datos muestran un leve sesgo de los inscritos hacia perfiles con educación postsecundaria (media) con respecto a lo observado con los desocupados vulnerables de la ciudad. No obstante, el mayor porcentaje de inscritos corresponde al nivel de media, muy similar a la proporción observada en la población en general. Hay una perspectiva de que en la medida en que el requisito de bachillerato completo no incida sobre la productividad, este no debería ser un factor discriminatorio (este requisito fue señalado en las entrevistas con operadores como un factor de discriminación que viene de los empleadores). De hecho, en entrevista con uno de los operadores mencionó que fue necesario hacer un trabajo con empleadores para mostrarles que las competencias desarrolladas hasta el grado 9º permiten a las personas desempeñarse en ciertos trabajos. Por lo tanto, este tema de las competencias se sugiere como un área de trabajo a fortalecer con los empleadores.

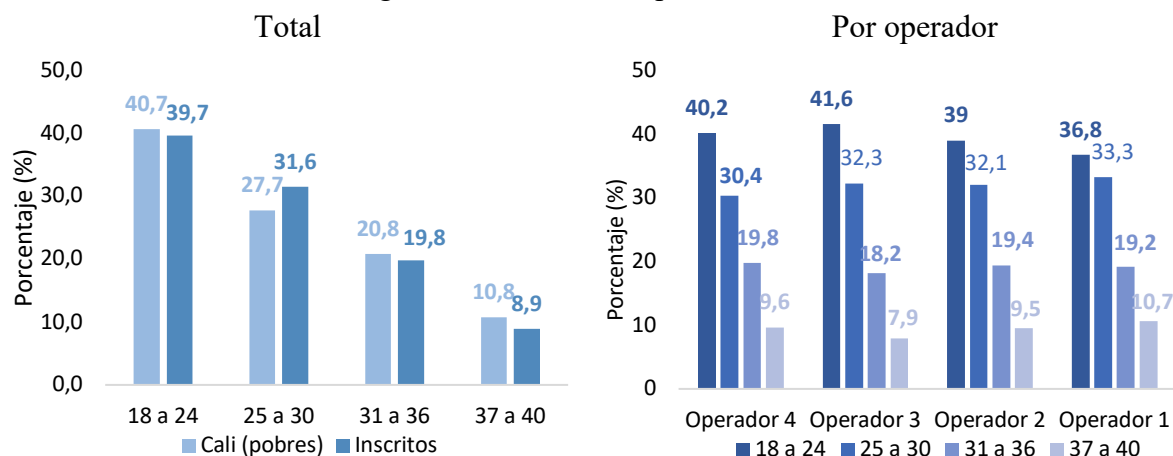
Gráfico 5. Participación de la población desocupada por niveles educativos y de los inscritos



Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en Dane (GEIH) y base de datos del BIS II

En cuanto, al enfoque de la intervención en la población en condición de pobreza y en las edades definidas en el diseño, al observar la estructura del desempleo en la ciudad correspondiente a la población en pobreza y los mismos rangos de edades del bono se constata que la estructura de los inscritos es muy similar (Gráfico 6). Particularmente a la edad, la mayor participación en el desempleo corresponde a la población joven entre 18 y 24 años y se observa un patrón descendente con el incremento de la edad. Así, desde este indicador no se evidencia algún tipo de sesgo de selección de los participantes en ninguno de los operadores.

Gráfico 6. Participación de la población desocupada y de los inscritos por rangos de edad en Cali - promedios de 2019



Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en Dane (GEIH) y base de datos del BIS II

Otra característica de Cali es la alta representación de la población afrocolombiana. Con cifras de la GEIH del DANE, se encuentra que un 24% de la población se autoreconoce como afrodescendiente. Así mismo, la proporción de población indígena llega al 5% y el 71% no se clasifican en ninguno de los anteriores etnias. Teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de personas afrocolombianas se localizan en los barrios vulnerables de la ciudad (los cuales fueron objetivo del bono) el porcentaje de la población inscrita que pertenece a la comunidad afrocolombiana es el 42%, mientras que un 52% no se caracterizó dentro de ninguna etnia (un resultado que también se observa en la GEIH).

En conclusión, desde el análisis cuantitativo se considera que la hipótesis de descreme no es concluyente; en la medida en que los inscritos al bono presentan una estructura socioeconómica muy similar a la población objetivo definida. Sin embargo, desde el análisis cualitativo hay varios hallazgos importantes que plantean un debate sobre el riesgo de selección en el bono:

- Los operadores coinciden en que, si bien todas las etapas del modelo de intervención son importantes para lograr los resultados de impacto social esperados, la etapa de convocatoria y selección de los participantes fue identificada como la más relevante para lograr que la intervención sea eficiente y efectiva. De esta etapa depende en muy buena medida el logro de los resultados porque, entre otras razones, es posible identificar participantes que abandonarán el proceso por razones de proyecto de vida o por necesidad de solucionar su problema de ingresos en un plazo muy corto.

“En la socialización y convocatoria lo primero que se mira es si las personas tienen dentro de su proyecto de vida trabajar en un empleo formal porque el tiempo del programa es muy corto para cambiar la mentalidad de las personas sobre la formalidad laboral”

Operador, 2021.

- El plazo de ejecución del mecanismo hace necesario, desde el punto de vista de los operadores, que la selección de participantes sea adecuada. En este sentido, los entrevistados consideran que esta es una tarea propia del bono que hay que cumplir para lograr los resultados y no es un incentivo al descreme; además, consideran que son los distintos factores de vulnerabilidad de la población que no se pueden abordar en el mecanismo los que hacen que algunos posibles participantes no puedan ingresar.

“En este tipo de programas siempre tiene que haber una selección.”

Operador, 2021.

- En la medida en que muchos de los convocados podían no ser elegibles para el bono, los operadores expresaron su preocupación por no cumplir las expectativas de las personas que se presentaban, entre otras razones, porque eso contribuye a generar un riesgo reputacional. Los resultados cuantitativos sobre la evolución de los participantes en la ruta de intervención muestran que en promedio en la convocatoria y preinscripción se sobrepasó la meta en un 23% de lo previsto (más adelante se presentan detalles al respecto). Los operadores más grandes manifestaron tener la capacidad de vincular a los participantes no elegibles a otros programas de tipo tradicional con menos requisitos, mientras los operadores de menor tamaño adoptaron una estrategia bastante personalizada en toda la intervención con énfasis en el apoyo psicosocial para el perfilamiento de los participantes.
- Los operadores del BIS II percibieron que por el lado de los empleadores sí había preferencia por participantes de ciertas características y que hay una evidente discriminación, principalmente, por género y etnia. Algunos de los operadores destacaron numerosas barreras en el mercado laboral relacionadas especialmente con las condiciones de las mujeres (i.e: madres solteras, necesidad de que cuenten con red apoyo); la preferencia de los empleadores por trabajadores con bachillerato completo a pesar de que las competencias del trabajo no lo requieran y la consideración de factores como el índice de masa corporal en el contexto de las políticas de riesgos laborales de las Agencias de Riesgos Laborales (ARL). Aunque no hay evidencia cuantitativa de los factores de discriminación percibidos por los operadores, el análisis de la transición de las mujeres en las distintas fases de la ruta de intervención muestra que las mujeres tienen 15,2% menos probabilidad de ser colocadas, a comparación de los hombres. Especialmente, los operadores en las entrevistas expresaron que los hombres son de más fácil colocación porque hay un mayor rango de actividades en las que se pueden desempeñar y existe un imaginario colectivo de que los hombres trabajan más y tienen más fuerza para realizar algunas labores, así sean los que más rotan entre empleos. El manejo de estos temas debería incluirse en un trabajo más

coordinado con los empleadores con el fin de que en el proceso de selección se diferencien los factores objetivos relacionados con las competencias y la productividad en el trabajo de aspectos relacionados con discriminación.

De igual manera, los modelos de intervención de algunos operadores inducen a hacer una selección de personas desde el comienzo del bono por la manera que establecen la relación con los empleadores. Hay modelos que parten de determinar la demanda de los empleadores y según esa información se hace la selección de los participantes; lo cual, está en línea con la percepción de que “en este tipo de programas siempre se va a tener que hacer una selección previa de la comunidad”. Esto debido a que, por el plazo de la intervención, el enfoque de la formación está dirigido al cierre de brechas y no a resolver deficiencias más profundas y estructurales de los participantes y del mercado laboral colombiano; ante lo cual los operadores mencionaron que ven la adecuada selección de los participantes como una tarea propia del bono y no como un incentivo a hacer descreme, pues se busca a potenciales participantes que tengan alineadas sus habilidades y sus planes de vida con los objetivos del bono: ser enganchado y retenido en un empleo formal.

Así, se concluye que la etapa de convocatoria y selección de los participantes cumple con una función importante en clasificar a los potenciales participantes sobre la base de unos conocimientos básicos que deben tener, su interés en encontrar un empleo formal dadas las características, algunos requerimientos de los perfiles demandados por los empleadores y el plazo del bono. Sin embargo, el análisis de la percepción de los operadores evidencia que la práctica de descreme de los participantes sí es un riesgo del mecanismo especialmente para el formulador de política; pero que se compensa con el logro de los resultados esperados, pues finalmente se benefician personas de grupos poblacionales que igualmente son vulnerables por sus altos índices de desempleo. En este sentido, la posibilidad de que se dé un sesgo de selección plantea los siguientes aspectos:

- La etapa de selección es parte esencial del diseño y la estructura de los BIS por lo que el mecanismo no es comparable con un programa social con criterios de focalización generales no atados a metas acordadas.
- En una intervención como el BIS II, los operadores no pueden desconocer la realidad del mercado laboral en la cual hay sesgos de selección que no solo se relaciona con las capacidades y habilidades de las personas, sino también con la discriminación por diversos factores que los empleadores pueden hacer (género, lugar de residencia, conformación de la familia, etnia, condición de discapacidad, estar en proceso de reintegración, ser víctima).
- El sesgo de selección determina que al atender población vulnerable a través del BIS se puede terminar dejando de atender a “los más vulnerables”. En este sentido, de nuevo, es clave definir con bastante precisión los factores de vulnerabilidad que permiten enfocar a la población participante para evitar que su heterogeneidad induzca al descreme y, también, es necesario que esa focalización se refleje en el diseño de las métricas de pago.

3. La escala de la intervención

El tamaño de la población beneficiada fue un aspecto que señalaron algunos inversionistas y la Alcaldía de Cali como un interrogante para el desarrollo futuro de los BIS, en la medida en que la escala puede ser pequeña para las necesidades de la población, tanto en términos de cobertura como de atención y acompañamiento a poblaciones con mayores factores de vulnerabilidad. Se debe aclarar que tanto el BIS I como el BIS II son programas piloto y en esa medida no fueron diseñados para grandes escalas, sino que se enfocan en innovar, experimentar y en recibir retroalimentación del mercado para recoger evidencia que nutra a la política pública de empleo. Sin embargo, sería muy valioso que en la difusión de aprendizajes y experiencias de los BIS se plantee el dilema que se evidenció en esta evaluación sobre la escala para que quede claro a los actores interesados en desarrollar BIS que este tipo de intervención se apoya en un enfoque de atención integral de poblaciones vulnerables que cubre varias fases de intervención más allá de la formación y que, por tanto, enfrenta dificultades para desarrollarse en grandes escalas.

Al respecto, en la literatura internacional también se menciona la escala de la intervención como un desafío de los BIS. Es importante señalar que Gustafsson-Wright et.al (2015) evaluaron 38 BIS, 25 de los cuales atendieron poblaciones iguales o menores a 1.000 participantes. Agusti y Ronicle (2021) destacan que es importante cubrir una parte significativa de la población con necesidades, pero hay un límite de la capacidad para proveer servicios de calidad a un tamaño demasiado grande de la población. De hecho, varios operadores señalaron que para que la formación sea exitosa no puede hacerse en grupos muy grandes (la mayoría la hacía en grupos de 25 personas) y, que en la medida en que los BIS se enfocan en resultados más que en productos (número de personas participantes), procesos masivos no permiten hacer una intervención de calidad que prepare mejor a las personas para insertarse en el mercado laboral³¹; por ejemplo, en el caso del BIS II desarrollar las competencias para la retención del empleo. Adicionalmente, el valor de los BIS está más en proveer servicios a una población al tiempo que se hace un monitoreo y evaluación rigurosos, según los entrevistados. Realizar una intervención con estas características aumenta el costo de implementación de los programas e implica un mayor esfuerzo de coordinación entre numerosos actores, lo que dificulta aumentar indiscriminadamente la escala de los BIS.

“Nosotros no vemos que el éxito sea la escala, en términos de cuánta gente va, sino cuáles son los aprendizajes y eso cómo está transformando la política pública... que hayamos podido hacer estas innovaciones y pilotearlas ...le está informando a los tomadores de decisiones cuáles son los precios adecuados que deberían pagar a un operador y qué le deberían estar exigiendo, y cómo incorporar mecanismos de pago por resultados en empleo o en otras temáticas”

Miembro del equipo implementador, 2021.

³¹ Teniendo en cuenta que intervenciones que buscan mejorar la formación de la fuerza laboral es solo uno aspecto de las dificultades y retos que enfrenta el mercado laboral colombiano.

Pero, como se verá en la siguiente sección, los operadores con mayor escala (en términos de población atendida y métricas de pago alcanzadas) pudieron lograr menores costos por resultado.

4. Una mirada al efecto a escala desde los aspectos financieros del bono

En el BIS II uno de los aspectos relevantes para los pagadores fue retener a 6 meses a los participantes. Al solicitar tres meses adicionales de retención frente al BIS I, el límite de pago global establecido se incrementó aproximadamente de 35% llegando a que el precio unitario por participante colocado y retenido hasta 6 meses fuera COP \$5.310.000. Además, el límite global de pago fue de COP\$ 3.999.492.000.

No obstante, por la coyuntura, la permanencia del límite a los contratos de obra y labor y el mismo desenvolvimiento del bono el pago total del intermediario a los operadores fue de COP \$2.729.811.449. En la Tabla 5, se presenta cuánto fue el pago real total por operador. Sobresale el pago realizado al operador 2 porque por un buen desempeño en la consecución de los logros, tuvo una ampliación de las métricas de pago en el contrato y; por ende, su pago total correspondiente (por métricas alcanzadas) se vio incrementado. Luego, se encuentra el pago total realizado al operador 3 y al operador 4, éste último presentó dos cambios importantes en sus métricas de pago en su contrato. Primero, por su desempeño tuvo una reducción de sus métricas de pago en el contrato y, segundo, asumió los participantes del operador al que se le tuvo que dar por terminado su contrato durante la implementación del bono por incumplimiento del contrato en relación con las estrategias para la verificación de la vinculación de los participantes.

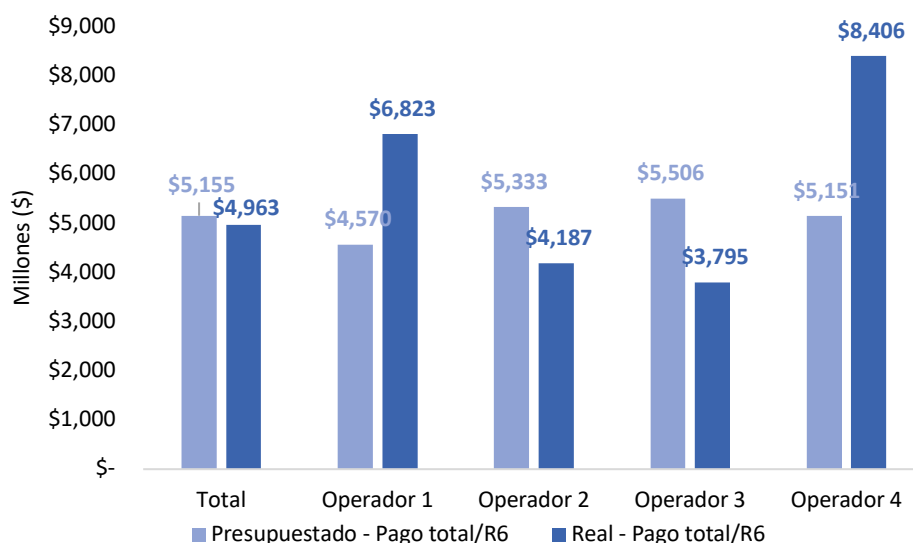
Tabla 5. Pagos totales por operador

	Total	Operador 1	Operador 2	Operador 3	Operador 4
Pago total	\$2.729.811.449	\$498.121.657	\$904.511.886	\$713.526.892	\$613.651.015

Fuente: datos tomados de Hallazgos del segundo Bono de Impacto Social en Colombia (Inversor, 2021)

En el Gráfico 7, se compara el costo presupuestado total por participantes que alcanzaron R6 con el costo real de los participantes que lograron R6 por operador. En promedio el pago real por participante que llegó a ser retenido por 6 meses fue de COP\$ 4.963.294; además, este costo real por persona en R6 es menor que el presupuestado inicialmente. Sin embargo, al observar por operador, se encuentra que los operadores 2 y 3 efectivamente tuvieron un costo menor real al presupuestado; por el contrario, los operadores 4 y 1, al no lograr las métricas de pago acordadas, tienen un costo mayor al presupuestado. También, se halló que el operador 4 tiene un mayor costo por participante en R6 (COP\$ 8.406.178), pues solo logró retener por 6 meses a 73 participantes; mientras que el operador 3 retuvo por 6 meses a 188 participantes y tuvo el costo más bajo (COP\$ 3.795.356). Así, se evidencia un efecto a escala porque los operadores con más participantes representaron un costo por participante retenido menor, lo que implica una mayor eficiencia.

Gráfico 7. Costo por participante en R6 (millones de \$)



Fuente: datos tomados de Hallazgos del segundo Bono de Impacto Social en Colombia (Inversor, 2021)

Finalmente, el poner el tope de obra y labor en la contratación y en la retención generó un incremento en los costos por persona, pues no se pudieron cobrar todas las personas (como se supuso en el indicador previo); lo que llevó a que en el costo por persona en R6 fuera en promedio COP \$5.734.000 y no lo presupuestado inicialmente de COP \$5.310.000. Esto generó un incremento en los costos implícitos del 15,5%.

B. ¿Qué fortalezas y áreas de mejora tiene el mecanismo en la intervención?

En cuanto a la intervención, los entrevistados enfocaron sus apreciaciones en la prestación de servicios y en la gestión de desempeño. El modelo de intervención por etapas basado en el modelo de empleo inclusivo de la Fundación ANDI, ACDI-VOCA y Fundación Corona que se adoptó en el bono es considerado adecuado por inversionistas y operadores para desarrollar el proceso, ya que había sido probado previamente en otros programas de empleo y cierre de brechas de los participantes. Varios de los operadores tenían incorporado este modelo en sus metodologías y tenían la flexibilidad para hacer las adaptaciones necesarias para adecuarlo al diseño del bono.

1. La prestación de servicios

Con respecto a la prestación de servicios los tres aspectos sobre los que se indagó en las entrevistas son los que se consideran en la literatura como fortalezas de los BIS: la posibilidad de innovar, la flexibilidad, y la efectividad y eficiencia del mecanismo. Tanto operadores como inversionistas confirmaron el valor que estos aspectos agregan a la implementación de mecanismos como el BIS.

a. Innovación

Los actores implementadores³² identificaron diferentes elementos de innovación asociados con los BIS que, en particular, se hicieron evidentes en el BIS II. El BIS II tiene múltiples aspectos innovadores en su diseño, de acuerdo con los entrevistados, que plantea una nueva forma de trabajar los programas sociales al enfocarse en los resultados y, específicamente en el tema de empleo, es innovador porque se enfoca en la retención y supera la meta usual de colocación. También, la innovación del bono se refleja en lo que tiene que ver con la prestación de los servicios. Buena parte de la innovación se logra por la flexibilidad que ofrece y que permite amoldarse a las circunstancias que se presentan a lo largo de la implementación.

La contingencia del Covid-19 se percibió como una oportunidad de innovación porque obligó, especialmente a los actores implementadores, a buscar alternativas para entender el mercado y para adaptar el relacionamiento de los operadores con los participantes a condiciones diferentes a las previstas. Los operadores manifestaron que a raíz de la contingencia optaron por fortalecer el apoyo psicosocial (dado que los participantes sufrieron un impacto importante en la salud mental, como la mayoría de la población) con una estrategia casi personalizada dadas las restricciones de reunión impuestas. Este cambio se identifica como una manera de mejorar la prestación del servicio en futuras intervenciones.

De igual manera, en las entrevistas los distintos actores identificaron espacios de innovación en el diseño e implementación de los BIS que pueden redundar en una mejor prestación del servicio (Tabla 6). Entre estos espacios se mencionó: 1) la posibilidad de generar un mayor compromiso en los operadores para fortalecer el relacionamiento con los empleadores a través de las métricas de pago; 2) identificar maneras de innovar en la ruta de intervención para acoger más las necesidades de los participantes para adaptarse al mercado laboral mejor; 3) explorar la posibilidad de mejorar el proceso de verificación a través de un mayor involucramiento del verificador; 4) incorporar en el diseño del mecanismo la construcción de una línea base; 5) mejorar el acceso a la información necesaria para la verificación incorporando más el uso de tecnología³³; y 6) tener información más detallada sobre los costos del desempleo de población vulnerable y de las intervenciones sociales. Particularmente, este último fue considerada como una innovación que contribuiría al desarrollo de más bonos porque para el sector público sería más claro cuál es el impacto del mecanismo en el presupuesto público y en los servicios provistos a la población a intervenir.

³² De ahora en adelante cuando se haga referencia a actores implementadores se incluye a: inversionistas, intermediario, operadores y verificador.

³³ Recientemente se ha comenzado a explorar las bases de datos públicas y descentralizadas tipo *blockchain*.

Tabla 6. Espacios de innovación identificados

Espacios de innovación identificados	Inversionistas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar maneras de innovar en la ruta de intervención para adaptarla más a las necesidades de los participantes • Hacer ajustes en el flujo de caja para que los operadores puedan mejorar más en la formación • Conocer de manera más detallada el costo de las intervenciones sociales puede ser una innovación tanto para atraer al sector privado como para que el sector público tenga claro el impacto del mecanismo • Las métricas de pago pueden comprometer más a los operadores pero sin quitarles espacio para que puedan moverse
	Co-pagadores	<ul style="list-style-type: none"> • Encontrar maneras de flexibilizar las rigideces estructurales de la contratación pública, las cuales dificultan la innovación en la prestación de servicios • Hay espacio para innovar en la ruta de intervención • Mejorar el acceso a través del uso de tecnología a la información necesaria para hacer la verificación
	Intermediario	<ul style="list-style-type: none"> • Hay espacios de mejora en la definición de las métricas de pago y en la ruta de intervención para generar valor o potencializar más el resultado • Mejorar el involucramiento del verificador
	Operadores	<ul style="list-style-type: none"> • Hay oportunidades de mejora e innovación en cuanto a las métricas de pago y las alianzas con las empresas • El Covid-19 mostró que es necesario hacer un estudio de mercado para identificar mejor las demandas laborales y que el apoyo psicosocial es muy importante durante la pos-vinculación para alcanzar las métricas de pago R3 y R6
	Verificador	<ul style="list-style-type: none"> • Construir una línea base que permita hacer una evaluación de impacto pos-intervención • Mejorar el acceso a través del uso de tecnología a la información que se necesita para hacer la verificación

Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en las entrevistas realizadas a los actores

Los operadores, principalmente, y los inversionistas destacaron la necesidad de desarrollar y fortalecer las alianzas con empleadores no solo como un tema de networking sino para difundir el valor de participar en el BIS y capitalizar los efectos en reputación. Igualmente, algunos inversionistas y operadores consideran que hay espacio para generar información y análisis más profundo sobre el impacto y los cambios generados en los participantes, más allá de los resultados que dan lugar al pago. Estas innovaciones contribuirían a hacer más visibles futuros BIS y, de esa manera, también incidirían en la prestación del servicio al facilitar el cumplimiento de los resultados esperados. En las conversaciones sostenidas con participantes que no lograron emplearse, la decepción por no lograr el resultado esperado es importante porque no ven el fruto de su esfuerzo, aunque se sienten compensados por las horas de formación recibidas. Esta situación pone de manifiesto que la formación no es una garantía para insertarse en el mercado laboral, en la medida en que hay otros factores que inciden en lograr emplearse como la discriminación (que en el caso de las mujeres es evidente para los operadores).

“[veo necesario mejorar] más articulación entre empleadores y participantes en cuanto al tipo de trabajo ofrecidos y los perfiles de las personas disponibles”.

Inversionista, 2021.

"La información sobre el avance de los resultados obtenidos del bono fue suficiente, pero me hubiera gustado que fuera más amplia sobre los demás protagonistas del bono”.

b. Flexibilidad del instrumento

La flexibilidad es un atributo que se asocia con los BIS especialmente por su enfoque en productos y resultados (más que en insumos y actividades) durante la implementación. En el diseño de los BIS el equilibrio entre flexibilidad, claridad y certidumbre (de ser posible en los contratos) para las partes involucradas y el logro de los resultados es fundamental (Caré et.al, 2020).

Este atributo es en especial atractivo para los operadores, pero también es un aspecto destacado como innovador y como fuente de innovación por los inversionistas. En el caso del BIS II, los operadores percibieron como positiva la flexibilidad para desarrollar las etapas del modelo de intervención y, en particular, las fases de la etapa de formación. Específicamente, mientras que en el BIS I debían ser 100 horas de formación en competencias específicas y habilidades socioemocionales, en el BIS II se flexibilizó para que las 100 horas fueran de intervención, incluyendo más etapas (orientación socio ocupacional y proyecto de plan de vida, apoyo psicosocial, formación en competencias específicas y habilidades socioemocionales).

Aunque todos los actores perciben que el BIS II permitió realizar ajustes para manejar los cambios que se dieron en las condiciones de implementación del mecanismo derivados de las contingencias, algunos operadores fueron críticos de dos aspectos: la oportunidad con que se realizaron los cambios y la poca disposición de la Alcaldía de Cali a hacer modificaciones al contrato, en particular cuando se solicitaba relajar el límite impuesto a los contratos de obra y labor. La Alcaldía de Cali consideró esto una característica propia de la rigidez del marco regulatorio que rige la contratación pública, lo cual plantea un desafío de flexibilidad en el tema legal para el sector público si se quiere seguir avanzando en el desarrollo de nuevos instrumentos de política como los BIS. La imposibilidad de modificar el contrato en el tema de contratos de obra y labor implicó sobrecostos (en el análisis cuantitativo se encontró que fue cerca del 15%) que debieron ser asumidos por los inversionistas y los operadores.

c. Efectividad y eficiencia

En cuanto a la efectividad y la eficiencia, entendidas como la medida en que los operadores lograron los resultados (en vez de actividades) dados los recursos disponibles, en las entrevistas los operadores expresaron que en el BIS II la disponibilidad de recursos en general fue adecuada para desarrollar las distintas fases de su trabajo. Lo anterior, debido a que la remuneración que reciben los operadores es una combinación de recursos del capital de trabajo presupuestado por ellos para llevar a cabo la intervención y, de un monto de entre 10% y 20% de ese presupuesto por alcanzar las métricas de pago acordadas. El impacto de las medidas tomadas por el Covid-19 sobre la última fase del bono y los ajustes que debieron realizarse para abordar el choque en la contratación de los participantes, implicaron para los operadores asumir momentáneamente con

recursos propios algunos gastos adicionales (no presupuestados) dada la ampliación del cronograma de operación, que luego les fueron cubiertos.

En las entrevistas realizadas a los empleadores se destacó el diferencial que percibían en las personas provenientes del bono y la oportuna respuesta de los operadores a las eventuales necesidades de apoyo con los participantes. Pese a que las posibilidades de formación pos-vinculación eran limitadas, el apoyo psicosocial se mantiene por un tiempo y es valorado tanto por empleadores como por participantes. Los participantes entrevistados destacaron, a su vez, la importancia de la formación en habilidades socioemocionales y, especialmente, el acompañamiento psicosocial. Valoran el trabajo que algunos operadores hicieron con las familias. Pero, como es de esperar, hay una inconformidad entre los que no pudieron emplearse; bien sea porque no pasaron las entrevistas que tuvieron o porque las oportunidades de trabajo que les ofrecieron no se adecuaban a sus expectativas.

Gracias a que el mecanismo del bono permite hacer un seguimiento periódico y riguroso orientado al logro de las métricas de pago que, incluso en condiciones adversas de actividad económica como la enfrentada durante la pandemia, pudo ser efectivo y alcanzar resultados aceptables. No obstante, es más difícil conocer la eficiencia del bono, incluso si se comparan algunos indicadores entre el BIS I y el BIS II³⁴. Por ejemplo, la tasa de transición entre intermediación y colocación fue de 48,6% en el BIS I, frente al 46% del BIS II. Así mismo, en el BIS I la tasa de retención a R3 fue de 88%, frente al 90% en el BIS II. En términos de los pagos, se observó que, en promedio, en el BIS II el pago real por participante que alcanzó R6 fue de COP\$ 4.963.294; mientras que, para el caso del BIS I el costo promedio por participante en R3 llegó a COP\$ 4.274.265. Estas comparaciones y las diferencias en el contexto de cada implementación no permiten extraer conclusiones para calificar el desempeño de un BIS frente al otro. Sin embargo, sí se puede concluir que cada bono cumplió un papel en el aprendizaje que ha tenido el país en la implementación de BIS con mecanismo de FRB.

2. La gestión del desempeño

La gestión del desempeño³⁵ fue identificada por todos los entrevistados como uno de los aspectos en los que el BIS agrega más valor a la implementación de programas sociales; en la medida en que permite verificar los resultados para habilitar el pago, entender el impacto de la intervención, tomar algunos correctivos sobre la marcha y tomar decisiones de política pública basada en evidencia. Además, en la medida en que la gestión del desempeño es realizada por el sector privado,

³⁴ Teniendo en cuenta las diferencias de cobertura geográfica, el diseño y desembolsos de las métricas de pago; además del choque de la pandemia Covid-19 que implicó un escenario completamente diferente para el BIS II en contraste con el BIS I.

³⁵ Entendiendo por gestión de desempeño el monitoreo y análisis que realiza el intermediario con base en la plataforma de información y seguimiento que se construyó y alimentó durante la implementación del bono que permite verificar los resultados y habilitar el pago de estos.

este se vuelve un aspecto clave para el desarrollo e implementación del proyecto, y para el posterior análisis de su impacto (según los entrevistados).

Para llevar a cabo la gestión de desempeño es primordial la recolección de datos y la infraestructura para este proceso. En este caso, aunque el intermediario es el que debe dar acceso a la plataforma³⁶ (manejada por un tercero para sus análisis y comprobación de que la información esté disponible para el verificador), son los operadores quienes suben la información a dicha plataforma; lo cual creó una desconexión en la forma de llenar la información. Así, por ejemplo, la información sobre caracterización de la población en la etapa de elegibilidad que estuvo a cargo de cada operador de forma descentralizada perdió calidad y relevancia para el análisis por la falta de una codificación estandarizada de la población antes del proceso de inscripción. Esa falencia generó que se dieran distintas interpretaciones a las mismas preguntas y que se dejaran sin responder otras, lo que limita el análisis que se podría hacer de la población potencial o pre-inscrita.

A pesar de lo anterior, desde el punto de vista de los operadores la plataforma diseñada para recopilar la información para el análisis de la gestión se considera una innovación clave para monitorear la operación y es un instrumento valioso para prestar un mejor servicio que los obligó a innovar internamente en sus procesos; dado que es una práctica de recolección de información y de monitoreo casi en tiempo real que, además, alimenta la verificación. Usualmente, los operadores hacen este tipo de ejercicios al terminar la implementación y no durante esta, por lo que el BIS II implicó destinar tiempo y recursos a realizar esa labor desde el comienzo del bono. Todos los operadores coincidieron en que esto implicó introducir nuevos procesos internos, más trabajo y mayores costos; pero reconocen que los aprendizajes fueron importantes para mejorar la ejecución no solo para futuros BIS sino para su operación en general. Sin embargo, los operadores identificaron en las entrevistas varias oportunidades de mejora en la plataforma (que se incluyen en la sección de conclusiones y recomendaciones).

Los inversionistas, por su parte, identificaron que el esquema de desempeño diseñado para el mecanismo es un potencial de producir información muy valiosa sobre la gestión de todos los actores (inversionistas, copagadores y operadores).

“en algunas oportunidades nos encontramos con sorpresas que no sé si fue por falta de seguimiento [oportuno] de la parte operativa de los operadores”

Inversionista, 2021.

Por otra parte, para el verificador y los operadores la verificación de los aspectos propios de los contratos de obra y labor, de los resultados alcanzados por los participantes y de los autogestionados plantearon retos importantes para la implementación del BIS II. En el caso de los

³⁶ Para mayor detalle sobre el contenido de la plataforma, revisar el Anexo 2.

contratos de obra y labor se temía que no se tuviera suficiente información que permitiera establecer la calidad del empleo. Para los participantes autogestionados (que son participantes que reciben la formación y se gradúan, pero consiguen empleo por su cuenta) se determinaba la calidad de sus contratos a partir de los documentos que los mismos participantes autogestionados le entregaban al operador. En este sentido el diseño de los BIS necesita desarrollar paulatinamente herramientas y fortalecer el análisis sobre la manera de verificar la implementación y el impacto de las intervenciones.

a. El proceso de verificación

Respecto al proceso de verificación, varios de los operadores señalaron en las entrevistas que la estructura y funcionamiento de la plataforma de información puede mejorar; pues se percibe como difícil de manejar por su tamaño y su formato. De igual manera, tanto inversionistas como operadores identifican espacios de mejora en el proceso de verificación para permitir que las distintas etapas del modelo de intervención fluyan de una manera más eficiente (especialmente en la etapa de elegibilidad de los participantes) y para detectar oportunamente incumplimientos en los criterios de desempeño de los operadores y los resultados.

A pesar de que hubo avances entre el BIS I y el BIS II, los operadores reiteraron que es muy importante hacer más expedita la verificación en la etapa de elegibilidad de los participantes porque es la que permite iniciar la ruta de intervención y los retrasos en la verificación les genera muchos costos. Igualmente, con el fin de agilizar la verificación en las etapas de colocación y retención, una posibilidad de innovación que se sugiere es recurrir a soluciones tecnológicas más sofisticadas para fortalecer y acelerar el proceso, pero los entrevistados son conscientes de que esa decisión tiene una incidencia sobre los costos del proyecto.

Por su parte, el verificador mencionó como un posible espacio de innovación construir la línea base de los bonos para poder estructurar desde el inicio la evaluación de impacto (Tabla 6). Algunos inversionistas, sugirieron obtener información relevante sobre el impacto social más allá de la directamente relacionada con el desempeño de la intervención.

C. Determinantes del éxito para la implementación del Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo” y su contribución al desarrollo de un mercado de Bonos de Impacto Social en Colombia

Como resultado del análisis de las entrevistas realizadas a los diferentes actores del BIS II se identificaron cuatro aspectos destacados en las respuestas de los entrevistados sobre fortalezas y debilidades del mecanismo, así como determinantes para el desarrollo de un mercado de bonos en el país. Estos aspectos se refieren a las motivaciones de los diferentes actores para participar en el BIS II, la importancia de la alineación de actores, la percepción sobre la distribución de riesgos y si se están sentando las bases para desarrollar un mercado de BIS.

1. ¿Por qué participar en el Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”? Las motivaciones de los diferentes actores

La motivación para participar en un BIS es de especial importancia, por una parte, porque los potenciales inversionistas deben tener además de la motivación de rentabilidad un claro enfoque social. Por otra parte, porque en la medida en que las motivaciones sean claras y encuentren respuesta en el mecanismo para todos los actores se facilita su alineación, la cual es indispensable para el éxito de los bonos.

Para todos los actores (copagadores, inversionistas, intermediario, operadores y verificador) la principal motivación para participar en el BIS II fue contribuir a lograr mejores resultados de programas sociales con mecanismos innovadores. El BIS responde a la necesidad que perciben de aumentar la eficacia en la provisión de servicios sociales dadas las necesidades del país.

“Para nosotros es importante que el proyecto tenga resultados financieros positivos para todas las partes; es decir, que los pagadores puedan hacer más usando menos recursos de gasto público, que los inversionistas pongan los recursos y ojalá reciban alguna rentabilidad para que puedan seguir implementándolos en proyectos sociales o en nuevos proyectos de pago por resultados...para seguir dinamizando el ecosistema y que se den los resultados [en] la población beneficiaria”

Intermediario, 2021.

“si el sector público invierte más en esto es mucho mejor porque genera un mayor impacto en el largo plazo y es una forma eficiente de hacer algo por este país”

Inversionista, 2021.

Inversionistas, intermediario y operadores coincidieron en que los BIS les interesaron porque tienen el potencial para mejorar el desempeño de los programas sociales. En particular, consideran que los bonos innovan al cambiar la manera de evaluar el éxito de un programa social pues las prioridades en el resultado no son la empleabilidad ni las intervenciones basadas en actividades, sino la retención del empleo. Esta motivación fue muy importante también para el equipo de gobierno que participó en el diseño del mecanismo; sin embargo, con el cambio de gobierno en la Alcaldía de Cali no se mantuvo ese punto de vista frente al mecanismo. El cambio de equipo entre el diseño y la implementación implicó retos y aprendizajes para la implementación de futuros BIS, relacionados principalmente con lo que la literatura denomina el ciclo electoral. Es decir, el cambio de enfoque y visión de política que puede darse después de un proceso de elecciones que lleva a un cambio de liderazgo en el gobierno puede implicar desacuerdos con el diseño del mecanismo y alcance del bono o incluso con su idoneidad para la política social.

El desafío de cambiar el paradigma de los actores de gobierno frente a la manera de hacer programas sociales a través de BIS no es exclusivo de Colombia, como lo muestran Agusti y Ronicle (2021) para otros países de América Latina. Una pregunta clave que se hacen los diseñadores e implementadores de política es si vale la pena financiar este mecanismo para mejorar políticas sociales con base en la evidencia de los resultados obtenidos y por la necesidad que el mecanismo tiene de una estructura con varios actores, la cual puede ser costosa. En particular, en el caso del BIS II, de acuerdo con las entrevistas, la Alcaldía de Cali expresó reservas sobre el papel de los operadores en el esquema, algo que puede explicarse porque realizan una actividad que antes ejecutaba directamente la entidad. Adicionalmente, con la pandemia del Covid-19 se generaron dudas a los funcionarios sobre entregar de manera directa ayudas a los participantes en forma de apoyo monetario como un uso alternativo al presupuesto por persona destinado al BIS II, algo que se hubiera planteado también con otro tipo de programas; pero en este caso pone de manifiesto el dilema de destinar recursos a generar cambios estructurales frente a iniciativas de corte más asistencialista. Como concluyen los autores mencionados, todavía hay un camino por recorrer para lograr la integración de los BIS en las estructuras gubernamentales como mecanismos innovadores de política social, para lo cual es importante blindarlos del impacto del ciclo electoral con el fin de atenuar el riesgo de que su nivel de aceptación cambie cuando se realizan elecciones.

Entre los inversionistas, a pesar de que el enfoque financiero es más de sostenibilidad que de logro de alta rentabilidad (en las entrevistas no hubo alusiones específicas a la búsqueda de un nivel de TIR esperado), hay diferencias en sus expectativas frente al retorno esperado dependiendo de la manera en que fondean la inversión. Para algunos, los recursos invertidos vienen de su *endowment*; mientras otros invierten recursos de su operación. Estas diferencias en el fondeo de la inversión afectan su posición frente al riesgo que asumen en el bono. En ese sentido, aunque todos son inversionistas sociales, hay unos que están dispuestos a tomar más riesgos frente al retorno de los recursos; por el contrario, otros son más adversos al riesgo y tienen una expectativa importante de retorno de los recursos, que en algunos casos fondearán su operación. Sin embargo, en el grupo de inversionistas del BIS II al final el impacto social fue reconocido como el determinante central de su decisión de vincularse al mecanismo. Otro aspecto que motivó a los inversionistas a participar en el BIS II es la existencia en Colombia de inversionistas, proveedores de servicios e intermediarios con capacidad y experiencia para desarrollar un proyecto de esta naturaleza³⁷.

“No todos los inversionistas están en busca de rentabilidad, solo quieren impacto social.”

Inversionista, 2021.

“Vende mucho más una inversión social con un rendimiento para el dinero que estás invirtiendo.”

³⁷ En Colombia, además, existen varios fondos de inversión de impacto entre los 132 fondos de capital privados con que cuenta el país y varios actores que trabajan en proyectos de inversión de impacto social (Agusti y Ronicle, 2021).

Inversionista, 2021.

“Nosotros siempre dijimos estos recursos ojalá no se pierdan... y si se pierden están para eso, los recursos nuestros son para hacer pilotos e innovaciones para ayudar al sector público y catalizar los aprendizajes para tener un impacto”.

Inversionista, 2021.

“Lo que si no estamos dispuestos a arriesgar es el impacto social, estamos dispuestos a arriesgar el impacto financiero”.

Inversionista, 2021.

Para los operadores, el BIS II no solo es una forma de desarrollar su objeto social; sino que lo consideran interesante porque se enfoca en productos y resultados, más que en insumos y actividades. El énfasis que el diseño de los BIS hace en la evaluación del desempeño y la medición de resultados lo consideran innovador, aunque implica para ellos también hacer innovaciones en sus modelos de gestión.

“Nos dieron libertad de trabajar dentro de lo que habíamos propuesto y si encontrábamos en la realidad una oportunidad de flexibilidad o de cambio, se hizo”

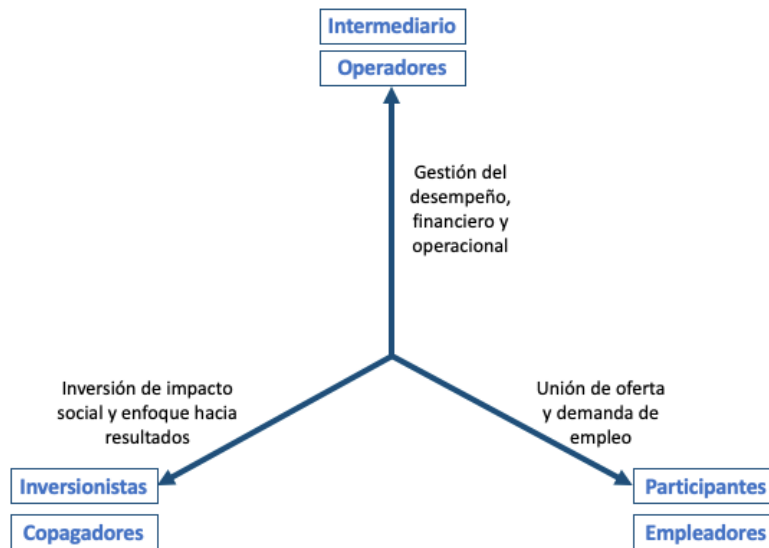
Operador, 2021.

2. La alineación de los actores

En estrecha relación con las motivaciones de los actores, su alineación se convierte en un factor fundamental para el éxito en la implementación del BIS II y el logro de los resultados esperados.

En el Diagrama 4 se trata de ilustrar la importancia de la alineación de los actores para el caso del BIS II. En este caso, hay dos grupos de actores (inversionistas y copagadores) alineados en el objetivo de llevar a cabo una inversión de recursos con impacto, que les interesa que se cumplan las métricas de pago acordadas pues el copagador podrá hacer los pagos y los inversionistas podrán seguir financiando estas iniciativas y recibirán su retorno; por su parte, el intermediario y los operadores se enfocan en el logro de una gestión de desempeño financiero y operacional que permita alcanzar los resultados para que se complete la intervención que le interesa al copagador, se genere el retorno para los inversionistas y se puedan seguir llevando a cabo estas iniciativas; y, finalmente, la unión de la oferta de mano de obra de difícil colocación con la demanda laboral por parte de empleadores que proveen trabajo formal (participantes y empleadores) cierra el círculo.

Diagrama 4. Alineación de los actores



Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en las entrevistas

Hay diversos factores que pueden facilitar que se logre la alineación de las motivaciones de los distintos actores en el objetivo del BIS. En las entrevistas realizadas surgieron varios de estos factores que, además, son comunes a los que identifica la literatura como determinantes para el desarrollo de un mercado de BIS en un país. Entre estos factores se cuentan: el compromiso y la capacidad de los actores, y las razones por las que el gobierno se interesa en este tipo de mecanismos (la demanda del gobierno), estrechamente relacionados con la alineación de los actores; y la flexibilidad con que el gobierno cuenta para adoptar estos mecanismos, el entorno regulatorio, el efecto en el mecanismo de actores que desempeñan múltiples roles, y las diferencias en los esquemas de inversión de los inversionistas, todos más relacionados con el desarrollo de un ecosistema de FBR. Este último conjunto de factores se analiza en mayor detalle en la sección 4, donde se plantea si se están sentando las bases para el desarrollo de un mercado de mecanismos de FBR en el país, aunque trabajar sobre ellos contribuye a fortalecer la alineación de los actores.

En el BIS II el compromiso y la capacidad de los actores involucrados permitió enfrentar el impacto de las contingencias y que el mecanismo alcanzara resultados positivos. Entre los inversionistas se valoró el hecho de que “hubo trabajo en equipo entre inversionistas e intermediario” para encontrar y evaluar maneras de enfrentar el impacto negativo que el cambio en las condiciones por la contingencia del Covid-19 podría traer sobre los resultados del bono.

“Es una forma novedosa de trabajar y aliarnos. Normalmente somos aliados del gobierno como asociados o contratistas, esta es una forma de trabajar que nos pone en un plano muy distinto”

Inversionista, 2021.

No obstante, el cambio de administración en la Alcaldía de Cali generó nuevas condiciones de la demanda del gobierno por el mecanismo; en la medida en que –en las entrevistas– se percibió un cambio de preferencias y de percepción de valor del bono. Probablemente, a esto contribuyó la crisis generada por el Covid-19 en el empleo y el ingreso de la población más vulnerable, lo cual implicó un desafío para el equipo de gobierno en términos de necesidad de recursos para intervenir en el corto plazo. En cualquier caso, el impacto sobre la alineación de los actores fue importante.

El valor que el mecanismo genera para el gobierno está estrechamente relacionado con la demanda que exista por soluciones de este tipo desde el sector público y eso implica un cambio de paradigma sobre la manera en que se pueden llevar a cabo los programas sociales y sobre las implicaciones en el presupuesto, la efectividad de las políticas y, por supuesto, su impacto, entre otros factores. Uno de los aspectos que algunos inversionistas identificaron como fundamentales en el BIS II para fortalecer la demanda del gobierno es la necesidad de contar con datos sobre el valor integral que representa la intervención para el gobierno, en términos de ahorro de recursos o de un uso más eficiente de estos, por ejemplo. Lo cual, aunque es relevante para cualquier programa social, en el caso específico de los BIS contribuiría a fortalecer la alineación de los actores de gobierno frente a un mecanismo innovador y poco conocido, aún en circunstancias de cambios electorales.

“[Algo que debería contemplarse es] ...el costo de los problemas sociales. Cuánto cuesta que una persona vulnerable esté desempleada, no es un tema de cuánto devenga y cuánto deja de devengar, sino el costo económico para el país que una persona que es perfectamente capaz de hacer algo, no haga nada.”

Inversionista, 2021.

Un último factor que incide sobre la alineación de los actores es la incertidumbre que se puede derivar de la flexibilidad en cómo los operadores pueden llevar a cabo la intervención, generando que haya un espacio para confusiones. De hecho, al ser un mecanismo innovador que se enfoca en los resultados (más que en las actividades) los operadores tienen un rango de libertad por el cual pueden moverse, siempre y cuando no incentiven o motiven comportamientos no deseados entre sus participantes. Sin embargo, algunos aspectos requieren aprobación. En particular, el comité de seguimiento tiene el rol de aprobar los incentivos que los operadores presentan desde el inicio en sus estrategias para el cierre de brechas, y de revisar y aprobar los nuevos incentivos que se quieran implementar; ya que los incentivos que se crean y que los operadores proponen a sus participantes son muy importantes para alcanzar las métricas de pago acordadas. Esta mezcla de flexibilidad y control puede generar confusiones sobre qué es permitido y qué no; como lo sucedido con uno de los operadores en el desarrollo del BIS II relacionado con las estrategias para la verificación de la vinculación de los participantes. Sin embargo, la flexibilidad del mecanismo también fue algo positivo en la alineación de los actores porque permitió que, frente a la terminación del contrato con uno de los operadores durante la implementación del bono, el intermediario afrontara la

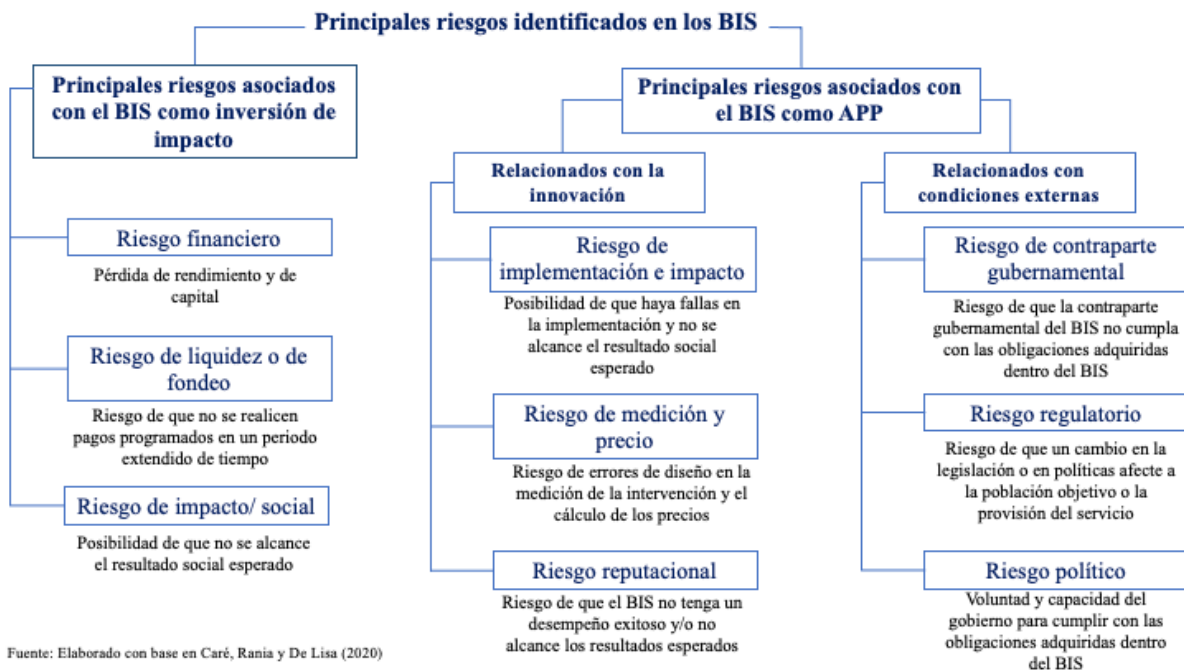
situación por medio de la coordinación con los demás para evitar que los resultados y métricas de pago se vieran afectados.

Agusti y Ronicle (2021), después de evaluar la experiencia en varios países de América Latina, recomiendan que en las alianzas para desarrollar BIS se debería realizar un taller al principio para discutir las motivaciones y objetivos de todos los actores y así asegurar la alineación. En particular, a pesar de que tanto el BIS I como el BIS II plasmaron de manera clara en el diseño sus objetivos, en las entrevistas algunos de los operadores del BIS II fueron bastante críticos, por ejemplo, del hecho de que el bono se enfocara más en la colocación y la retención que en la empleabilidad, lo cual estaba claramente planteado desde el inicio en el diseño del bono.

3. ¿Quiénes asumen los riesgos asociados con el Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”?

En el Diagrama 5 se presentan algunos de los principales riesgos identificados en la literatura sobre los BIS; por un lado, están los riesgos directamente asociados con el mecanismo (comunes a cualquier inversión financiera) y, por el otro, los relacionados con las alianzas público-privadas (en la medida en que la FBR se fundamenta en este tipo de alianzas). Como se mencionó, contingencias como el cambio de administración en la Alcaldía de Cali y el impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la actividad económica y la cotidianidad de la población cambiaron la percepción de los actores del BIS II sobre los riesgos.

Diagrama 5. Principales riesgos identificados en los BIS



Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en Caré, Rania y De Lisa (2020)

En la Tabla 7 se presentan las principales opiniones de los entrevistados sobre los riesgos identificados en la implementación del BIS II (clasificadas de acuerdo con el Diagrama 5 para propósitos analíticos). En cuanto al riesgo financiero es importante mencionar que por definición el mecanismo le asigna este riesgo al inversionista; pero en la práctica la percepción entre los actores privados es que todos enfrentan un riesgo financiero, aunque de diferente magnitud. Según lo expresado en las entrevistas, el riesgo más alto lo asumen los inversionistas, seguido por el intermediario y, luego, los operadores. Por su parte, el copagador de gobierno tiene un riesgo financiero determinado por las vigencias presupuestales y derivado de la no ejecución de los recursos; los demás copagadores también enfrentan este riesgo que varía de acuerdo con las prácticas presupuestales de cada entidad.

A este respecto es importante destacar que para los inversionistas y los operadores el rol de intermediario es clave para mitigar el riesgo financiero porque al tener el manejo de la información y realizar un análisis periódico tiene la capacidad para liderar y gestionar los ajustes necesarios al mecanismo, aprovechando su flexibilidad. Este rol que le atribuyen al intermediario se evidenció durante la pandemia del Covid-19.

Tabla 7. Percepciones de los entrevistados sobre los riesgos

Riesgo	Actor	Percepciones y opiniones expresadas en las entrevistas
Riesgo financiero	Opinión generalizada	Todos los actores privados enfrentan un riesgo, aunque de diferente magnitud. El riesgo más alto es el de los inversionistas, seguido por el intermediario y, luego, los operadores. El BIS II se percibía con un riesgo financiero un poco más grande que el BIS I porque el esquema de incentivos (los mayores precios y R6) aumentaba el riesgo y, por tanto, el pago. Esa diferencia de percepción del riesgo se hizo mayor cuando las condiciones cambiaron por el cambio de la Alcaldía de Cali y por el Covid-19.
	Inversionistas	Al ampliarse el cronograma de operación del BIS con respecto a lo que estaba en el contrato con los operadores y por las implicaciones de la pandemia del Covid-19 sobre el empleo, se materializó un riesgo financiero (en términos de la TIR). Aunque para algunos fue más importante la consideración del impacto social.
	Operadores	Al ampliarse el cronograma de operación del BIS con respecto a lo que estaba en el contrato con los operadores se configuró un riesgo financiero para los operadores que debieron contemplar gastos adicionales por un tiempo más, aunque esos gastos se les cubrieron y el riesgo financiero se materializó principalmente para los inversionistas (en términos de la TIR). Finalmente, para los operadores el riesgo financiero que se materializó se derivó de la porción de su contrato que dependía del logro de unas metas específicas (entre un 10% y 20% de su presupuesto aproximadamente).
Riesgo de liquidez	Operadores	Al ampliarse la operación del BIS II con respecto a lo que estaba previsto en el contrato con los operadores se materializó para ellos un riesgo de liquidez, que debieron asumir con recursos propios ciertos gastos adicionales (como más tiempo de psicólogas y otros miembros de los equipos) hasta la conclusión del bono.
Riesgo de medición y precio	Inversionistas	Algunos entrevistados perciben que hay operadores que no entienden bien sus costos y riesgos, lo cual puede generar riesgos en la implementación

Riesgo	Actor	Percepciones y opiniones expresadas en las entrevistas
		del bono y en alcanzar los resultados, aunque en el BIS II finalmente estos riesgos no se materializaron porque se lograron resultados muy positivos.
Riesgo de implementación e impacto	Copagadores Inversionistas	Los inversionistas y copagadores mencionaron que asumen un riesgo derivado de la escogencia de los operadores y de incluir operadores nuevos por su posible falta de experiencia.
Riesgo social y de impacto	Inversionistas	El copagador de cooperación asume un riesgo que es el tiempo de aprendizaje de todos los actores, el cual es un riesgo que muy probablemente un agente privado no esta dispuesto a asumir porque necesita obtener resultados de manera más rápida.
Riesgo de contraparte gubernamental	Inversionistas, copagador de cooperación	A través del copagador de gobierno se puede configurar un riesgo de no ejecución si se asignan recursos y no se alcanzan las métricas de pago acordadas, este riesgo puede afectar los desembolsos.
		Otro potencial riesgo que puede derivarse del copagador de gobierno es el cambio de destinación de los recursos. El manejo del Covid-19 planteó el riesgo de que se destinaran recursos del bono a ayuda humanitaria, pero no se materializó.
		Existe un riesgo que se deriva del marco regulatorio de la contratación pública; dada la poca flexibilidad que existe para ajustar los contratos ya firmados previamente.
		Se percibe que hay un riesgo ligado con la anualidad presupuestal que restringe la ejecución de recursos por parte del copagador público.
		En caso de coincidir la implementación del bono con un cambio de gobierno local, se presenta un riesgo ligado con el ciclo electoral; el cual implica que la nueva administración local deba familiarizarse y acogerse a la lógica del mecanismo innovador de financiación de pago por resultados.
Riesgo reputacional	Opinión generalizada	Para los operadores hay un riesgo reputacional clave frente a las comunidades por ser su campo de operación. En el BIS II este riesgo se materializó con el límite a los contratos de obra y labor. Se generó un dilema sobre responder a las necesidades de empleo de la comunidad a pesar de que esas acciones no contribuyeran a cumplir con los requisitos de pago del bono.
	Inversionistas, copagador de gobierno	El riesgo más importante para el copagador de gobierno es reputacional. En particular, por el compromiso frente a las comunidades que tienen que creer en un programa social con una nueva metodología.
	Inversionistas, copagadores	Para los inversionistas y el copagador de cooperación hay un riesgo reputacional asociado con la implementación de un nuevo mecanismo financiero y de innovación.

Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en las entrevistas realizadas a los actores

“A nivel de la distribución del riesgo entre los actores privados, creo que ahí es donde se vuelve más innovador y creo que lo tratamos de hacer muy innovador en nuestro proyecto; en donde el riesgo mayor lo asumían los inversionistas, luego el intermediario y los operadores”

Miembro del equipo implementador, 2021.

“Todos tienen un nivel de riesgo... los inversionistas lo ven como “si a nosotros no nos pagan nosotros somos los que asumimos el riesgo” pero al final hay un riesgo compartido [entre todos los actores]...es importante mirar ese riesgo y saber cuánto se le puede realmente transferir a

los operadores...por eso es importante el papel del inversionista porque los operadores no tienen tanta capacidad financiera”

Miembro del equipo implementador, 2021.

El impacto de la pandemia del Covid-19 hizo que se materializara el riesgo financiero porque la retención a largo plazo se puso en juego porque por diseño del BIS II la métrica de R6 aumentaba el riesgo para el operador en comparación con el BIS I. De acuerdo con el planteamiento de operadores e inversionistas, el hecho de que R6 representara una parte importante del pago por resultados implicaba asumir un mayor riesgo, posiblemente porque en parte, la retención a 6 meses depende en menor medida de la gestión del operador y más de las condiciones de la economía. A esto se suma el hecho de que en el mercado laboral de Cali es bastante utilizado el contrato de obra y labor, incluso antes de la pandemia; el cual por diseño del BIS tenía un límite para ser considerado en el cumplimiento de las métricas de pago. Pero, con la pandemia del Covid-19 empezó a ser aún más común; los empleadores no solo tuvieron que despedir empleados, sino que los contrataban para realizar labores muy concretas en plazos muy cortos para manejar la incertidumbre que la evolución de la pandemia implicaba. Esta situación impactó los resultados de los operadores y llevó al intermediario a solicitar la flexibilización del límite a la contratación por obra y labor a los copagadores. La incertidumbre sobre si esta flexibilización se iba a lograr y la caída en la actividad económica resultado de la pandemia hicieron evidente la posibilidad del riesgo financiero.

Al ampliarse el cronograma de operación del bono con respecto a lo que estaba previsto en el contrato con los operadores se materializó también un riesgo de liquidez que debió ser asumido con recursos propios, este fue un aspecto destacado en particular por los operadores.

“Sí, este es el riesgo después de haber terminado el periodo del contrato: asumir costos de alargue del proyecto”.

Operador, 2021.

A ese respecto, algunos entrevistados señalaron que, al cambiar las condiciones por las contingencias mencionadas, fue evidente que algunos operadores no entendían bien sus costos y riesgos (Tabla 7). No obstante, hay que considerar que el cálculo de costos y pagos se hizo con base en los aprendizajes del BIS I y la información de mercado, en el marco de condiciones normales (es decir, sin contingencias). Sin embargo, los entrevistados llamaron la atención sobre la necesidad de fortalecer la consideración de posibles contingencias en el diseño de futuros bonos. Los inversionistas también perciben que es importante para ellos conocer las capacidades y enfoque de trabajo de los operadores porque hay un riesgo de implementación y de impacto derivado de la escogencia de los operadores y de su falta de experiencia. De manera que, se concluye que el conocimiento, en particular, de las metodologías y experiencias de los operadores es una información que se debe tener en cuenta para fortalecer en futuros bonos.

“Los resultados del BIS I muestran que a los operadores más pequeños les cuesta más”

Inversionista, 2021.

Los entrevistados asociaron el riesgo social y de impacto que se configura cuando no se alcanzan los resultados con el riesgo reputacional. También, se mencionó que en la etapa inicial de desarrollo de los BIS hay un riesgo social y de impacto que es difícil que un agente privado esté dispuesto a asumir por la novedad del mecanismo, de manera que los entrevistados consideran que el copagador de cooperación desempeña un papel crucial para el desarrollo de estos mecanismos.

Sobre el papel de la contraparte gubernamental (gobierno nacional o gobierno local) en la configuración de riesgos, los entrevistados señalaron varios desafíos. Por una parte, a través del copagador de gobierno se puede configurar un riesgo de no ejecución de los recursos si no se alcanzan las métricas de pago acordadas y no se hacen los pagos correspondientes, lo cual por razones presupuestales puede terminar afectando los desembolsos al terminar el bono. También hay un eventual riesgo de cambio de destinación de los recursos, como respuesta a ciertas contingencias, y hay un riesgo de culminación o cambio del ciclo electoral que implica el cambio del equipo de gobierno y puede afectar la continuidad del bono.

Adicionalmente, el riesgo de contraparte gubernamental se materializó en el BIS II a través de dos vías. Por un lado, a través de la inflexibilidad asociada con el marco regulatorio de contratación pública que limitó la capacidad para modificar el porcentaje permitido de contratos de obra y labor para adecuar el mecanismo al uso difundido en la ciudad de ese tipo de contratos y a las contingencias derivadas, especialmente, de la pandemia del Covid-19³⁸. En palabras de funcionarios de la Alcaldía de Cali, se trataba de “ejecutar lo que se había contratado”; no de falta de flexibilidad. Al respecto, es importante mencionar que, en general, los funcionarios públicos enfrentan un riesgo alto de sanciones disciplinarias por modificar las condiciones de contratos ya suscritos, lo cual hace que la interpretación del margen de maniobra con que se cuenta sea bastante conservadora³⁹. De otro lado, el manejo de la pandemia planteó el riesgo de que el actor de gobierno considerara la posibilidad de cambiar la destinación de esos recursos para atender la crisis.

Otro riesgo que la mayoría de los actores coincidieron en destacar en las entrevistas fue el reputacional (Tabla 7). El copagador de gobierno lo señaló como clave por su compromiso frente a las comunidades y le preocupó el poco control que tenía sobre los operadores. Este tipo de percepciones han sido señaladas en estudios como el de Gustafsson-Wright, et.al. (2015), en el que

³⁸ Tener flexibilidad para hacer cambios al diseño del mecanismo fue un aspecto necesario para que el intermediario encontrara opciones para limitar el impacto sobre el logro de métricas de pago y los desembolsos correspondientes en una situación distinta a la prevista, en razón al Covid-19. Esas opciones implicaban aceptar el reconocimiento de un mayor porcentaje de contratos de obra y labor en las métricas de pago, por ejemplo.

³⁹ Como resultado de este aprendizaje el equipo de SIBs.CO planteó para el diseño de futuros BIS dejar la posibilidad de hacer este tipo de cambios técnicos al contrato a través de actas para no recurrir a instrumentos que impliquen modificar el contrato.

se plantea que la ausencia de una relación directa entre los operadores y el copagador de gobierno puede, potencialmente, generar asimetrías de información que afectan al gobierno. En efecto, el copagador de gobierno en el BIS II señaló la necesidad que tuvo durante la ejecución del bono de tener más información acerca de cómo se estaba trabajando con la comunidad, por la posibilidad de que surgieran riesgos de tipo reputacional. Este es un aspecto que, también, requiere un cambio de paradigma para los actores de gobierno y que debería abordarse para fortalecer el ecosistema de BIS para encontrar un equilibrio que no implique caer en una excesiva veeduría del copagador de gobierno sobre los operadores, que por definición es contraria a la naturaleza de los BIS.

Sin embargo, el riesgo reputacional también es un aspecto fundamental para los operadores que expresaron su interés en manejarlo de la mejor manera frente a las comunidades porque son su campo de operación. En ese sentido, puede decirse que si los operadores protegen su riesgo reputacional hay una mayor probabilidad de que sean una garantía para el actor de gobierno y, en general, para todos los actores involucrados en el BIS. De hecho, los operadores se enfrentaron al dilema sobre cómo responderles a los participantes, especialmente en un momento tan difícil para la población vulnerable por el impacto de la pandemia sobre la actividad productiva. Por lo que decidieron seguir consiguiendo trabajos bajo la modalidad de contratos de obra y labor, aunque a partir de un momento ya no pudieran contar para sus respectivas métricas de pago.

“Por un lado, tenemos que cumplir con las métricas; pero, por el otro lado tenemos unas personas que se están muriendo de hambre. Se decidió que se siguiera con esos procesos de contratación [de obra y labor] y se asumía el riesgo de que esas personas ya no se podían vincular a un cargo que si contara para métricas de pago.”

Operador, 2021.

Respecto al riesgo reputacional, es pertinente anotar que los actores implementadores que estuvieron tanto en el BIS I (alcance nacional) como en el BIS II (alcance local) perciben que en el nivel local el empleo es un tema de política social central y que las conversaciones sobre los resultados esperados del bono con los funcionarios en cada uno de los niveles fueron muy distintas. Las diferencias en el alcance y la importancia relativa de las intervenciones a nivel nacional frente al local surgen como una consideración relevante para reflexionar en el diseño de la intervención.

“...el involucramiento de la entidad pública nacional es un poco más a nivel de lineamientos, estrategia, una supervisión. Por otro lado, el nivel de involucramiento de la entidad local es mayor y se centra en cosas operativas.”

Miembro del equipo implementador, 2021.

4. ¿Se están sentando las bases para el desarrollo futuro de un mercado de mecanismos de FBR en el país?

Todos los actores implementadores del BIS II coinciden en que el desarrollo futuro de un mercado de BIS en Colombia todavía se ve lejano. No obstante, sí se percibe que se está avanzando en el desarrollo de un ecosistema de FBR; pues, en el marco del programa SIBs.CO, ya se ha concluido la implementación de los BIS “Empleando Futuro” y “Cali Progresas con Empleo”, en mayo de 2021 se lanzó el tercer BIS “CREO”, y en 2020 se creó el Fondo de Pago por Resultados – LOGRA que permitirá desarrollar el mercado de forma más consistente.

Sin embargo, el análisis de las opiniones y percepciones expresadas por los actores entrevistados permite identificar varios aspectos sobre los que se necesita seguir trabajando con miras a fortalecer el ecosistema de FBR. Sumado a la importancia de fortalecer la demanda del gobierno por instrumentos de FBR (que previamente se mencionó también como un determinante fundamental de para la alineación de los actores que son parte del diseño e implementación de este tipo de instrumentos), otro factor clave para fortalecer el ecosistema de FBR es un entorno regulatorio que facilite la implementación del mecanismo; en la medida en que permite llevar a la práctica la colaboración entre gobierno y actores privados con la agilidad con que requiere la iniciativa privada. En general, los actores privados del BIS II percibieron que todavía hay mucho por hacer en el marco legal y regulatorio, especialmente en cuanto a las vigencias futuras. En ese sentido, la creación del Fondo de Pago por Resultados – LOGRA se percibe como un avance muy positivo para dar solución a algunos de los desafíos regulatorios.

Algunos de los inversionistas entrevistados propusieron un análisis más profundo del efecto de organizaciones desempeñando múltiples roles dentro de los BIS o que tienen relaciones de subordinación entre sí, por la posibilidad de que esto genere conflictos de interés y señalaron la necesidad de desarrollar un ecosistema más competitivo para evitar esta situación. En el caso específico del BIS II, se mencionó en las entrevistas que aspectos como el hecho de que la entidad que ejercía el papel de intermediario tuviera entre sus accionistas a algunos de los inversionistas podía generarle conflictos de interés para desempeñar sus labores. En particular, esa percepción se expresó en relación con la objetividad que puede tener el intermediario en el caso de un debate sobre el retorno financiero del mecanismo, en el que su posición sobre el balance entre resultados sociales y financieros podría verse afectada por la posición de sus accionistas. En contraste, para todos los participantes en los BIS es conocido y aceptado que entidades que, por ejemplo, han desempeñado el rol de intermediarios en unos casos han participado en otros casos como inversionistas, o que eventualmente podrían desempeñarse como operadores.

En Colombia, como en el resto de los países en que se han lanzado BIS, las primeras fases de desarrollo del mecanismo han implicado que las organizaciones y entidades participantes asuman múltiples roles en la implementación. Esto implica que en un BIS el intermediario pueda ser al tiempo inversionista y operador, como en el nuevo Bono de Impacto Social III “CREO”. También, se da el caso de actores que asumieron un rol en el BIS I y se vincularon con otro rol en el BIS II.

La literatura reconoce que en mercados incipientes de BIS los actores pueden asumir varios roles dentro de un mismo bono. Esta característica es común cuando el ecosistema de los BIS es incipiente (Agusti y Ronicle, 2021) y se percibe como positiva por el conocimiento que todos los actores tienen sobre el sector social, pero también se considera que plantea algunos desafíos. Para gestionar esos desafíos es clave discutir potenciales conflictos de interés por parte de los diferentes actores desde el inicio. Lo cual, también, llama la atención sobre la conveniencia de involucrar a nuevos actores con capacidad y experiencia en distintos roles en futuros bonos para fortalecer y expandir el alcance del mecanismo.

“...que haya una política clara de conflictos de interés. Que el intermediario sea una inversión de varios de los inversionistas hace un poquito de ruido. El intermediario no debería [estar vinculado] con inversionistas.”

– Inversionista, 2021.

No obstante, la experiencia de los diversos actores en el ecosistema de programas sociales tiene otras implicaciones que son muy positivas. En el BIS II algunos inversionistas tenían experiencia como operadores en programas sociales en otras áreas o con otros enfoques. Esta experiencia se percibe como positiva para el desarrollo de los BIS, así como la que ganan los actores que repiten su participación en nuevos bonos.

Otro factor que contribuye de manera importante a fortalecer el ecosistema de FBR, y también promueve la alienación de los actores, es tener en cuenta en el momento en que se estructuran los grupos de inversionistas que la manera en que estos fondean la inversión incide sobre las expectativas que tienen frente al retorno esperado y el nivel de riesgos que pueden asumir.

Tanto inversionistas como operadores expresaron en las entrevistas que consideraban valioso mejorar el relacionamiento con empleadores en varias dimensiones. Entre estas dimensiones pueden mencionarse: 1) la búsqueda de un mayor alcance para la comunicación del esquema, de sus resultados y participantes a todo tipo de públicos, especialmente empleadores y 2) el interés de encontrar vías para fortalecer el relacionamiento con los empleadores.

La necesidad de ampliar la comunicación del mecanismo y de las experiencias de implementación a todo tipo de públicos y, en particular, a los potenciales actores (inversionistas, gobiernos, prestadores de servicios y empresas) se consideró por parte de los entrevistados como fundamental para que se consideren los BIS instrumentos para innovar en la política social. En palabras de un inversionista, “el modelo BIS implica un cambio de mentalidad para todos los actores”.

También, se destacó en las entrevistas el interés de varios actores por fortalecer el relacionamiento con otros actores del bono más allá de las acciones que hace el intermediario, así el rol de este sea

percibido de una manera muy positiva; especialmente con los copagadores y, en particular, con el copagador de gobierno.

“Posiblemente se podría agregar valor al agregar interacciones cruzadas y no que todas estén centralizadas en el intermediario.”

Inversionistas, 2021.

“Debe reconocerse la alianza como un todo y no solo a través del intermediario. Sobre todo para la etapa de construcción de mercado.”

Inversionista, 2021.

En las Tablas 8 a 10 se resumen algunos de los principales hallazgos (ya mencionados en las secciones anteriores) que surgieron en las entrevistas con los diferentes actores y que vale la pena tener en cuenta para identificar factores que inciden en el fortalecimiento del ecosistema de FBR. Esta información permite visualizar factores que los entrevistados perciben como positivos del BIS II para el logro de resultados, así como los correspondientes resultados negativos. La información se presenta en 4 cuadrantes, en el cuadrante 1 se ubican los aspectos más positivos asociados con el BIS II y en el cuadrante 3 los más negativos. En el sentido de las manecillas del reloj, los cuadrantes 2 y 4 son intermedios en lo positivo y lo negativo, especialmente porque no hay consenso entre los entrevistados sobre esos atributos.

De esta información, se destacan del análisis realizado para esta evaluación los siguientes aspectos:

- Es necesario generar demanda por los BIS de parte de los actores de gobierno y eso se logra fortaleciendo los datos y análisis del costo y el beneficio de las intervenciones.
- En esta fase de la evolución de los BIS, los inversionistas todavía deben tener una marcada orientación hacia la inversión de impacto social y asumir cierto nivel de riesgo que puede representar el mecanismo para otro tipo de inversionistas.
- Es necesario encontrar maneras en las que el esquema regulatorio no le reste flexibilidad a los BIS. Desde el punto de vista de los copagadores, la búsqueda de elementos para flexibilizar las rigideces de la contratación pública (vigencias fiscales y margen de maniobra para hacer modificaciones de los contratos, para citar algunas) requiere de más innovación; el Fondo de Pago por Resultados contribuye al respecto, pero que se debería complementar con acciones en pro de la flexibilidad del régimen de contratación.
- El perfil de los prestadores de servicios sociales (operadores) es un factor determinante para el logro de los resultados del proyecto. Es importante que se tenga en cuenta en la estructuración de los mecanismos de FBR que, en esta fase de desarrollo de los BIS, los operadores (independientemente de si tienen o no ánimo de lucro) deben tener la capacidad de adaptar su enfoque y metodología de trabajo a una intervención con un alcance diferente

al que tradicionalmente han trabajado en aspectos como plazos y cobertura⁴⁰ que se centra en el pago por resultados y en el cierre de brechas de los participantes para entrar al mercado laboral; deben tener la capacidad administrativa, operativa y técnica o la capacidad de desarrollarlas, para realizar la gestión del desempeño que requiere un mecanismo FBR en la medida en que esta es una innovación de la manera tradicional de prestar servicios sociales; tener la capacidad financiera de asumir temporalmente algunos gastos del proyecto en el evento de alguna contingencia; y tener estrategias para conformar alianzas con empleadores. La experiencia del BIS II (con las varias contingencias y retos experimentados) hacen evidente que posiblemente el perfil requerido para operar BIS implica que el número de potenciales operadores es reducido, por lo que para fortalecer el ecosistema de FBR es necesario involucrar a más actores de ese tipo.

Tabla 8. Atributos y percepciones del BIS II - Copagadores

Atributos y percepciones del BIS II - Copagadores	
Negativo	Positivo
4	1
<ul style="list-style-type: none"> • La rigidez de la contratación pública pone un límite a la flexibilidad para adaptarse a los cambios • La nueva administración percibió como algo negativo la pérdida de la relación directa con la población objetivo, pues son los operadores quienes se relacionan con los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación (una nueva forma de contratación en la que los actores privados pueden aportar al desarrollo de la ciudad) • Cumplimiento de objetivos en un programa social enfocado en la inserción efectiva en el mercado laboral
<ul style="list-style-type: none"> • Si el sector público no tiene un conocimiento importante del mecanismo se dificulta su implementación y ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una manera más eficaz de administrar los recursos públicos porque hay garantía de lograr el objetivo • Flexibilidad del esquema de intervención para tomar medidas frente a la contingencia del Covid-19
3	2

Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en las entrevistas realizadas a los actores

⁴⁰ En general, los operadores cuentan con metodologías de intervención de más largo plazo que deben ajustar al bono para cumplir con el cronograma de intervención establecido. Por ejemplo, un operador cuenta con un programa de formación de jóvenes con un alcance de 300 horas a lo largo de 5 meses. O, también, se enfocan en poblaciones objetivo con pocos o ningún criterio de vulnerabilidad diferente a la ubicación geográfica o la pertenencia a un grupo poblacional específico (i.e. desplazados por la violencia o nivel de Sisben, únicamente).

Tabla 9. Atributos y percepciones del BIS II – Inversionistas

Atributos y percepciones del BIS II - Inversionistas	
Negativo	Positivo
4	1
<ul style="list-style-type: none"> • La conversación con otros inversionistas podía enfatizarse más en “cómo ganamos todos” • Algunos perciben que podían tener más participación en las comunicaciones de los copagadores sobre los resultados del BIS 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una forma diferente de trabajar, de interactuar en equipo (inversionistas – intermediario) y de tener impacto • El papel del intermediario es clave porque solo hay un actor al que hay que exigirle y responderle; y las reuniones con él son claves para ver avances y retrocesos
<ul style="list-style-type: none"> • Para algunos fue evidente la necesidad de tener un mayor relacionamiento con los copagadores, especialmente con el copagador de gobierno • Para algunos sería importante incluir más las voces de los operadores • Se percibe que hay diferencias en el nivel de alianzas con empleadores que tienen los operadores, se podría hacer uso del networking de los inversionistas y articularse más con la Alcaldía 	<ul style="list-style-type: none"> • Los comités técnicos son muy importantes para los inversionistas • La comunicación con los inversionistas fue precisa, suficiente y constante • Prevalencia de un diálogo constructivo entre inversionistas. Para algunos, es importante que solo tienen que involucrarse cuando hay que tomar decisiones
3	2

Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en las entrevistas realizadas a los actores

Nota: en esta tabla se incluyen las visiones del intermediario por estar en línea con las de los inversionistas.

Tabla 10. Atributos y percepciones del BIS II – Operadores

Atributos y percepciones del BIS II - Operadores	
Negativo	Positivo
4	1
<ul style="list-style-type: none"> • Desafío y reto por contingencia del Covid-19: por la generación de cargas económicas adicionales y por el objetivo de sostenibilidad que implicaba R6 • Es necesario continuar ajustando la sincronía para dar respuesta oportuna a la verificación para elegibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Cronograma del bono hace que se desarrolle un trabajo consistente con los participantes • El flujo de recursos –como fue establecido en el diseño y en el contrato de servicios– se considera adecuado para la ejecución de la intervención • La comunicación y la coordinación que hay en el bono son importantes
<ul style="list-style-type: none"> • El bono se centra más en la vinculación que en la preparación para la vida laboral • La formación solo se enfoca en cerrar brechas y el tiempo de formación es muy corto • Le faltó flexibilidad al bono para adaptarse a la realidad del mercado laboral de Cali 	<ul style="list-style-type: none"> • El acompañamiento del intermediario es positivo y su labor permite conocer qué están pensando los inversionistas • La disponibilidad de datos es una fortaleza • El bono permite una mayor cobertura al tener varios operadores trabajando • Relacionamiento con otros operadores en espacios de retroalimentación y aprendizajes
3	2

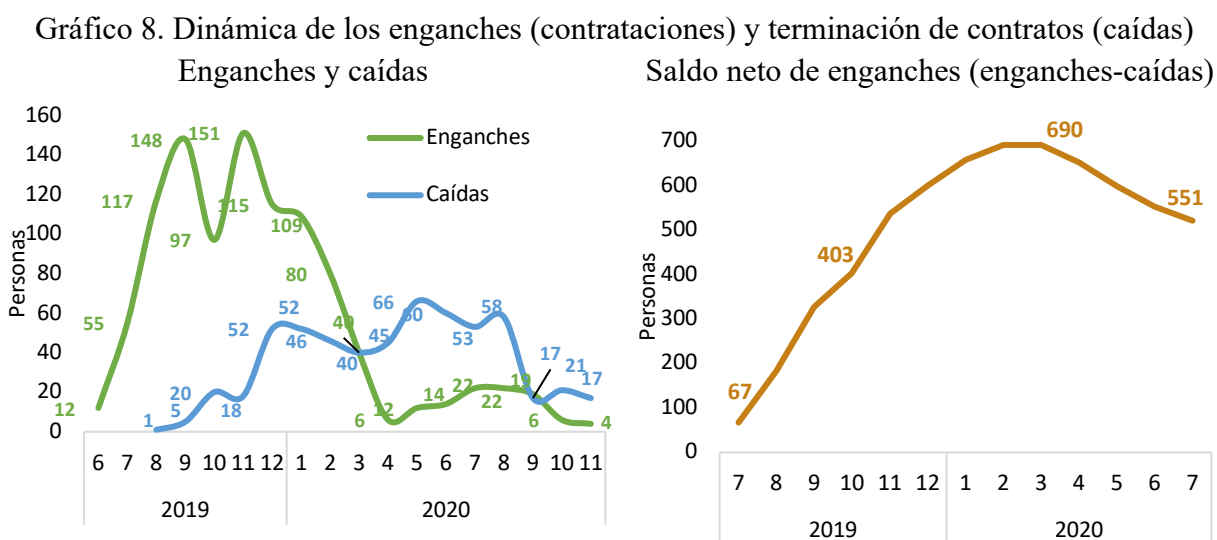
Fuente: elaboración Fedesarrollo con base en las entrevistas realizadas a los actores

D. Capacidad de respuesta a diferentes contingencias que se presentaron durante la implementación del Bono de Impacto Social II “Cali Progresá con Empleo”

El BIS II se desarrolló entre abril de 2019 y diciembre de 2020, durante su implementación y ejecución se presentaron tres contingencias importantes: el Paro Nacional a finales del 2019, el cambio de Alcaldía en Cali en enero 2020 y la pandemia del Covid-19 desde marzo del 2020.

1. Impacto del Paro Nacional y cambio de gobierno en la Alcaldía de Cali

El Paro Nacional y la pandemia tuvieron un impacto sobre el desempeño de la actividad económica y, por tanto, sobre la dinámica del empleo. El impacto de la pandemia se extendió por varios meses, siendo realmente el mayor reto que enfrentó el bono. En el Gráfico 8 se presenta la dinámica de los enganches y caídas acumulados en la contratación mensual del bono⁴¹. Se aprecia que la contratación tuvo sus máximos entre los meses de agosto y noviembre de 2020, a partir de este momento los operadores se enfrentaron las dificultades que surgieron del paro de noviembre combinadas con la estacionalidad típica del mercado de trabajo de la ciudad; la cual se caracteriza por la reducción de la demanda laboral por parte de los empleadores durante el fin de año.



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

El cambio de la Alcaldía de Cali en enero 2020 implicó familiarizar al nuevo equipo de gobierno con el mecanismo para concluir con el bono y, además, enfrentar el impacto de la pandemia sobre el mismo. Esta contingencia planteó desafíos para el bono en cuanto a la flexibilidad para adaptarlo a cambios en las condiciones iniciales; como la necesidad de reconocer un mayor porcentaje a los contratos de obra y labor para efecto de las métricas de pago que fue un tema difícil de abordar por las restricciones que genera el marco regulatorio de contratación pública, en la medida en que la interpretación del margen de maniobra con que se cuenta para modificar los contratos se ve afectada por el riesgo de sanciones disciplinarias que enfrentan los funcionarios. En particular, el tema de modificar el porcentaje en el que se reconocían los contratos de obra y labor en los resultados, fue más crítico con la pandemia pues una práctica que era usual en el mercado laboral de la ciudad se utilizó aún más por los cambios en la actividad económica. Estas modificaciones del diseño del bono hubieran permitido acercarse más a las métricas de pago acordadas inicialmente en el BIS II para que los inversionistas recuperaran los recursos con que financiaron a los operadores, en un

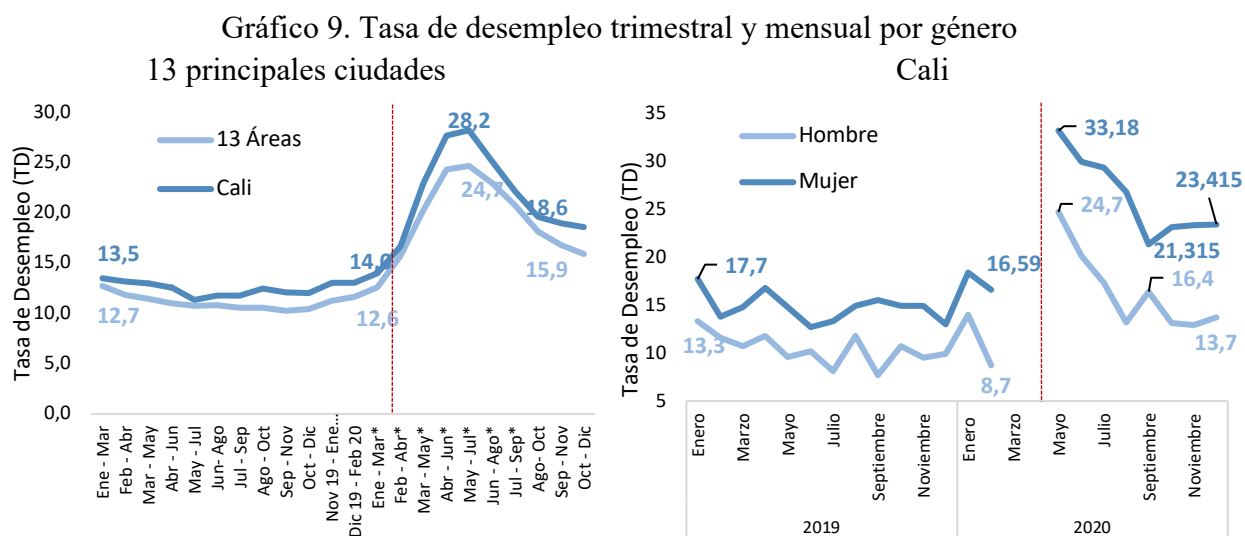
⁴¹ Esta información es basada en las fechas de inicio y terminación (fin del periodo de contratación, despidos o renuncias) de los contratos de la base administrada por SIBs.CO.

contexto en el que las tasas de ocupación de los participantes cayeron ostensiblemente, pero podrían haber sido cuestionadas desde el punto de vista legal. Este desafío, de acuerdo con los entrevistados, requirió de la coordinación entre inversionistas, intermediario y copagadores; además, todos reconocieron la importante labor desarrollada por el intermediario.

2. Impacto del Covid-19

Desde mayo y junio de 2019 se comenzaron a formalizar los primeros contratos de trabajo, proceso que continuó de manera normal con algunas afectaciones en noviembre de 2019 por el Paro Nacional. Sin embargo, en marzo del 2020 la aparición del Covid-19 y las medidas del Gobierno Nacional y local para controlar su propagación y sus efectos sobre la población configuraron un escenario de caída en el crecimiento económico, pérdida de empleos y de ingresos, como nunca se había experimentado.

En el segundo trimestre de 2020 el Producto Interno Bruto nacional cayó un 15,8%, y el año cerró con una caída de 6,8% en la actividad económica. La TD en las principales áreas urbanas pasó de un 12,6% entre el primer trimestre de 2020 a 24,7% en el trimestre mayo a junio (Gráfico 9). Para el caso de Cali, en el mismo período, la TD pasó de 14,0% a 28,2%; es decir, con la pandemia se agravó la difícil situación que la ciudad ya experimentaba en materia de desempleo. Como en el resto del país, las mujeres fueron uno de los grupos más afectados por el desempleo en Cali, su TD pasó de 16,6% en febrero a 33,2% en mayo de 2020. Con la recuperación por el paulatino levantamiento de las medidas de aislamiento, la brecha de desempleo entre hombres y mujeres se ha venido ampliando.

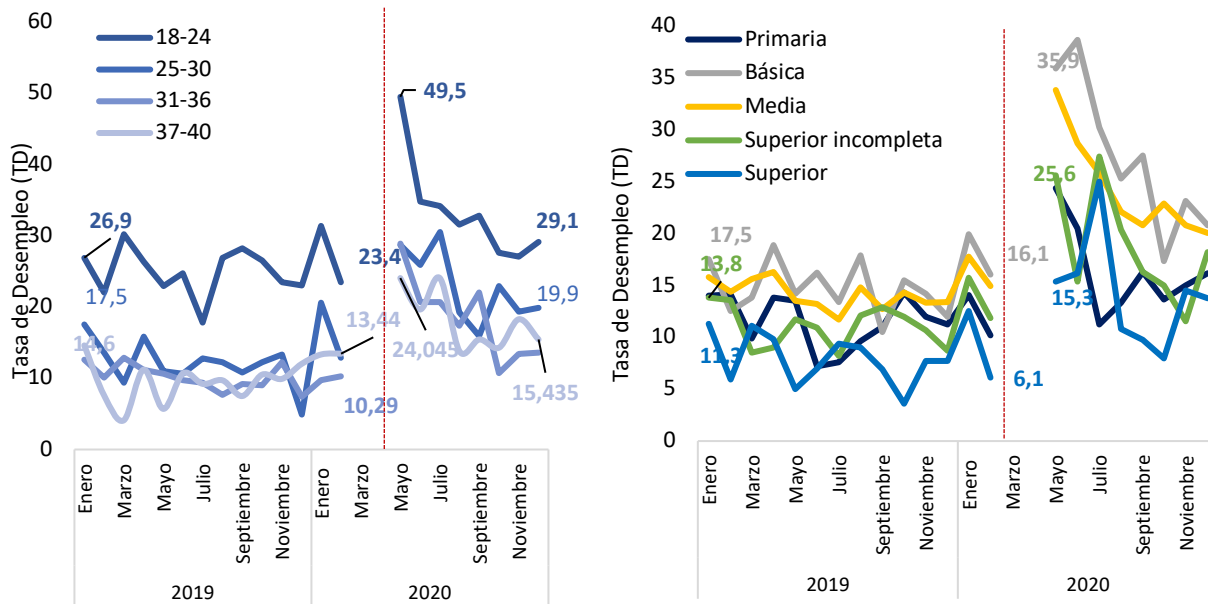


Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en Dane (GEIH)

Nota: Las tasas de desempleo mensuales no garantizan la representatividad de los datos. No obstante, se considera que muestran la tendencia creciente o descendente de este indicador, por lo que se muestran para ver tal tendencia.

De otro lado, al mirar la dinámica del desempleo por rangos de edad se evidencia que el grupo más afectado fueron los jóvenes entre 18 y 24 años con un incremento de 26 p.p en su TD, seguido por el grupo entre 31 y 36 años que aumentó la TD en 18,6 p.p y siguió descendiendo más que los restantes grupos etarios en la recuperación posterior (Gráfico 10). Así mismo, desde el punto de vista de la educación, fueron las personas con niveles educativos de básica y media los más afectados por la crisis económica.

Gráfico 10. Tasa de desempleo mensual para la ciudad de Cali
Rangos de edad Niveles educativos



Fuente: cálculos Fedesarrollo con base en Dane (GEIH)

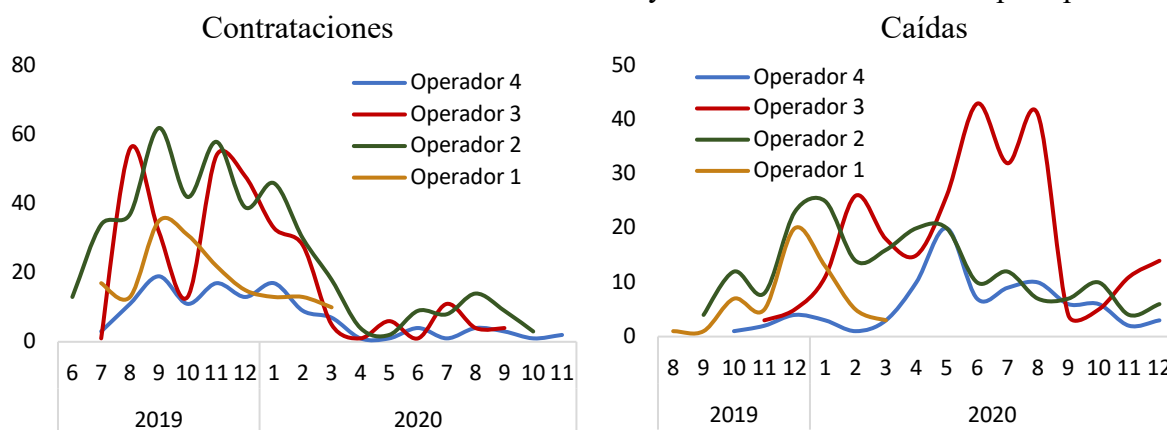
Sin duda, la situación social y económica que se configuró afectó el desempeño del bono y puso en riesgo el logro de las métricas de pago acordadas. No solo por la situación general, sino porque la debacle del mercado laboral afectó principalmente a las personas con las características que están más representadas en los participantes del bono: mujeres, jóvenes, y con educación básica y media.

En el Gráfico 8 se observa que la disminución en los enganches parecía detenerse en los dos primeros meses de 2020 cuando hizo su aparición el Covid-19 en el panorama. Lo cual llevó a que la contratación mensual se desplomara hasta llegar a solo 6 personas en el mes de abril. Al mismo tiempo, que las caídas (fin de los contratos) comenzaron a incrementar, lo que hizo que el saldo entre enganches y caídas se tornara negativo. De tal manera, que los enganches netos que en marzo de 2020 eran de 690 contratos comenzaron a descender, poniendo en serias dificultades la consecución de las métricas de pago. Los operadores expresaron su preocupación tanto por el cierre de oportunidades de empleo como, especialmente, por el despido de personas y la negativa de participantes empleados a continuar saliendo de sus hogares al trabajo por miedo al contagio.

Este nuevo entorno requirió la búsqueda de opciones para adaptar el mecanismo al cambio en las condiciones. Desde la administración del bono y en común acuerdo entre todos los actores, se introdujeron algunos cambios; sumado a esto, los operadores hicieron modificaciones para seguir realizando su gestión. En primer lugar, se amplió el cronograma de operación del bono hasta diciembre del 2020, pues inicialmente el contrato con los operadores estaba programado para terminar en octubre. Esto permitió adaptarse al entorno incierto causado por la pandemia; pero aun así fue un escenario muy difícil para los operadores que tuvieron que tratar de lograr nuevos enganches en medio de una caída en la actividad económica, hacer un mayor seguimiento a los participantes para minimizar la terminación de los contratos que se estaban desarrollando y para animarlos a seguir vinculados a sus trabajos siguiendo los protocolos de seguridad en salud. En segundo lugar, esta situación profundizó el debate sobre la flexibilización del límite impuesto a contratos de obra y labor establecido con anterioridad con el fin de facilitar la colocación, dadas las nuevas condiciones del sector empresarial y las características de vulnerabilidad de los participantes que dificultaban su colocación.

Al ver las mismas cifras por operador se observa un patrón similar para cada uno. En noviembre del 2019 todos enfrentaron una caída abrupta en las contrataciones que es mucho más fuerte para el operador 3, lo cual se puede deber a que la mayoría de los empleos contratados fueron en sectores altamente afectados por las medidas de aislamiento como lo son el sector de servicio de alimentos y bebidas, y de ventas (Gráfico 11). Entre diciembre de 2019 y enero de 2020 se da una estabilización de los enganches; pero llega el choque de la pandemia que lleva a valores cercanos a cero las contrataciones y la finalización de contratos se acelera a partir de la situación de salud pública; en especial el operador 3 se ve afectado en una mayor proporción por la finalización de las contrataciones (puede deberse a la misma razón de las caídas en noviembre de 2019: los sectores en los que fueron contratados los participantes). Luego, hay una recuperación leve una vez se relajan las restricciones de aislamientos obligatorios, pero todavía se está lejos de las cifras iniciales. Igualmente, se destaca el comportamiento de las caídas para el caso del operador 2 porque experimenta el choque en marzo de 2020, pero en los siguientes meses las caídas disminuyen.

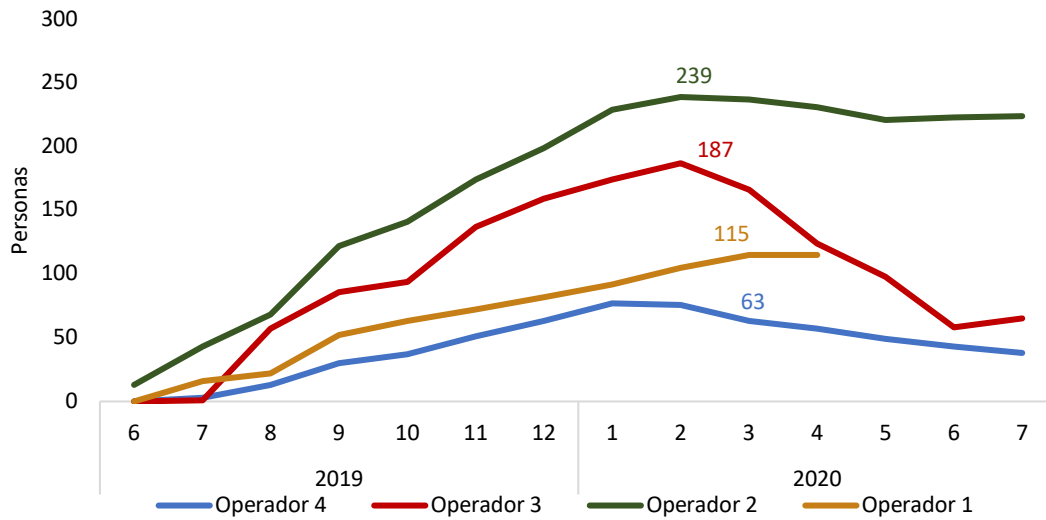
Gráfico 11. Dinámica de las contrataciones y terminación de contratos por operador



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

El balance entre contratos y caídas por operador se puede ver en el Gráfico 12. El operador 2 tiene el mejor balance y se destaca que aún después de las medidas implementadas para contener el Covid-19 mantiene un buen nivel en el saldo de empleo. Caso diferente el del operador 3, cuya curva tiene su punto de inflexión en marzo de 2020 y continúa cayendo. En contraste, para el operador 4 incluso desde antes de la pandemia su empleo neto comenzó a descender sistemáticamente sin detenerse.

Gráfico 12. Balance entre contrataciones y terminación de contratos por operador



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

3. Acciones para enfrentar la contingencia

De acuerdo con las entrevistas realizadas, las acciones para enfrentar las contingencias fueron lideradas por el intermediario y los operadores, y se enfocaron en los siguientes aspectos:

- Principales acciones emprendidas por el intermediario:
 - Coordinación de los actores y uso de las instancias de gobernabilidad a través de los comités. El BIS considera en su diseño comités como el técnico y el de seguimiento que se reúnen regularmente, los inversionistas reconocen el valor de la información que se presentaba en estas instancias y su relevancia para mantenerlos informados durante la contingencia del Covid-19.
 - La coordinación se complementó con una comunicación constante, especialmente durante la pandemia, y una búsqueda de opciones para que el bono alcanzara las métricas de pago acordadas. No obstante, algunos entrevistados, entre los inversionistas y los operadores, mencionaron que hubo oportunidades de mejora en el seguimiento a la evolución del mercado laboral con los cambios introducidos por la pandemia para apoyar la búsqueda de oportunidades por parte de los operadores.
- Principales acciones emprendidas por los operadores:
 - Comunicación directa de los operadores con los participantes a través de teléfono y medios virtuales con una mayor frecuencia durante la pandemia. Para los

operadores, el teléfono y las plataformas virtuales fueron muy útiles para mantener el contacto con los participantes. Los cambios necesarios se pudieron hacer relativamente rápido porque en el momento en que surgió la pandemia ya se había superado la etapa de formación y el énfasis estaba en la intermediación laboral y el apoyo psicosocial pos-vinculación para mantener el empleo. Las limitaciones provinieron de la disponibilidad de teléfonos y planes de internet de los participantes, por lo cual algunos operadores tuvieron que apoyar a las personas con el acceso a estas herramientas.

- Adopción de estrategias para identificar y abordar a los sectores económicos que se mantuvieron contratando personas durante la pandemia. Una vez se estableció que el comercio de alimentos, el sector salud y la construcción mantuvieron su actividad al no verse tan afectados por los cierres, los operadores dirigieron sus esfuerzos de colocación a esos sectores. Sin embargo, el desempeño desigual en los resultados de los operadores se puede explicar por dos razones. Por una parte, algunos abordaron de manera más focalizada a los participantes para evitar que rechazaran las ofertas de trabajo por el temor de salir de sus casas y exponerse al contagio. Por otra parte, algunos inversionistas señalaron que en esta coyuntura se evidenció la debilidad de las redes y alianzas de ciertos operadores con los empleadores, así como de su capacidad de reacción para encontrar nuevos sectores.

V. APRENDIZAJES PARA LA POLITICA PUBLICA DE EMPLEO

En esta sección se presentan análisis cuantitativos sobre aspectos relacionados con la ruta de intervención y los resultados en materia de colocación y retención en el empleo que pueden informar futuros bonos en el sector de empleo y en general programas relacionados con la política pública. Para ello, por un lado, se llevaron a cabo varios ejercicios de estimación de modelos de probabilidad tipo *probit*; y, por el otro, se hicieron estimaciones de la supervivencia en el empleo que permiten analizar el efecto de algunas variables sobre la retención laboral. Sin embargo, estos resultados pueden estar siendo mediados por el fuerte impacto que tuvo el choque de la pandemia en la economía y el mercado laboral de Colombia.

Para estos ejercicios econométricos se utilizó la plataforma de información del bono, con la que se pudo analizar cuáles de las características observables influyeron en el tránsito entre algunas etapas relevantes del proceso y las características que influyen en la supervivencia del empleo. No obstante, no todas las variables recolectadas tienen una buena cobertura y calidad de su información; además de que a medida que el participante avanza en la intervención se va recogiendo más información (Anexo 2). Por lo que para los ejercicios econométricos solo se pueden usar algunas de las variables de acuerdo con la etapa de intervención (Anexo 3 y 4 presentan el conjunto de variables que se usaron en los modelos *probit*). Por último, estos resultados y su interpretación se trata de complementar con información cualitativa recogida en la investigación.

A. El proceso de intervención ¿qué determina la transición de una etapa a otra?

El BIS II fue implementado a lo largo de una serie de etapas (Tabla 1) que pueden resumirse en el Diagrama 6. Los operadores tuvieron flexibilidad de implementación, dado que finalmente el pago se sustenta exclusivamente en el logro de las métricas de pago acordadas y no se imponen mayores restricciones en la metodología de cada operador para llegar estas. De tal manera que, es importante hacer una caracterización del desarrollo del bono a lo largo de toda su línea de intervención; lo cual, da luces sobre las particularidades del proceso de intervención de cada operador que puedan explicar los resultados obtenidos.

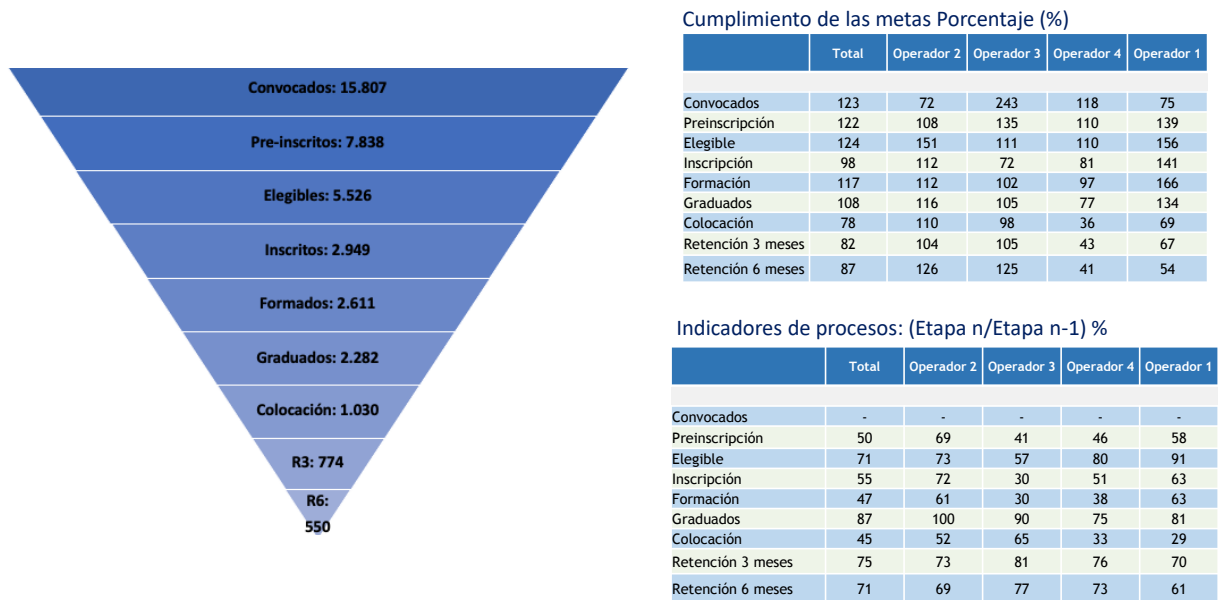
Diagrama 6. Resumen ruta de intervención



Fuente: elaboración Fedesarrollo

En el Diagrama 7 se presenta el flujo de los participantes a través de las diferentes etapas de la ruta de intervención y se incluyen dos cuadros. En el primero se muestra el porcentaje de cumplimiento de las métricas de pago de forma agregada por operador en cada una de las etapas de la intervención. En el segundo, se sigue el desenvolvimiento del bono a lo largo de su cadena de intervención, utilizando indicadores de procesos para mostrar el porcentaje de participantes que continúan a cada etapa con respecto a los participantes que habían alcanzado la etapa anterior.

Diagrama 7. Etapas del BIS II



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

El proceso comienza con una convocatoria amplia, sobre la cual se tenían previstas unas metas operativas que inicialmente fueron fácilmente cumplidas por el bono (Diagrama 7). En la convocatoria, en promedio, se sobrepasó la meta operativa en un 23% de lo previsto, con algunas diferencias entre los operadores. El operador 4 la superó en un 18% y el operador 3 convocó potenciales participantes en más de dos veces sus metas operativas previstas. Mientras que los operadores 1 y 2 estuvieron aproximadamente un 30% por debajo de sus metas operativas. Es importante mencionar que, aunque para todos la etapa de convocatoria es clave, los operadores 3 y 4 la definieron como el punto de partida que les permite alcanzar buenos resultados.

Para convocar a los participantes se utilizaron diferentes canales. Se observa que, de las 7.838 personas preinscritas, el mayor porcentaje de convocados fue por medio de búsqueda directa en el territorio (36%) y a través del voz a voz (29%). Así mismo, se usaron otros canales (28%), entre los que destacó el uso de redes sociales. El mecanismo menos efectivo de convocatoria fue por medio de *call center* (7,5%). Este resultado confirma la hipótesis planteada al inicio de la investigación sobre que la socialización, convocatoria e inscripción de forma abierta y masiva en lugares públicos puede ser más eficiente y efectiva en atraer un mayor número de posibles participantes. Sin embargo, los operadores expresaron que complementaban esta estrategia con una socialización, convocatoria e inscripción de forma cerrada en sus sedes, y señalaron que es importante ese complemento más personalizado para iniciar el proceso con los participantes.

En la etapa de inscripción los operadores 3 y 4 estuvieron por debajo de su meta operativa. Entre la etapa de convocatoria solo sobreviven a la siguiente (inscripción) el 50%. Para el operador 3 solo 41% de los convocados resultan inscritos, mientras que para el operador 2 se inscribe el 69%.

Se aprecia que, a partir de la etapa de colocación, conseguir las métricas de pago acordadas se vuelve más difícil que en las etapas previas. Se colocaron 1.030 participantes (frente a la métrica de pago de 856 personas), 774 participantes alcanzaron la métrica de retención a 3 meses (a comparación de la métrica de pago de 856 personas), y, finalmente, 550 participantes lograron la retención a 6 meses (con respecto a la métrica de pago de 599 personas). El operador 4 solo tuvo un cumplimiento de las métricas de pago del 36% en Colocación, 43% en R3 y 30% en R6. En contraste los operadores 2 y 3 cumplieron las métricas de pago de Colocación y sobrepasaron las de R3 y R6. El operador 2 se diferencia por un importante esfuerzo de acompañamiento en la etapa de pos-vinculación, y por haber comenzado a colocar a participantes muy rápidamente, con lo cual tuvo más tiempo para alcanzar las métricas de pago de R3 y R6.

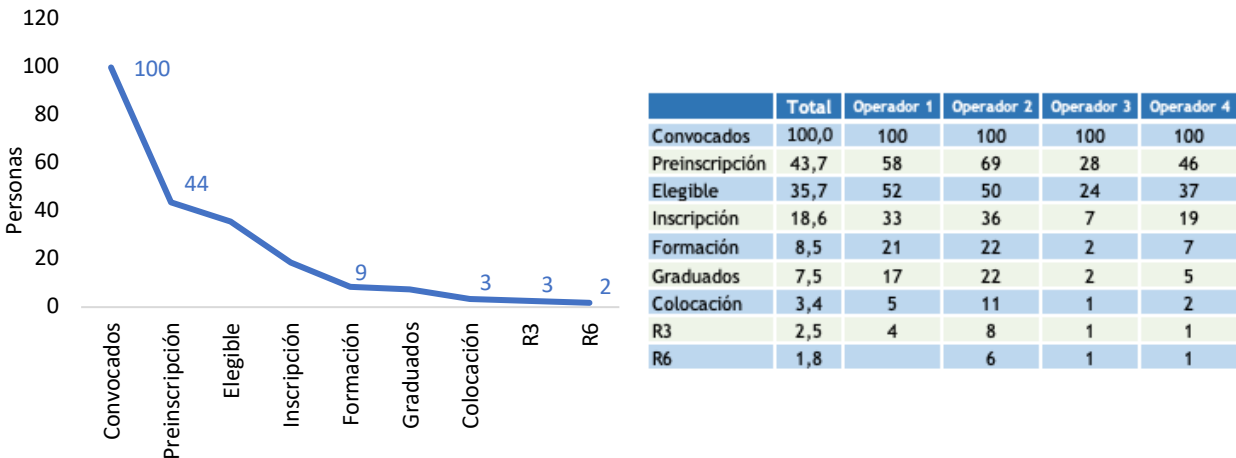
Otro de los indicadores que evidencia los resultados de estas tres métricas (C, R3 y R6) es el porcentaje de participantes que se mantiene en una de estas etapas con respecto a la anterior. Se puede ver que en promedio el 45% de los participantes que se graduaron fueron colocados. Son los operadores 4 y 1 los que muestran una caída más pronunciada en esta etapa del proceso, con un porcentaje de supervivencia de 33 y 29%, respectivamente; lo cual puede explicarse por la percepción de estos operadores de un proceso de búsqueda más difícil de oportunidades entre empleadores. La supervivencia de los participantes en las dos siguientes etapas, con respecto a su anterior etapa, es en promedio 73% para R3 y 67% para R6.

El operador 4 está muy por debajo de las métricas de pago sobre todo en R3 y R6, que se ubican entre un 43% y 41%, respectivamente. De acuerdo con los operadores, la etapa de convocatoria y selección de los participantes se considera la más importante porque es la que permite que todo el proceso se realice de forma eficiente y se pueda cumplir con las métricas de pago acordadas. Sin embargo, el impacto de esa etapa en la consecución de las métricas de pago puede ser diferente dependiendo de la estrategia de cada operador. El operador 3 empieza su proceso considerando los perfiles y trabajos demandados por las empresas ancla, así que es factible que no haya una inscripción tan alta como en la convocatoria; pero al final del proceso logra mejores indicadores de Colocación, R3 y R6. En contraste el operador 4, hace entrevistas a los participantes en la etapa de selección lo que puede hacer que se reduzca el número de participantes inscritos respecto a la convocatoria, pero como no hay un trabajo tan estrecho desde el inicio con las empresas ancla eso no se refleja en los resultados finales de Colocación, R3 y R6.

Para ilustrar un poco más la dimensión de cada etapa en el conjunto del bono, en el Gráfico 13 se muestra la supervivencia en cada etapa por cada grupo de 100 personas que fueron convocadas. Para el conjunto del bono se observa que de cada 100 aspirantes que iniciaron el proceso 9 llegaron a la etapa de formación, cerca de 3 alcanzaron R3 y 2 lograron R6. Como se puede observar, el operador 2 muestra una mayor supervivencia en todo el proceso; dado que de 100 personas que lo iniciaron, 11 llegaron a ser colocados y 8 y 6 participantes lograron R3 y R6, respectivamente. Este operador tiene una amplia experiencia en programas de empleo, lo que pudo incidir en estos resultados. Además, en las etapas de colocación y retención, este operador hizo un mayor énfasis

en brindar un acompañamiento activo a los participantes para mejorar su retención laboral, incluso comparado con su estrategia usada regularmente.

Gráfico 13. Sobrevivientes de cada 100 participantes que inician el proceso por cada etapa



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

1. El tránsito entre ser elegible e ingresar a la etapa de formación

Como se evidencia en el Diagrama 7, la ruta de intervención empieza con una amplia convocatoria, pero solo un porcentaje se preinscribe y de estos solo una parte de las personas son elegibles (es decir que cumplen con los requisitos). De los elegibles, solo el 55% ingresan a la fase de formación. El análisis de este resultado sugiere como una posible hipótesis de esta fuerte reducción de los participantes la heterogeneidad de la población; la cual determina que, si bien todos son desempleados y vulnerables, hay algunos con una marcada urgencia por emplearse (es el caso de los hombres cabeza de familia, según los operadores) y algunos con un nivel educativo que no requieren de la formación, entre otros factores. En esta sección se estimará y analizará el modelo 1 (Diagrama 3) que estima la probabilidad de sobrevivir entre la etapa de elegibilidad y la de formación. Las variables utilizadas como controles en las regresiones corresponden a las características poblacionales y de las exigidas para ingresar al bono (para más detalles sobre las variables usadas en el modelo consultar el Anexo 3).

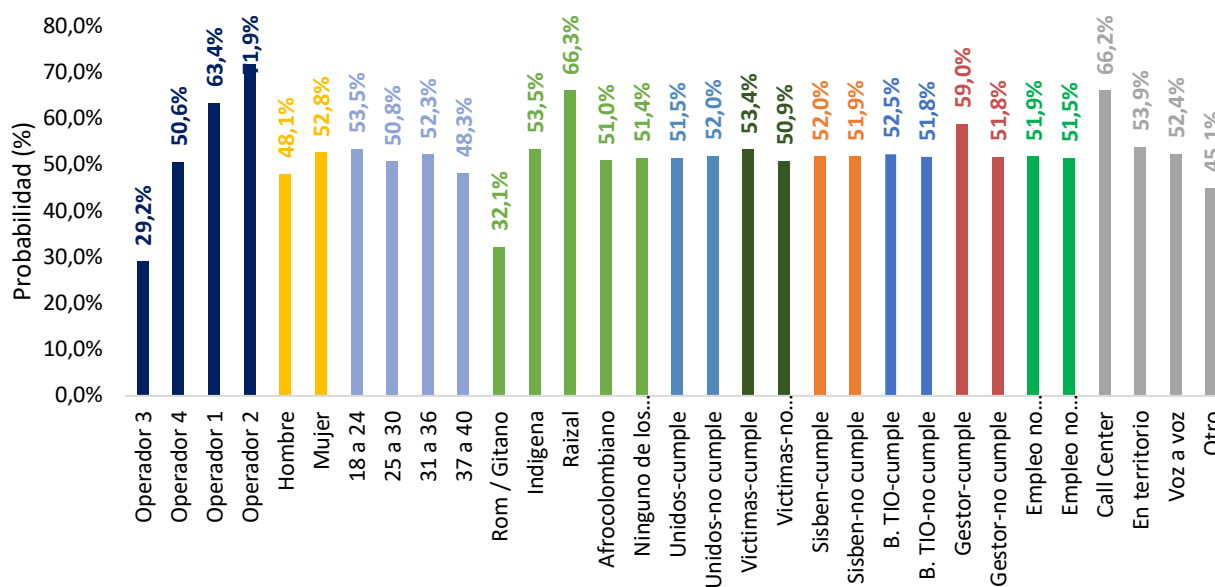
En el Anexo 5 se muestran los coeficientes estimados y su significancia estadística. No obstante, lo más interesante es analizar las probabilidades estimadas a partir del modelo⁴² que se presentan en el Gráfico 14. Se aprecia que el operador que muestra una menor probabilidad de que las personas elegibles continúen a la siguiente etapa es el operador 3 (29,2%) y el de mayor probabilidad es el operador 2 (72%), las diferencias entre los operadores son estadísticamente significativas. El operador 3 realiza convocatorias muy amplias y un perfilamiento influenciado

⁴² En el cálculo de probabilidad se aplicaron los parámetros estimados en el promedio de las variables (individuo promedio): $P(Y_i = \hat{1} \mid x_i) = \Phi(\bar{x}'_i \beta_i)$, donde $\Phi(\cdot)$ es la función de distribución acumulada normal estándar.

por los requerimientos de los empleadores que influye desde el inicio del proceso; mientras que, el operador 2, además de su experiencia en programas de empleo con población vulnerable, tiene una estrategia muy personalizada de su intervención asignándole a cada participante un psicólogo.

Un aspecto interesante son las diferencias que se presentaron de acuerdo con el canal a través del cual fueron convocados los aspirantes. Aquellos participantes que fueron convocados por *call center* tienen una mayor probabilidad de continuar hacia el proceso de formación (66,2) y la menor probabilidad fue para las personas que manifestaron otro medio. Para aquellas personas que fueron contactadas directamente en el territorio o que llegaron por el voz a voz, su probabilidad promedio de continuar a la etapa de formación una vez son clasificados como elegibles es del 52,5%. El hecho de que los convocados por *call center* continúen, en mayor medida, a la etapa de formación podría confirmar la importancia de una acción personalizada para el éxito del bono, aspecto que los operadores destacaron como diferenciador. Probablemente, no es muy eficiente para lograr convocar masivamente, pero sí es efectivo para el desempeño posterior. Con respecto a las demás características (ser de un barrio TIO, Red Unidos, Unidad de Víctimas, ser graduado del programa GAC, Sisben, tener formación no formal previa) todas se ubicaron alrededor del 52% de probabilidad, sin ninguna diferencia estadística entre ellas. También, en la información recolectada por el bono, se hizo la distinción entre afrodescendiente y afrocolombiano (para propósitos de este análisis se agruparon ambas categorías en un solo grupo denominado afrocolombiano), población indígena, raizal y gitana (rom); se encontró que hay una dificultad por parte de los participantes autoreconocidos como rom para continuar con la formación.

Gráfico 14. Probabilidad estimada de pasar de la etapa de elegible a formación para diferentes características

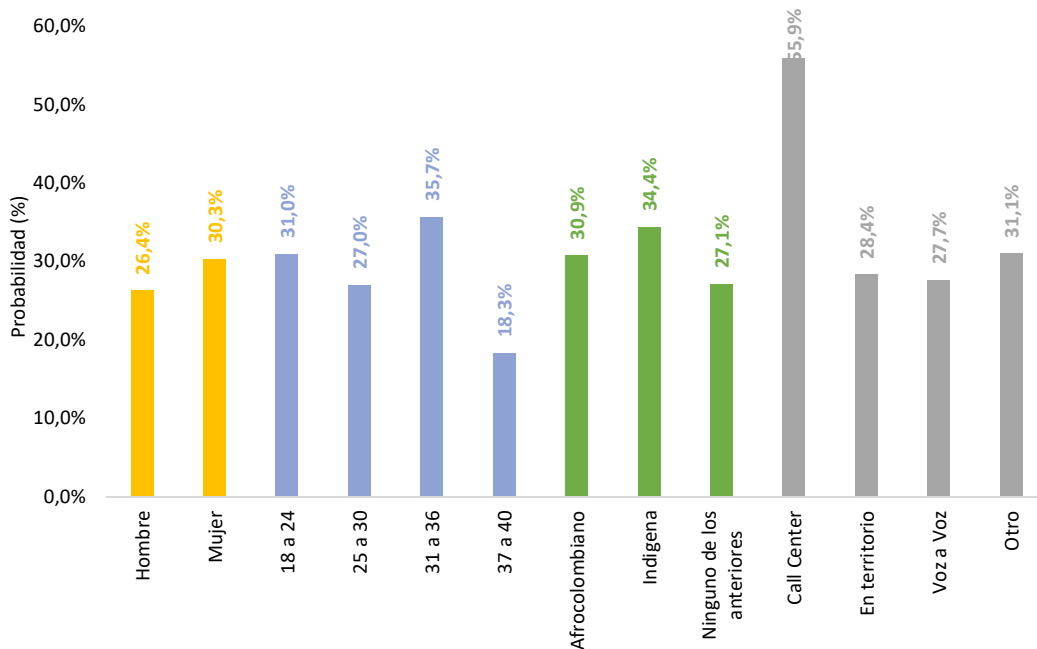


Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II y el modelo probit

Nota: las variables presentadas corresponden con las variables con las que se cuentan hasta esta etapa de la intervención en la base de datos, y, además, responden al interés de comprobar la probabilidad estimada de pasar de la etapa de elegibilidad a la formación.

Se dio una mirada a la estructura de las probabilidades del operador 3 para ver si la menor probabilidad que tuvieron los elegibles de pasar a la etapa de formación mostraba alguna característica particular. En el Gráfico 15 vemos que, en términos de la edad la diferencia con el promedio del bono se dio en que las participantes entre 37 y 40 años tuvieron una menor probabilidad (18%) de continuar. La opción de búsqueda por *call center* tiene una alta probabilidad; pero representa solo a 2 personas elegibles, de las cuales continuó una. Así, que no hay evidencia que permita afirmar un sesgo en la selección por parte de este operador.

Gráfico 15. Probabilidad estimada de pasar de la etapa de elegible a formación para diferentes características del operador 3



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Nota: las variables presentadas corresponden con las variables con las que se cuentan hasta esta etapa de la intervención en la base de datos, y, además, responden al interés de comprobar la probabilidad estimada de pasar de la etapa de elegibilidad a la formación particularmente para el operador 3, el cual no contó con participantes que se autoreconocen como raizal o rom/gitano.

2. Formación: ¿qué determina el éxito para graduarse?

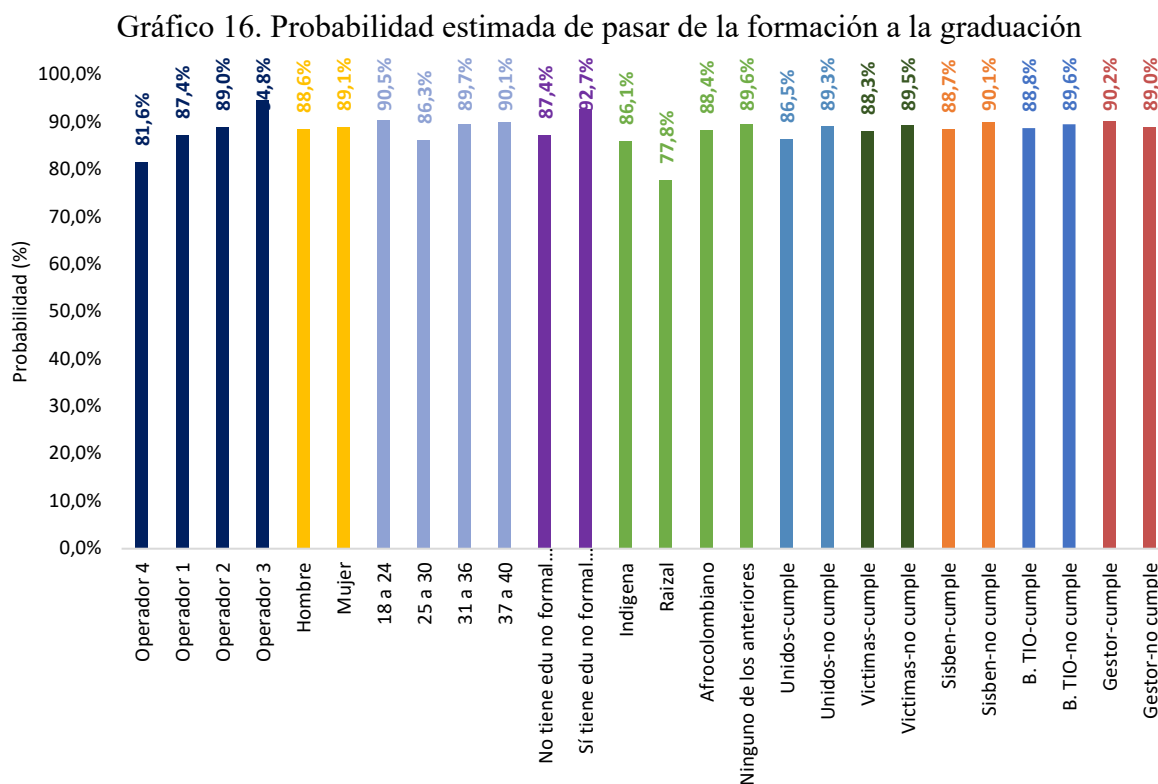
En esta sección se analizan los resultados de la estimación del segundo modelo propuesto: la probabilidad de pasar de la etapa de formación a la graduación. Recordemos que para poder recibir la certificación de graduación los participantes debían completar 100 horas de intervención. Para ello se ha seguido la metodología de estimar un modelo de probabilidad de graduarse. Las variables que se utilizaron como regresores en la estimación se presentan en el Anexo 4. Adicionalmente, en el Anexo 6 se presenta el resultado de la regresión.

a. Características de los participantes y de sus hogares

(1) Edad y educación

En el Gráfico 16 se presentan las probabilidades construidas a partir de los parámetros estimados. Se aprecia que los más jóvenes (18 a 24 años) son el grupo con mayor chance de graduarse frente a los otros, en especial muestra diferencias estadísticas con aquellos entre 25 y 30 años. De acuerdo con lo expresado por los operadores, esta mayor prevalencia de jóvenes entre los graduados puede deberse al hecho de que en general los participantes señalaban entre los impedimentos para asistir a la formación tener personas a cargo para cuidar. Sin embargo, entre hombres y mujeres no existen diferencias relevantes en términos de su probabilidad de grado, la cual se ubica alrededor del 88%.

Los participantes que respondieron haber recibido algún tipo de educación no formal en el pasado muestran una mayor probabilidad de graduarse. Así, esta es una variable que puede ser usada por los operadores para perfilar mejor su proceso de enganche y para nivelar a los que no han tenido formación en el pasado. En general, ninguno de los requisitos de elegibilidad (pertenecer a los grupos de víctimas, Red Unidos, ser graduado del programa GAC, tener el puntaje Sisben requerido o ser de algún barrio TIO) ni la etnia contribuye a explicar la probabilidad de graduarse.



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

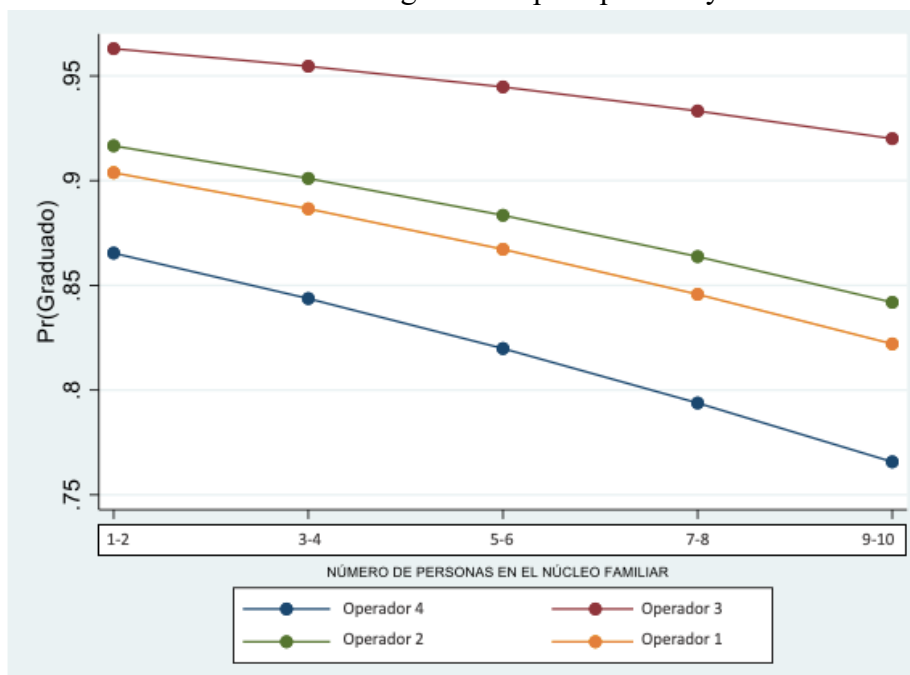
Nota: las variables presentadas corresponden con las variables con las que se cuentan hasta esta etapa de la intervención en la base de datos, y, además, responden al interés de comprobar la probabilidad estimada de pasar de la etapa de formación a la graduación.

(2) Posición del participante en el hogar y tamaño del hogar

Con respecto a la posición que ocupan los participantes dentro de su hogar se encontró que cuando los participantes manifestaron ser otros parientes del jefe de hogar (sobrinos, hermanos, etc.) tienen una mayor probabilidad de completar la formación que el jefe de hogar. Para las otras características (conyugue, hijo, hija, nieto y nieta) no se encontró que fueran características relevantes en explicar el éxito para culminar la formación.

Así mismo, se indagó sobre el efecto del tamaño del hogar y se encontró que los participantes que viven en hogares de mayor tamaño disminuyen su chance de graduarse; esto se explica por el hecho de que hogares más grandes, probablemente tienen un número de niños en edad escolar o adultos mayores que requieren algún tipo de atención, y varios de los participantes tienen la responsabilidad de cuidado. El Gráfico 17 muestra la estructura de las probabilidades de graduarse por tamaño del hogar y por operador. En todos los operadores las posibilidades de graduarse caen a medida que el número de personas en el hogar crece. En el caso del operador 4 el efecto es más pronunciado, la diferencia en la probabilidad de graduarse por pertenecer a un hogar entre 1 y 2 personas a otro entre 9 y 10 miembros es de más de 10 p.p.; caso contrario del operador 3 que esa misma diferencia es de solo 4 p.p.

Gráfico 17. Probabilidad estimada de graduarse por operador y tamaño de los hogares



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

(3) Condiciones de la vivienda, del hogar y del entorno

Para explorar si el entorno y las características físicas y de equipamiento de la vivienda y del hogar son un indicador indirecto de algunas competencias de la población se construyó un indicador de condiciones de vida (ICV)⁴³ con la información reportada por los participantes.

Las estimaciones muestran que existe una correlación positiva entre el ICV y la probabilidad de graduarse; es decir, a medida que mejoran las condiciones de vida de los participantes, aumentan las posibilidades de culminar exitosamente la formación. No obstante, dicha diferencia no es estadísticamente significativa, lo cual sugiere que la vulnerabilidad medida por esta variable no tiene un peso suficiente que haga la diferencia en la graduación. Esto puede ser explicado, en primer lugar, porque dentro de los participantes no hay diferencias sustanciales en sus condiciones de vida y, en segundo lugar, podría reflejar que los operadores realizan una buena labor en disminuir las diferencias existentes, al enfocarse en el cierre de brechas para el empleo. De hecho, varios de los operadores manifestaron que la ruta de intervención enfatiza más el cierre de brechas que la formación; dado que la duración de la etapa de formación, es considerada por algunos, es muy corta para llevar a cabo un programa de formación similar al que realizan regularmente.

b. Diferencias entre operadores y sus estrategias

En el Anexo 6 se muestran los resultados de la estimación, se aprecia que el operador 3 tiene una mayor probabilidad de que sus participantes culminen la formación y se gradúen (95%), seguido del operador 2, mientras que el operador 4 tiene una menor probabilidad de que se gradúen (81%) (Gráfico 16). Este resultado puede explicarse por el proceso de selección del operador 3 que se fundamenta de manera importante en la demanda de las empresas ancla y los lleva a hacer un proceso de perfilamiento riguroso; además, su proceso de formación se concentra principalmente en habilidades socioemocionales (60 horas). La cual, de acuerdo con los empleadores, es muy importante porque los participantes del bono se destacan por la actitud y disposición hacia el empleo formal que tienen; al tiempo que cuentan con mejores relaciones interpersonales con sus compañeros y superiores en el trabajo.

De otro lado, se probaron una serie de variables que median las acciones de los operadores para apoyar a los participantes en materia económica o de orientación (si recibió apoyo psicosocial, el monto o valor de los refrigerios, el apoyo monetario en transporte, entre otras). Se encontró que el apoyo psicosocial tiene una correlación positiva con la probabilidad de graduarse; pero no es estadísticamente significativa, a diferencia del auxilio de transporte que sí influye positiva y estadísticamente la probabilidad de graduarse. En concreto, valores más altos de este apoyo económico mejora la probabilidad de finalizar las 100 horas de formación; resaltando la importancia de las ayudas para el cierre de brechas en la etapa de formación.

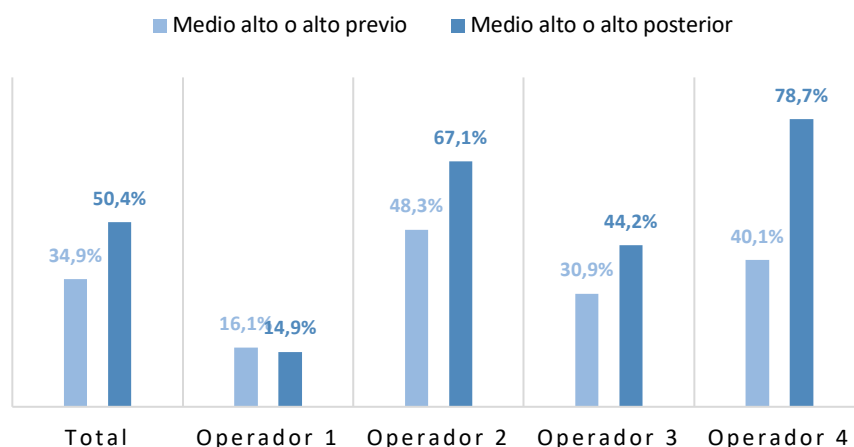
⁴³ Con la información de la base de datos correspondiente a las características físicas y socioeconómicas de los hogares de los participantes, se construyó un índice sintético que resume las condiciones de vida de dichos hogares. El indicador es de la siguiente forma: $I_j = \sum_{j=1}^p a_j X_j$, donde X_j es la j-esima característica del hogar y los pesos a_j son iguales.

c. Pruebas de evaluación: ¿formación para las pruebas de evaluación o para el empleo?

En el curso del bono cada operador de manera individual aplicó dos pruebas: una pre-formación y otra pos-formación. El objetivo fue tener una línea base de las habilidades y competencias de los participantes previo a la intervención; la cual al compararse con los resultados de la prueba una vez se dio la capacitación, es un indicador de la incidencia que tuvo la etapa de formación en cada uno de los participantes. Con base en esta información se construyó un indicador que se calculó tomando al número de participantes graduados que tuvieron un resultado medio-alto o alto en las pruebas realizadas sobre el total de participantes graduados evaluados, tanto en la etapa pre como en la etapa pos-formación.

En el Gráfico 18 se observa que el número de participantes que alcanzan un resultado medio-alto o alto en las pruebas aplicadas por los operadores incrementa en promedio un 15% con la formación. Si se analiza a cada operador por separado, se puede concluir que todos los operadores incrementan el número de participantes que consiguen un mejor resultado en la prueba a excepción del operador 1. Además, se encontró que entre la prueba pre y pos-formación el 34,5% de los graduados aumentaron su resultado, un 47,7% se mantuvo igual y un 18% disminuyó.

Gráfico 18. Indicador Prueba pre y pos-formación aplicada por operadores



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Sin embargo, una crítica que se puede hacer a estas pruebas es el hecho que cada operador puede sesgar las pruebas pos-formación para garantizar que los participantes obtengan mejores resultados. Para corregir el posible problema de sesgo en los resultados, el programa SIBs.CO contrató a una empresa independiente llamada EduEmplea; la cual se encargó de realizar una prueba homogénea entre operadores para medir de forma más amplia diversas habilidades de los participantes. La muestra total tomada por EduEmplea fue de 504 participantes, pero solo 303 participantes tienen registro de todos los resultados; de los cuales, el 56% mejoran el resultado total de la prueba o lo mantienen igual y el 44% lo disminuye. Además, analizando toda la muestra y

tomando las variaciones obtenidas de los resultados pre y pos, se obtiene que mejoran en el 42% de las variables con respecto a la prueba pre-formación y que en el 58% disminuye.

No obstante, tal como se puede observar en el Anexo 7 para la prueba de EduEmplea, las variables son muy diversas; por lo que, para realizar un mejor análisis, se clasifican en 3 grupos: habilidades laborales, habilidades emocionales y conocimiento. De esta clasificación resulta que, en total la formación mejora un 59% en las variables laborales, 21% en las emocionales y en un 100% en las variables de conocimiento. Por ende, se podría concluir que la formación ayuda tanto al conocimiento e imaginación de los participantes, y les enseña algunas habilidades laborales.

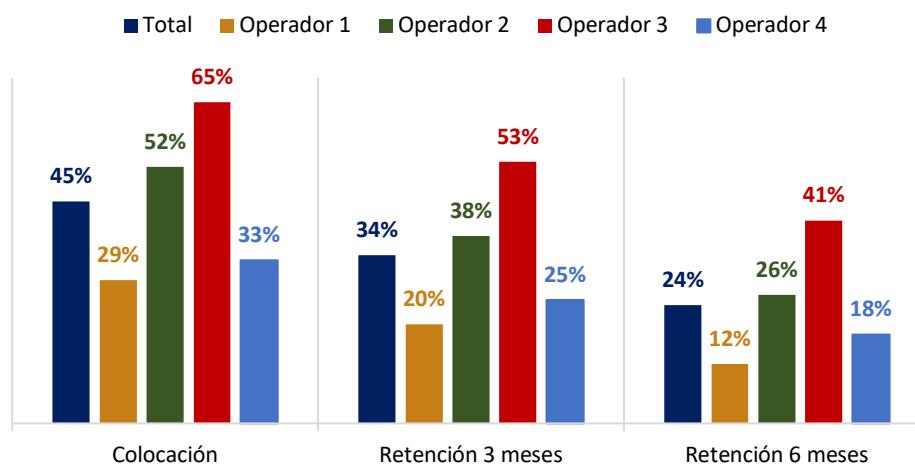
Entre las pruebas aplicadas por cada operador y la prueba EduEmplea se observa que mientras en la primera el 18% de los participantes disminuyeron su puntaje, en la segunda fue el 58%. Detrás de esta diferencia pueden estar que solo se tiene información efectiva de 303 participantes en la prueba de EduEmplea y es posible que este grupo tenga un sesgo de selección, en donde hayan quedado los participantes con menor desempeño en la formación. Esta hipótesis que no se puede probar porque no se pudo cruzar la suficiente cantidad de participantes entre las dos bases de información. Otra posibilidad es que la prueba aplicada por EduEmplea mida de manera más objetiva los resultados, dado que es diseñada y aplicada por una entidad externa. Pero, para asegurar lo anterior sería necesario hacer el pareo de las dos bases (bono vs EduEmplea) y poder comparar a los mismos individuos en las dos pruebas; lo cual, como se mencionó, no fue posible hacerlo.

3. ¿Qué determina la colocación y la retención a 3 y 6 meses?

En esta sección se muestran algunos indicadores y análisis basados en la estimación de modelos de probabilidad de estar colocado, en R3 y R6 (modelos 3, 4 y 5 respectivamente) para todos los participantes que completaron el proceso de formación (los graduados). Las variables son las mismas utilizadas previamente y otras, adicionales, que pueden influir en la probabilidad de ser enganchado y mantenerse en el empleo como la antigüedad laboral previa, el tiempo desempleado antes de entrar y el número de horas de formación en habilidades socioemocionales y competencias específicas recibidas (Anexo 4).

De acuerdo con los indicadores de cumplimiento de métricas de pago y de procesos (Diagrama 7), es evidente que solo un porcentaje pequeño de los participantes logran alcanzar las métricas de pago. Otra forma de ver la dinámica a lo largo de las métricas de pago es con el porcentaje de participantes que lograron las métricas de pago sobre los graduados. En el Gráfico 19 se aprecia que –en promedio– de los graduados el 45% lograron conseguir un trabajo, 35% lo mantuvieron después de tres meses y al final del proceso para la retención a 6 meses solo han sobrevivido el 24%. Para el caso del operador 1 tan solo permanecen el 12% de los formados en la etapa de R6.

Gráfico 19. Porcentaje de participantes que lograron las métricas de pago sobre los graduados



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

a. Colocación: ¿qué determina el éxito en la Colocación?

Como se ha mencionado se estimó un modelo que calcula para todo el grupo de participantes graduados su probabilidad de ser colocados (Anexo 8). El Gráfico 20 presenta las probabilidades de pasar de la graduación a la colocación. Para ver el impacto sobre dicha probabilidad entre operadores, se estableció como grupo de control el operador 4. Se encontró que, si un participante formó parte del operador 3 o del operador 2 se aumentaba su probabilidad de colocación en un 32,2% o en un 21,4%, respectivamente, en comparación con el operador 4. De otro lado, no existen diferencias estadísticamente significativas en su probabilidad de colocación entre el operador 1 frente al operador de control (4). La variable operador recoge todas las características observables y no observables respectivas a cada uno que pueden afectar este proceso; estas son⁴⁴: la calidad de las formaciones brindadas, los vínculos laborales existentes entre los empleadores y los operadores, el tipo de caracterización, perfilamiento y orientación vocacional realizado inicialmente, etc.

Como era de esperarse, una de las características relevantes a la hora de explicar una mejor inserción al mercado de trabajo de los participantes es el nivel educativo que hayan acumulado. En efecto, se controló con respecto a los niveles educativos alcanzados y se encontró que a medida que los participantes son más educados su probabilidad de emplearse aumenta. Si un participante tiene educación básica secundaria, respecto a tener solo educación primaria (grupo de control), se le incrementa la probabilidad de ser colocado en un 12,6% (Anexo 8). En el caso de tener educación media esta probabilidad aumenta a un 21,1%. Así mismo, si el participante tiene estudios profesionales, tecnológicos o técnicos la probabilidad en promedio aumenta en un 28,1%.

⁴⁴ A excepción del número de horas de habilidades socioemocionales y de competencias específicas de formación brindadas que se han incluido de manera independiente (para controlar por estas variables) en otros análisis.

También se exploró el efecto de autoreconocerse con una etnia sobre las métricas de pago de colocación y retención en el empleo. En la estimación de los modelos de probabilidad de enganche y retención, en cada una de las métricas, se tomó como variable de control el ser afrocolombiano. Los resultados muestran que no existen diferencias estadísticas significativas a favor de ninguno de los grupos étnicos contemplados, sobre la probabilidad de colocarse.

Dentro de los requisitos para acceder al bono, la única que muestra un efecto sobre la probabilidad de engancharse es ser graduado del programa GAC. En concreto, los graduados del programa GAC tienen un mejor chance de cumplir con las métricas de Colocación y R3, no así para R6. En el primer caso, incrementa en un 27,6% la probabilidad de ser colocado y en el segundo un 17%. Se preguntó a uno de los operadores su opinión sobre este resultado y lo atribuyó al hecho de los graduados del programa GAC permanecen casi un año en el programa recibiendo formación.

Al analizar la variable que describe la posición dentro del hogar reportada, se aprecia que frente a los jefes del hogar todos los demás miembros del hogar tienen una menor probabilidad de engancharse y permanecer empleados. Los operadores encuentran que este resultado se explica porque los empleadores consideran que los jefes de hogar van a ser más responsables en mantener el trabajo; además de que los empleadores consideran que son personas que necesitan con mayor urgencia el empleo por las responsabilidades que tienen en el hogar. Por ejemplo, se mencionó que personas que viven en hogares en los que hay varias fuentes de ingreso pueden no ser enganchadas por el hecho de que su ingreso puede no ser prioritario para el hogar.

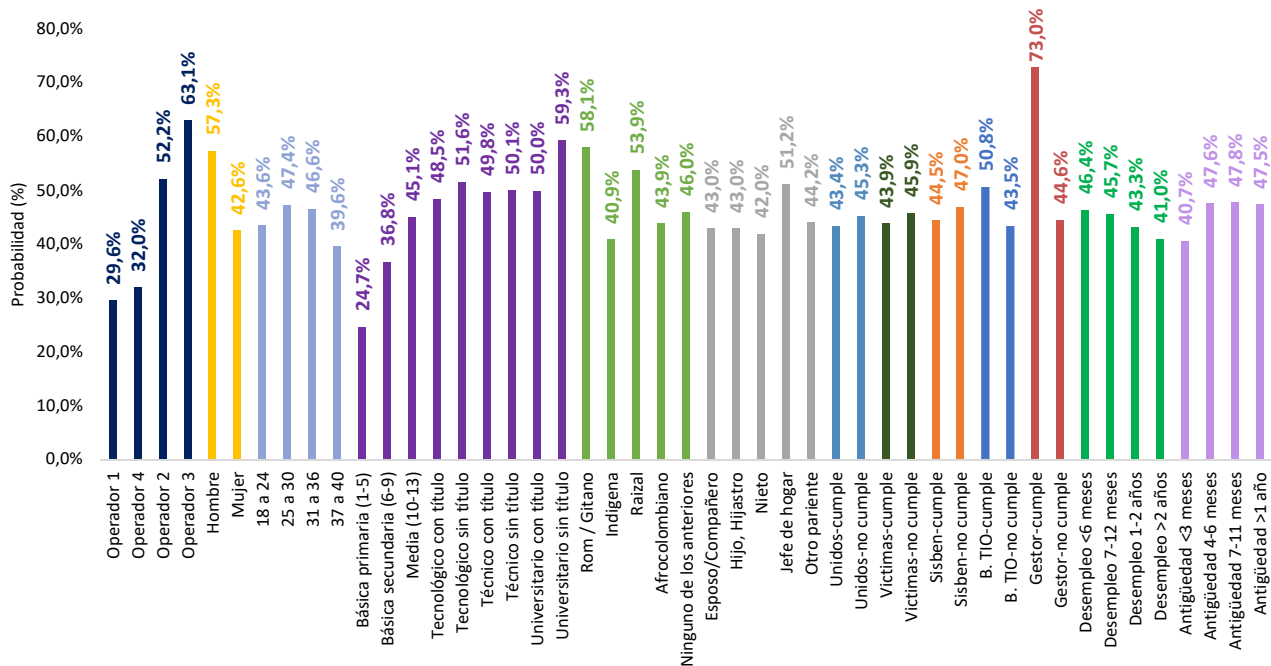
De otro lado, los resultados de las estimaciones muestran que el tiempo que los participantes han estado desocupados antes del bono puede influir en su probabilidad de colocación. En particular, tener más de 2 años en el desempleo disminuye la probabilidad de colocación en 6%. En esta línea, el haber tenido alguna antigüedad laboral previa es una variable que aporta en el perfil laboral de los participantes. Como se aprecia en el Anexo 8, los coeficientes son significativos y van aumentando con la experiencia; por ejemplo, la probabilidad de colocación para aquellas personas con más de un año de experiencia aumenta la probabilidad de enganche en 7%, frente al grupo control (aquellos participantes entre 0 y 4 meses de antigüedad).

Un aspecto interesante es que el número de horas de formación en competencias específicas impartidas tuvo un impacto positivo sobre el empleo, aunque el tamaño de efecto es pequeño; en concreto una hora adicional de formación en competencias específicas aumenta en un 0,02% la probabilidad de ser colocado⁴⁵. Lo cual pone de manifiesto la importancia de la formación impartida por los operadores. Por su parte, el número de horas de habilidades socioemocionales no

⁴⁵ Este hallazgo está en línea con los resultados de la evaluación de impacto del Bono de Impacto Social I “Empleado Futuro”, para mayor detalle consultar Universidad EAFIT, Chaparro, J. C., Cardona, M., & García, G. (2020). Evaluación de impacto de “Empleando Futuro” – primer Bono de Impacto Social en América Latina– .65. http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2020/12/Evaluaci%C3%B3n-de-Impacto_Empleando-Futuro_2020.pdf

fue estadísticamente significativo para explicar la probabilidad de colocación⁴⁶. Sin embargo, en entrevistas con empleadores se resaltó más la formación en habilidades socioemocionales como un factor que diferencia a las personas que vienen de los operadores a comparación de los demás; incluso en una entrevista, se dijo que son labores muy especializadas y que los participantes llegan con algunas falencias en competencias específicas.

Gráfico 20: Probabilidad de pasar de ser graduado a colocación



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II y resultados del modelo 3

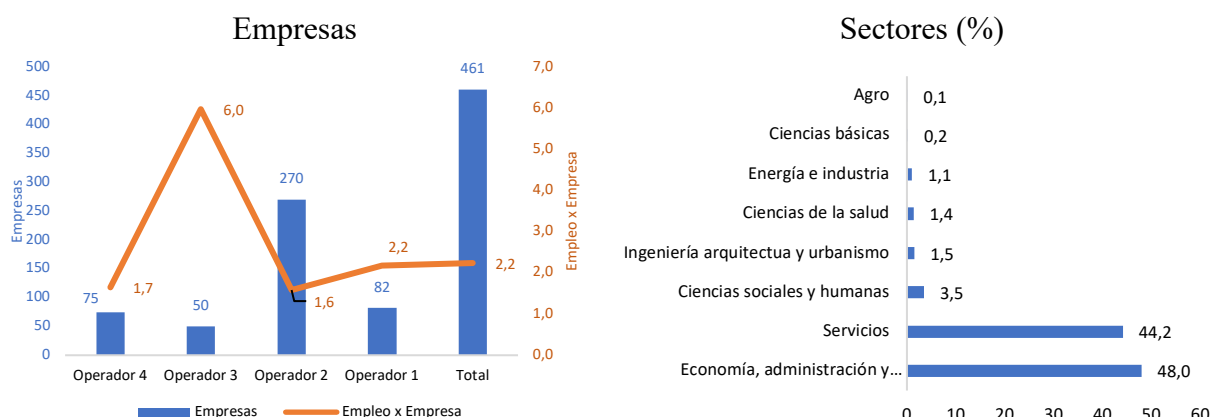
Nota: las variables presentadas corresponden con las variables con las que se cuentan hasta esta etapa de la intervención en la base de datos, y, además, responden al interés de comprobar la probabilidad estimada de pasar de ser graduado a ser colocado.

(1) Características de la vinculación laboral

En esta sección se caracteriza cómo se dio la vinculación en el empleo. La inserción al empleo se concretó a través de 461 empleadores, esto es cerca de 2,2 empleos por cada empleador (Gráfico 21). El operador 2 fue el que tuvo un mayor número de empleadores, con cerca de 270; por su parte, el operador 3 solo necesitó 50 empleadores para la vinculación de sus participantes, esto equivale a 6 personas por cada uno. Este resultado está en línea con la estrategia del operador 3 de construir alianzas fuertes con empresas anclas para la vinculación de sus participantes. El 48% de los participantes fueron ubicados en el sector relacionado con economía, administración y contaduría; el 44,2% se vinculó en el sector servicios, que en síntesis significa que cerca del 92% se engancharon en los servicios; y 1,1% en el sector de energía e industria.

⁴⁶ Como se puede observar en el Anexo 3 en promedio se impartieron 42 horas de habilidades socioemocionales, con un mínimo de 0 horas y un máximo de 180 horas.

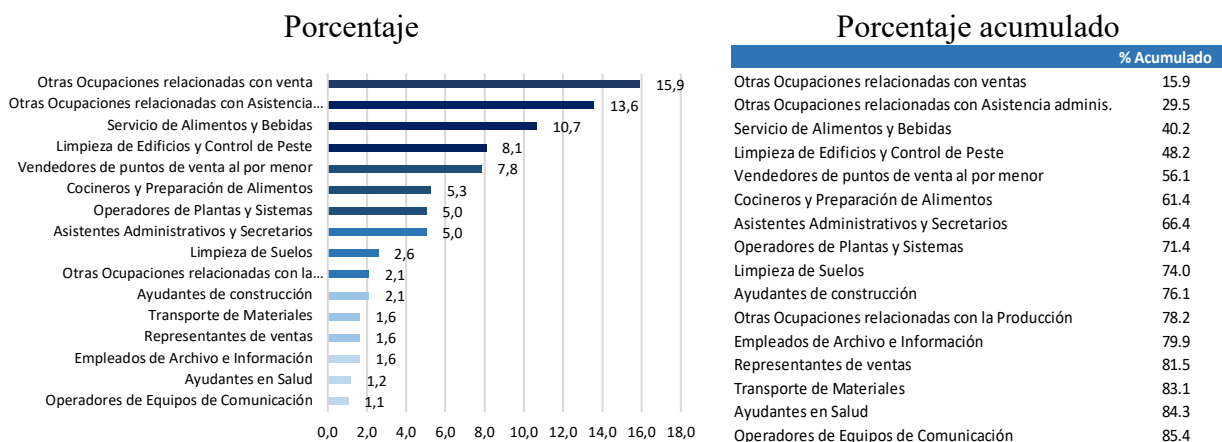
Gráfico 21. Número de empresas y empleo por empleador según operador



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Para ver la estructura de las ocupaciones desempeñadas por los participantes se presenta aquellas que representan el 85% de todos los empleos (Gráfico 22). Se observa que el mayor porcentaje de participantes se ubicaron en ocupaciones relacionadas con las ventas (25,4%)⁴⁷, el 20,3% de los empleos fueron en actividades de administración⁴⁸, el 16% se ubicó en servicios de alimentación y preparación de comidas, y el 11% correspondió empleos en el sector de aseo y limpieza.

Gráfico 22. Porcentaje del empleo



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Nota: solo se presenta el 85% de la colocación pues corresponde a los empleos que representan los porcentajes más altos de la colocación, el 15% restante se compone de porcentajes muy pequeños para ser visualizados.

⁴⁷ Vendedores de puntos, al por menor, representantes de ventas y otras ocupaciones relacionadas con las ventas.

⁴⁸ Asistentes administrativos, empleados de archivo e información y otras ocupaciones sobre la administración.

Se hizo el mismo ejercicio por cada uno de los operadores⁴⁹. En la Tabla 11 se observa que el operador 4 colocó en un mayor número de ocupaciones, en donde la mayoría de las personas tuvieron empleos relacionados con ventas (37,1%) y seguido por ocupaciones relacionadas con la producción. El operador 3 vinculó al 36,1% de los participantes en ocupaciones de alimentos, bebidas y preparación de comidas, 27% en limpieza y el 21,4% en ventas. Por su parte, en el operador 2 el mayor porcentaje de empleos fue en ocupaciones relacionadas con la asistencia administrativa con un 30% y el 26% de participación en ocupaciones relacionadas con ventas.

Tabla 11. Porcentaje del empleo según operador

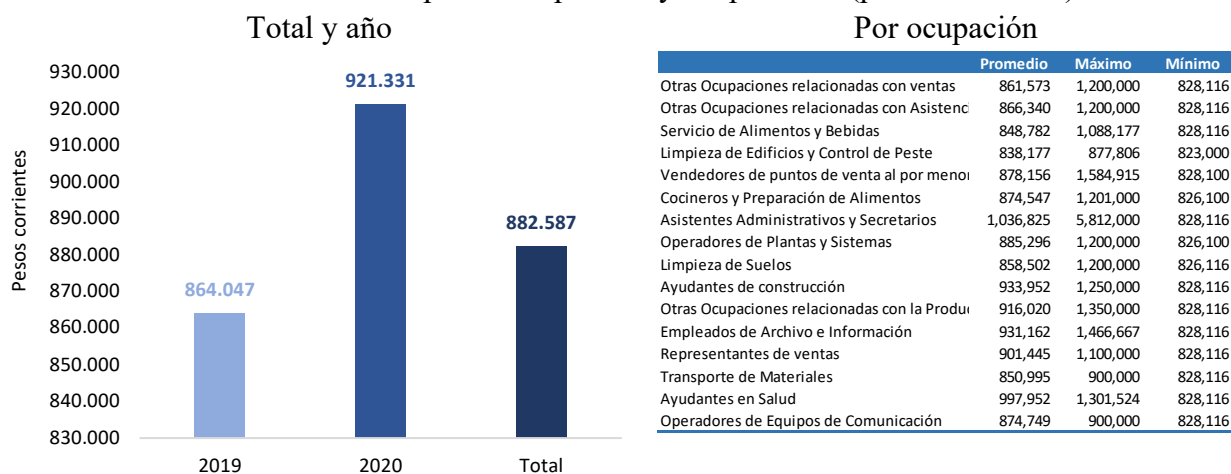
Operador 4		Operador 3		Operador 2	
	Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje
Otras Ocupaciones relacionadas con venta	22.6	Servicio de Alimentos y Bebidas	29.4	Otras Ocupaciones relacionadas con Asistencia administ.	26.9
Otras Ocupaciones relacionadas con la Produ	13.7	Limpieza de Edificios y Control de Peste	21.7	Vendedores de puntos de venta al por menor	13.3
Asistentes Administrativos y Secretarios	9.7	Otras Ocupaciones relacionadas con venta	20.4	Otras Ocupaciones relacionadas con venta	11.0
Vendedores de puntos de venta al por men	7.3	Cocineros y Preparación de Alimentos	6.4	Asistentes Administrativos y Secretarios	7.0
Representantes de ventas	5.6	Limpieza de Suelos	5.4	Cocineros y Preparación de Alimentos	5.6
Limpieza de Edificios y Control de Peste	3.2	Operadores de Plantas y Sistemas	5.4	Operadores de Plantas y Sistemas	5.4
Operadores de Plantas y Sistemas	3.2	Transporte de Materiales	4.0	Ayudantes de construcción	4.2
Otras Ocupaciones relacionadas con Insta	3.2	Operadores de Equipos de Comunicación	2.7	Empleados de Archivo e Información	3.0
Abogados, Jueces y trabajadores relacion	1.6	Otros Trabajadores de Servicio y Prepar	2.0	Ayudantes en Salud	2.3
Ciencias sociales y relacionadas	1.6	Supervisores de Construcción, Limpieza	1.3	Distribución, Despacho, Agenda y Regist	1.6
Cocineros y Preparación de Alimentos	1.6	Representantes de ventas	1.0	Supervisores de ventas	1.6
Construcción	1.6	Supervisores de Servicio y Preparación	0.3	Trabajadores Textiles, de Accesorios y d	1.6
Ensambladores y Fabricantes	1.6			Ensambladores y Fabricantes	1.4
Especialistas en administración de nego	1.6			Otros Servicios de Protección	1.4
Ocupaciones Informáticas	1.6				
Otros Servicios de Protección	1.6				
Supervisores de ventas	1.6				
Técnicos en ciencias de la vida, cienci	1.6				

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

El salario promedio mensual para los dos años en los que se ejecutó el bono llegó a los \$883 mil (Gráfico 23). Para 2019 el salario promedio fue de \$864 mil, que equivalían a un 4,2% por encima del salario mínimo legal vigente (SMLV) de \$828 mil, y en 2020 el salario promedio pagado fue de \$921 mil, esto es un 5% por encima del SMLV de \$878 mil. La ocupación con más altos salarios fue la de asistentes administrativos y secretarios, que a su vez muestra el mayor salario pagado (\$5.8 millones). Otra ocupación por encima del promedio es la de ayudante de enfermería con un salario promedio cercano al millón de pesos. Los menores salarios se observan en las ocupaciones relacionadas con limpieza de edificios (\$838 mil). En general, se aprecia el cumplimiento del estándar salarial exigido por la legislación laboral en el país y del diseño del BIS II.

⁴⁹ El operador 1 no reportó información acerca de las ocupaciones de sus participantes.

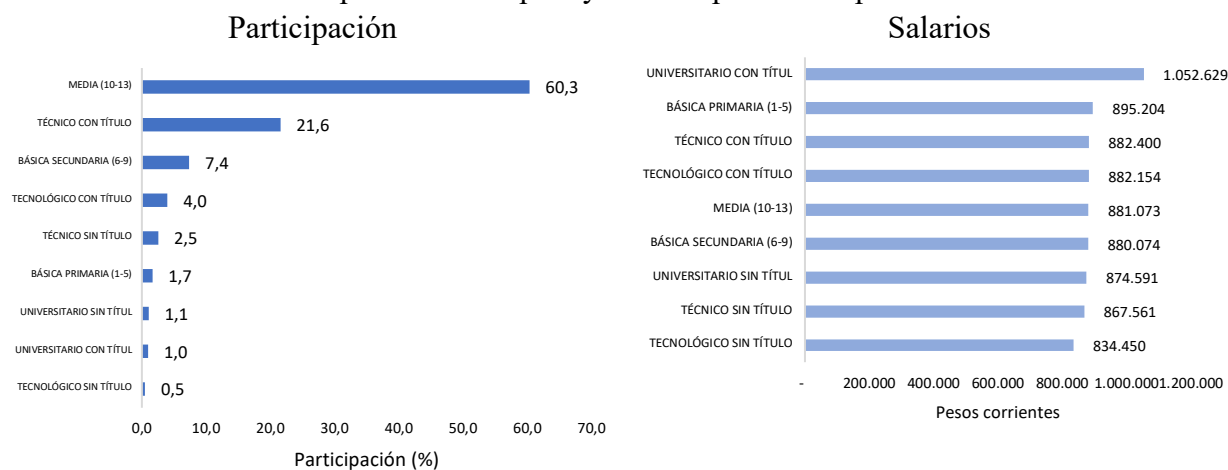
Gráfico 23. Salarios promedio por año y ocupaciones (pesos corrientes)



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

En el Gráfico 24 se aprecia que el mayor porcentaje de participantes vinculados a un puesto de trabajo tenían educación media (60,3%), seguido por el grupo de técnico con título (21,6%) y básica secundaria (7,4%). En materia de sueldos, se observa que en promedio en todos los niveles educativos los salarios son muy homogéneos, con excepción del nivel universitario completo que tiene un salario promedio, levemente mayor, cercano al millón de pesos.

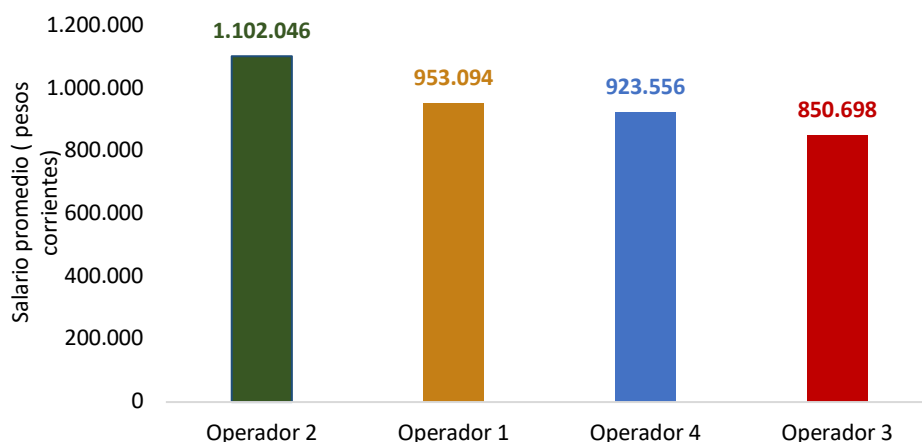
Gráfico 24. Participación del empleo y salarios promedios por niveles educativos



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

El operador 2 mostró el promedio salarial más alto de sus participantes con un salario cercano a \$1.1 millones (Gráfico 25), seguidos por los operadores 1 (\$953 mil) y 4 (\$923 mil). Por su parte, el operador 3 tuvo el salario promedio más bajo en los participantes colocados con \$851 mil.

Gráfico 25. Salario promedio por operador



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

En la Tabla 12 se observa el salario promedio pagado por operador y por las principales ocupaciones en cada uno. En el caso del operador 4 el mayor salario pagado correspondió a los asistentes administrativos y secretarías (\$1.4 millones), seguido por las ocupaciones relacionadas con la informática (\$1 millón). Otra ocupación que tienen un salario un poco arriba del promedio es para los representantes de ventas. De otro lado, los supervisores de ventas y las ocupaciones dedicadas a la limpieza mostraron los menores salarios (\$828 mil). Se aprecia que para el operador 3, en cada una de las principales ocupaciones en las cuales se emplearon sus participantes, los salarios promedios fueron muy similares variando entre \$828 y \$894 mil. Por su parte, los salarios más altos en diferentes ocupaciones se dieron en el operador 2; especialmente, en los vendedores de puntos de venta al por menor (\$2.4 millones) y en los asistentes administrativos dedicados la distribución, despacho y agendamiento (\$1 millón).

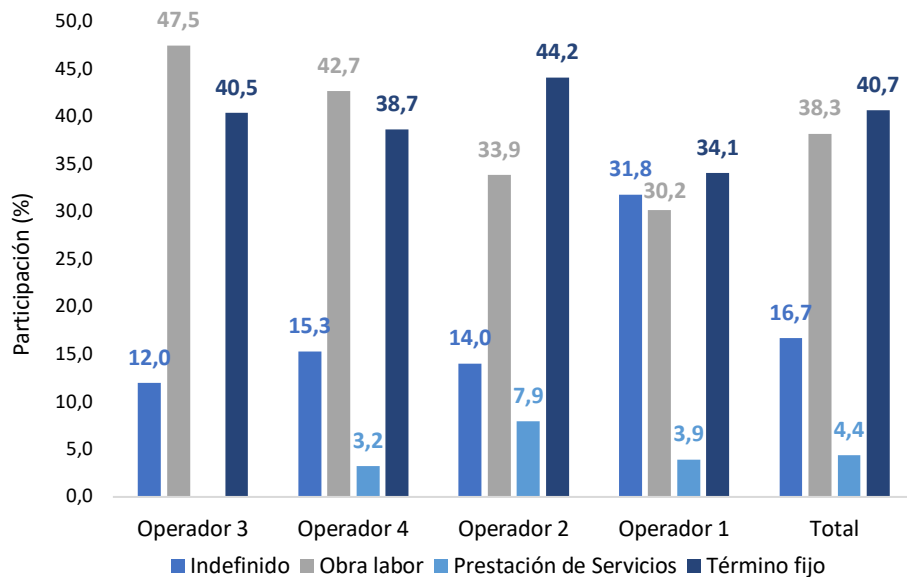
Tabla 12. Salario promedio por ocupaciones y según operador (pesos corrientes)

Operador 4		Operador 3		Operador 2	
	Salario promedio		Salario promedio		Salario promedio
Otras Ocupaciones relacionadas con venta	873,364	Servicio de Alimentos y Bebidas	848,922	Otras Ocupaciones relacionadas con Asistencia administr.	866,240
Otras Ocupaciones relacionadas con la Producción	893,433	Limpieza de Edificios y Control de Peste	838,796	Vendedores de puntos de venta al por menor	2,407,657
Asistentes Administrativos y Secretarios	1,393,688	Otras Ocupaciones relacionadas con venta	846,019	Otras Ocupaciones relacionadas con venta	874,736
Vendedores de puntos de venta al por men	852,711	Cocineros y Preparación de Alimentos	893,835	Asistentes Administrativos y Secretarios	901,037
Representantes de ventas	929,014	Limpieza de Suelos	834,233	Cocineros y Preparación de Alimentos	863,231
Limpieza de Edificios y Control de Peste	828,116	Operadores de Plantas y Sistemas	877,803	Operadores de Plantas y Sistemas	896,220
Operadores de Plantas y Sistemas	852,456	Transporte de Materiales	854,808	Ayudantes de construcción	933,952
Otras Ocupaciones relacionadas con Insta	846,087	Operadores de Equipos de Comunicación	880,578	Empleados de Archivo e Información	935,266
Abogados, Jueces y trabajadores relacion	901,476	Otros Trabajadores de Servicio y Prepar	837,211	Ayudantes en Salud	997,952
Ciencias sociales y relacionadas	837,050	Supervisores de Construcción, Limpieza	840,538	Distribución, Despacho, Agenda y Regist	1,009,724
Cocineros y Preparación de Alimentos	827,108	Representantes de ventas	877,803	Supervisores de ventas	915,529
Construcción	877,803	Supervisores de Servicio y Preparación	828,116	Trabajadores Textiles, de Accesorios y d	828,116
Ensambladores y Fabricantes	852,960			Ensambladores y Fabricantes	923,359
Especialistas en administración de nego	828,116			Otros Servicios de Protección	914,393
Ocupaciones Informáticas	1,014,058				
Otros Servicios de Protección	851,952				
Supervisores de ventas	828,116				
Técnicos en ciencias de la vida, cienci	914,058				

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

El 41% de los participantes se vincularon a un empleo mediante un contrato a término fijo (Gráfico 26), seguido de los de obra y labor (38,3%); mientras que en la modalidad de prestación de servicios tan solo se vinculó un 4,4% de las personas. Se observa que el operador 1 mostró porcentajes similares entre los contratos a término fijo (34,1%), término indefinido (31,8%) y obra y labor (30,2%). Por su parte, el operador 2 vinculó el mayor porcentaje de participantes en contratos a término fijo (44,2%). A comparación, el operador 3 y el operador 4 que tuvieron más contratos de obra y labor, 47,5% y 42,7% (respectivamente).

Gráfico 26. Porcentaje del empleo según operador y tipo de contrato



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

En la Tabla 13 se puede apreciar que los salarios promedio más altos se pagaron en la modalidad de prestación de servicios (el cual no incluye aportes a seguridad social, por estar a cargo del empleado). Se muestran dos escenarios: en el primero, se mantienen todos los individuos colocados, en donde se aprecia que el salario promedio para esta modalidad fue de \$1.3 millones, con una gran dispersión entre ellos que se refleja en la mayor desviación estándar (725 mil). En el segundo, se excluyó un participante perteneciente al operador 4 que reporta un salario mensual de \$5.8 millones (el cual puede ser un dato atípico aunque no se puede asegurar). El operador 4 colocó con mayores salarios en la modalidad de prestación de servicios y muestra un promedio de \$2.5 millones cuando no se excluye el posible dato atípico y \$1.4 millones al quitarlo. En los demás grupos se observa bastante homogeneidad en el salario promedio, no solo entre modalidades de contratación sino entre operadores.

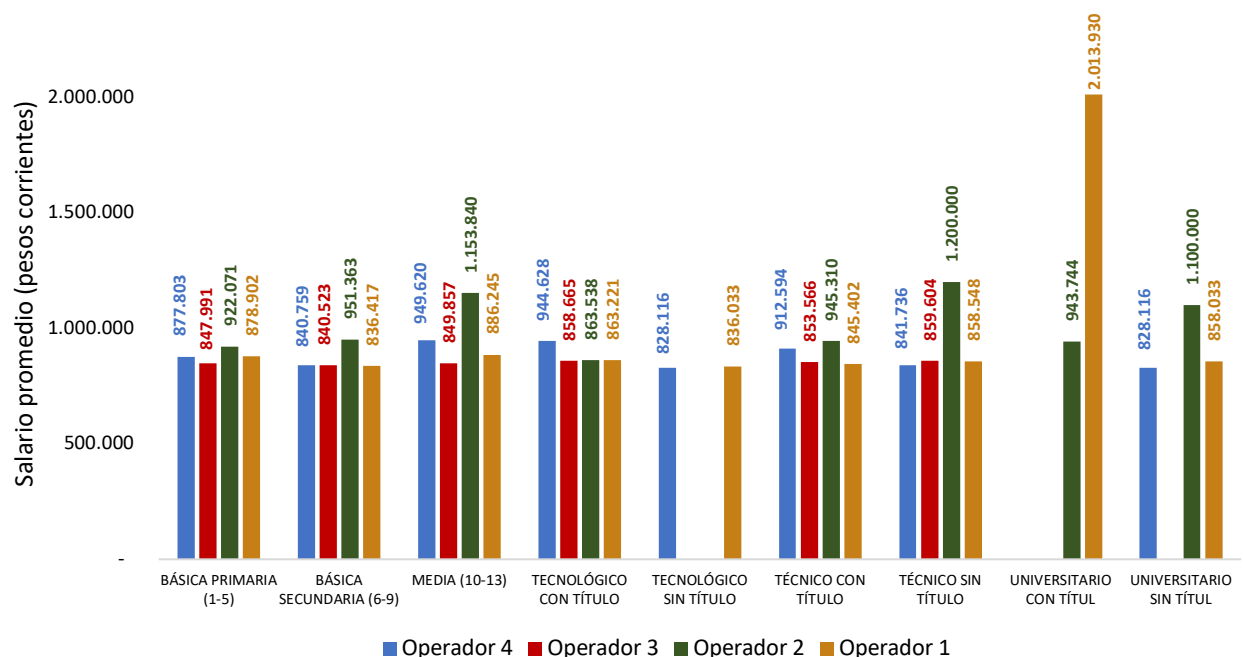
Tabla 13. Salario promedio por tipo de contrato y operador

		Operador 4	Operador 3	Operador 2	Operador 1	Total
Indefinido	Promedio	892,248	865,756	901,327	855,512	877,696
	Desv. estándar	122,073	53,117	131,034	57,066	97,725
Obra labor	Promedio	847,433	849,692	861,674	865,718	855,994
	Desv. estándar	38,852	49,398	61,814	120,030	66,838
Prestación de Servicio	Promedio	2,503,000		1,235,936	1,067,196	1,322,315
	Desv. estándar	2,224,058		194,663	360,722	725,445
	Promedio	1,400,000				1,220,277
	Desv. estándar	346,410				243,066
Término fijo	Promedio	888,380	847,399	866,292	859,486	862,375
	Desv. estándar	68,797	24,839	50,392	59,570	50,115

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Desde la óptica de los niveles educativos se observa que para el operador 2, sistemáticamente, se pagaron los salarios promedios más altos en cada uno de los niveles educativos; con excepción del grupo con educación universitaria completa, donde se aprecia el mayor salario es en el operador 1 (Gráfico 27). Así mismo, el nivel de los salarios es muy similar a lo largo de los niveles educativos, incluso en los niveles con algún grado de educación superior.

Gráfico 27. Salarios por educación y según operador



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

b. Retención a 3 y 6 meses: ¿qué determina mantenerse en el empleo?

Al igual que para el caso de la colocación, se extendió el cálculo de la probabilidad de estar en R3 y R6 (Gráfico 28 y 29, respectivamente) y en ambos casos teniendo como grupo de referencia la población graduada. Como se observa en el Anexo 7 se utilizaron las mismas variables que para el modelo de colocados. Al analizar los parámetros estimados se encontró que frente al grupo de control (operador 4), tanto el operador 2 como el operador 3 muestran una mayor probabilidad de que sus participantes sean colocados y continúen a las siguientes métricas y esa diferencia es estadísticamente significativa. En el caso del operador 1 no hay diferencias estadísticas en estas etapas con respecto al operador 4.

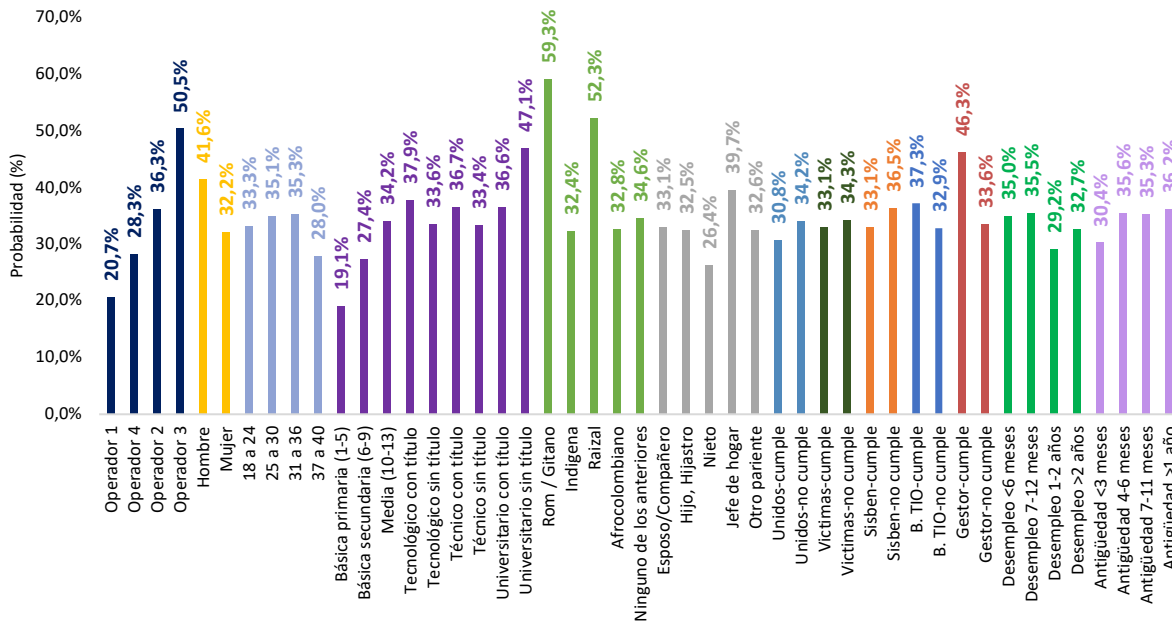
En cuanto a los niveles educativos, se encontró un efecto similar al modelo para la colocación; es decir, a mayor nivel educativo la probabilidad de estar en R3 y R6 va en aumento. No obstante, se aprecia un hecho interesante y es que deja de ser significativa la probabilidad de estar en R3 y R6 para los participantes con educación superior completa. Es probable que estas personas hayan podido encontrar mejores empleos o que sientan que el trabajo que encontraron en el bono no cumple sus expectativas.

En términos del autoreconocimiento en una etnia, se mantiene el hecho de que no existe diferencias estadísticas entre ellas que expliquen la probabilidad de que un graduado se encuentre en R3; se observa el mismo comportamiento con respecto a la etnia para R6. De igual manera, la única variable considerada dentro de los requisitos para ingresar al bono que sigue siendo significativa en aumentar la probabilidad de mantenerse en R3 es ser graduado del programa GAC; sin embargo, para R6 dicha condición deja de ser relevante.

Para el caso de la posición dentro del hogar se sigue constatando que frente a los jefes de hogar los demás miembros de la familia tienen menos probabilidad de llegar a R3 y R6. Los operadores concuerdan en que ser jefe de hogar con las responsabilidades que esto conlleva, probablemente, hace que los participantes no dejen un empleo o se esfuercen más por conservarlo.

La antigüedad laboral previa continúa siendo una variable importante para aumentar la probabilidad de R3 y R6. Igualmente, los participantes que han estado entre 1 y 2 años en el desempleo disminuyen su probabilidad de retención, lo cual puede mostrar una baja experiencia o desbalances en sus competencias que hacen que no logren la permanencia. También, el número de horas en competencias específicas mejora el chance de estar en R3 y R6.

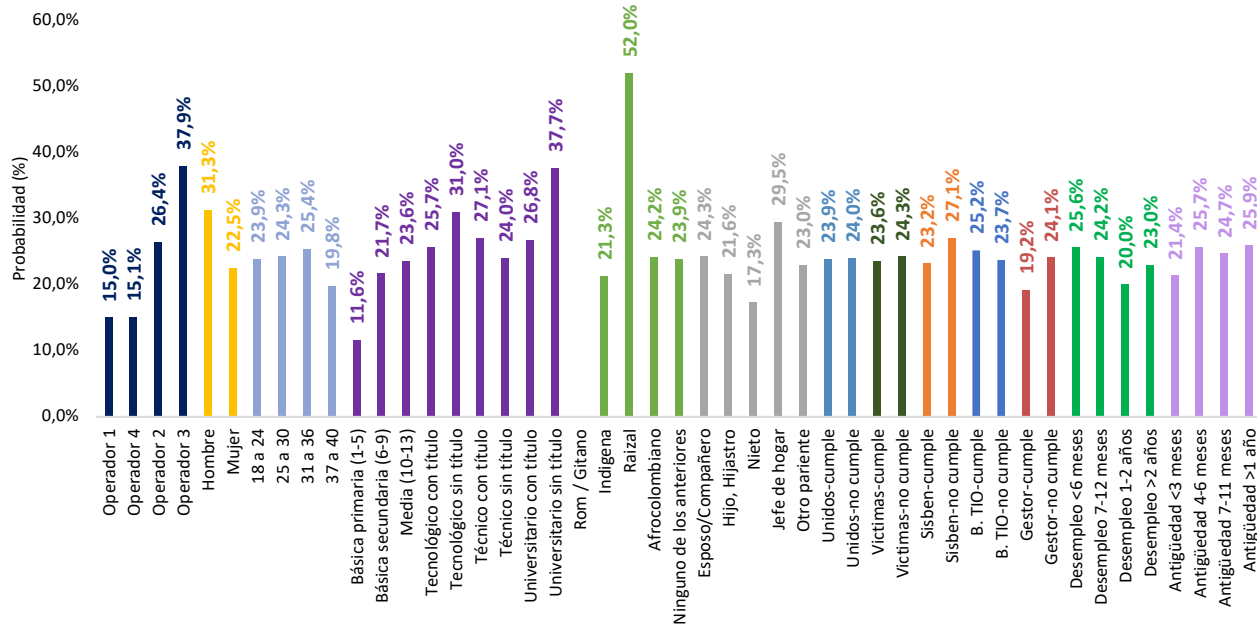
Gráfico 28: Probabilidad de pasar de ser graduado a R3



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II y de los resultados del modelo 4

Nota: las variables presentadas corresponden con las variables con las que se cuentan hasta esta etapa de la intervención en la base de datos, y, además, responden al interés de comprobar la probabilidad estimada de pasar de ser graduado a ser retenido por 3 meses.

Gráfico 29: Probabilidad de pasar de ser graduado a R6



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II y de los resultados del modelo 5

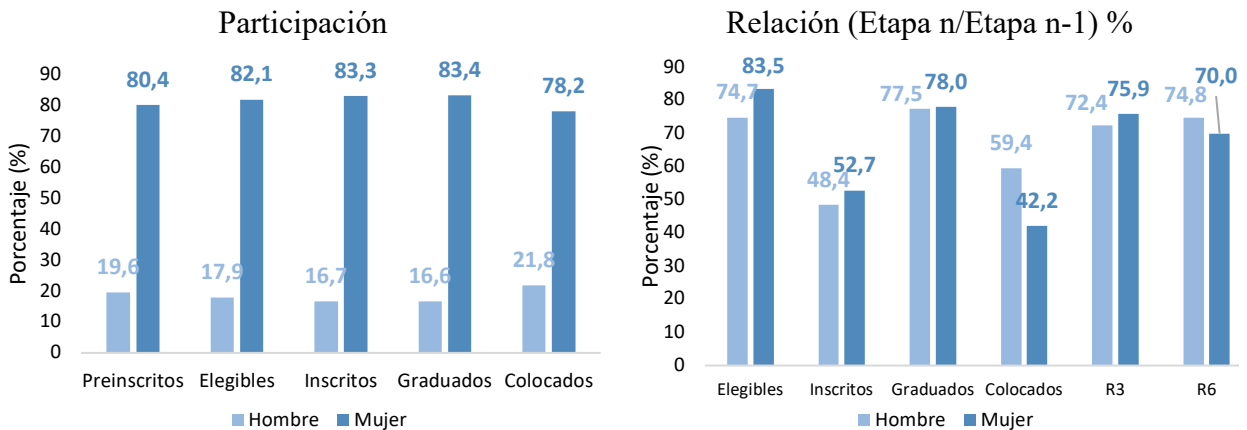
Nota: las variables presentadas corresponden con las variables con las que se cuentan hasta esta etapa de la intervención en la base de datos, y, además, responden al interés de comprobar la probabilidad estimada de pasar de ser graduado a ser retenido por 6 meses. En este caso, no hay datos de rom/gitano porque ningún participante autoreconocido como tal llegó a esta métrica de pago.

c. Los retos de la inclusión laboral femenina

La situación de la mujer en el mercado laboral constituye uno de los retos más importantes en términos de políticas públicas. La tasa de desempleo femenina es más elevada y en los segmentos más vulnerables de la población es aún más crítica. De manera que, las políticas públicas deben interiorizar dicha situación a través de políticas afirmativas que favorezcan a las mujeres.

Una mirada a los datos del BIS II permite observar que las mujeres fueron el grupo con mayor representación en todas las etapas del bono. Ellas representaban el 80% de las personas preinscritas y el 83% de los inscritos (Gráfico 30); por ende, se puede afirmar que en la práctica el bono favoreció espontáneamente más a este grupo poblacional. No obstante, una vez se llega a la fase de colocación se evidencia una mayor dificultad para el enganche laboral, que se refleja en que solo el 42% de las mujeres que se graduaron lograron colocarse en un trabajo, frente al 59% en los hombres (esto es equivalente a 17 p.p de diferencia). Ya para las fases de retención a 3 y 6 meses las mujeres tienen unas tasas de continuidad más similares a los hombres, incluso en R3 permanecen más mujeres en relación con la etapa anterior.

Gráfico 30. Participación y supervivencia por género y etapas del bono



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

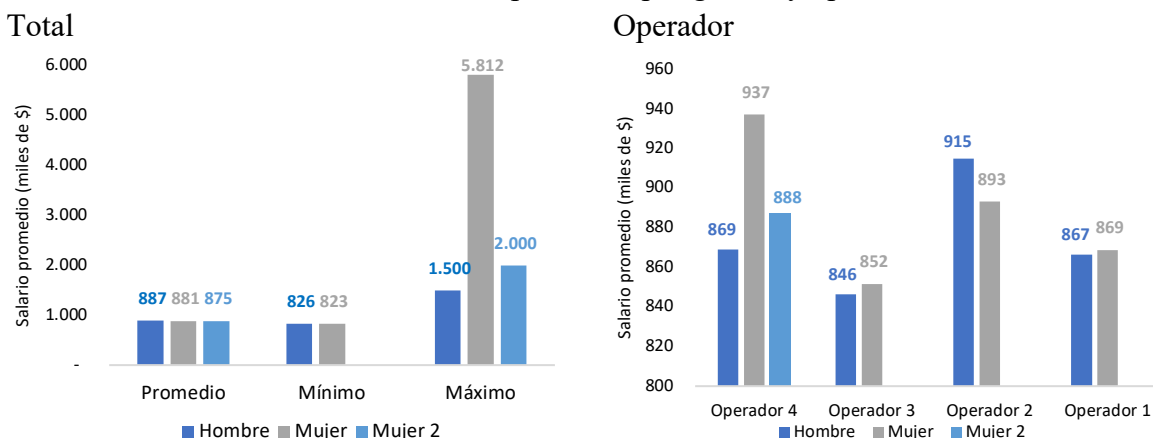
Los resultados del modelo de probabilidad estimado para analizar los indicadores de Colocación, R3 y R6 para los graduados ratifica lo expuesto: las mujeres tienen 15,2% menos probabilidad de ser colocadas a comparación de los hombres (Anexo 7). Este mismo hecho se mantiene tanto para R3 y R6, aunque el diferencial en probabilidad con respecto a los hombres disminuye a un 9,6% y 9,2% (respectivamente). Es decir, que incluso después de controlar por las demás variables incluidas en el ejercicio, las mujeres enfrentan barreras para la colocación y retención laboral mayores a las de los hombres. Detrás de esta situación puede haber un sesgo de los empleadores a favor de los hombres y que se han masculinizado algunos sectores laborales; pero, también, está la doble carga laboral que cumplen las mujeres en sus hogares. El modelo de probabilidad de colocación mostró que a mayor número de personas en un hogar es más difícil conseguir empleo; lo cual está en línea con que las mujeres, principalmente, tienen más responsabilidades de cuidado

y esto puede representar retos a la hora de buscar empleo o de mantener el que tienen, además de no poder adaptarse a los horarios de trabajo fijos por no contar con una red de apoyo para cuidar de otro miembro del hogar en situaciones particulares. Por consiguiente, se concluye que las mayores responsabilidades de las mujeres en el hogar también afectan su permanencia en el empleo; lo anterior, está en línea con la visión de los operadores de que existen barreras laborales a favor de los hombres e incluso de mujeres sin hijos porque no requieren de una red de apoyo para encargarse del cuidado de los niños.

De tal manera, la situación de empleo de las mujeres es preocupante; dado que, aunque representaban el mayor porcentaje de inscritas y formadas, su probabilidad de encontrar un empleo no se vio favorecida y se sigue reproduciendo lo observado en el mercado de trabajo, en general, en términos de probabilidad de emplearse. En síntesis, el bono captó de manera espontánea la necesidad de empleo femenino al incluir un mayor porcentaje de mujeres participantes. Sin embargo, una hipótesis que surge de las entrevistas con los operadores es que la oferta de trabajos no se adecúa a la cantidad de mujeres que buscan empleo en el sentido de que hay trabajos que requieren de fuerza física, por ejemplo. En este sentido, se sugiere considerar en el diseño de futuros mecanismos de FBR incentivos monetarios a la colocación de las mujeres. Esto va en línea con la mención que se hizo sobre la posibilidad de incluir en las métricas de pago criterios para enfocarse en perfiles con mayores dificultades de colocación.

En Gráfico 31 se muestran los salarios promedio de hombres y mujeres. En el caso de las mujeres se presentan dos datos: el primero es con toda la información y el segundo (mujer 2) corresponde al promedio cuando se ha excluido el valor de \$5.8 millones (que corresponde al salario máximo pagado y que podría ser un dato atípico). No se evidencia un diferencial de salarios entre hombre y mujeres en su salario promedio percibido; sin embargo, son las mujeres las que perciben los salarios máximos. En todos los operadores las mujeres ganan salarios levemente superiores frente a los hombres; con excepción del operador 2 donde los hombres tienen mayores remuneraciones.

Gráfico 31. Salario promedio por género y operador

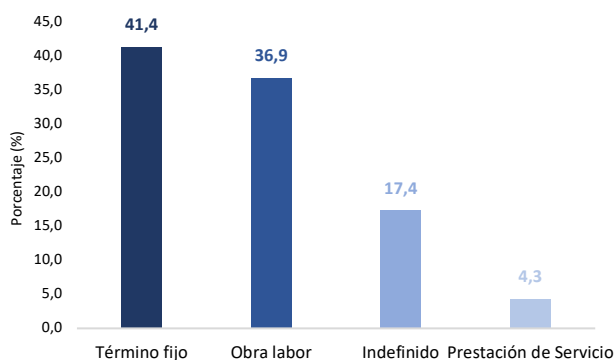


Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Los salarios más altos, tanto en hombres como en mujeres, son en contratos de prestación de servicios. En la Tabla 14 se evidencia que el mínimo salario pagado en todos los tipos de contrato corresponde al salario mínimo legal vigente de 2019 (\$828 mil). Además, no se aprecian diferencias importantes por tipo de contrato; con excepción de los de prestación de servicios que presenta el mayor salario promedio tanto para hombres como para mujeres, el cual asciende a \$1.4 millones al incluir el salario de la participante de \$5.8 millones o de \$1.2 millones al excluirlo.

Tabla 14. Participación del empleo y salarios por tipo de contrato

Porcentaje por tipo de contrato-mujeres



Salarios

		Hombre	Mujer	Mujer 2
Indefinido	Promedio	886,593	875,663	
	Mínimo	828,116	828,116	
	Máximo	1,250,000	1,584,915	
Obra labor	Promedio	866,939	852,419	
	Mínimo	826,100	823,000	
	Máximo	1,250,000	1,642,000	
Prestación de Servicios	Promedio	1,235,550	1,347,105	1,215,785
	Mínimo	1,100,000	828,116	828,116
	Máximo	1,500,000	5,812,000	2,000,000
Término fijo	Promedio	868,092	860,899	
	Mínimo	828,116	828,116	
	Máximo	1,100,000	1,190,000	

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Se aprecia que las ocupaciones en donde más se engancharon las mujeres fueron en las relacionadas con ventas (18%), asistentes administrativos (14,5%) y servicio de bebidas y alimentos (13,3%) (Tabla 15). Como ya se ha mencionado, no existen diferenciales de salario relevantes con respecto a los hombres; con excepción de las ocupaciones de asistentes administrativos y ayudantes en salud, donde los salarios femeninos son mayores.

Tabla 15. Salario promedio

	Hombre		Mujer	
	Salario	Salario	Frecuencia	Acumulada
Otras Ocupaciones relacionadas con ventas	850,110	863,211	18.0	18.0
Otras Ocupaciones relacion. con Asistencia Administrativa y de Oficina	909,907	857,264	14.5	32.5
Servicio de Alimentos y Bebidas	868,641	848,105	13.3	45.8
Limpieza de Edificios y Control de Pestes	836,397	838,551	8.6	54.4
Vendedores de puntos de venta al por menor	854,922	882,232	8.6	63.0
Cocineros y Preparación de Alimentos	865,449	874,971	6.5	69.5
Asistentes Administrativos y Secretarios	985,444	1,043,586	5.7	75.2
Operadores de Plantas y Sistemas	863,345	898,303	4.1	79.3
Representantes de ventas	877,803	903,263	2.0	81.3
Otras Ocupaciones relacionadas con la Producción	884,795	931,633	1.8	83.1
Ayudantes en Salud	863,300	1,012,913	1.4	84.4
Empleados de Archivo e Información	872,305	963,860	1.4	85.8
Operadores de Equipos de Comunicación	877,803	874,367	1.2	87.0

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

B. Un análisis de la supervivencia en el empleo

Una metodología que permite describir y entender la duración o supervivencia de un fenómeno en el tiempo son los modelos de supervivencia. Para ello se organizan los periodos de duración de cada empleo en meses, con lo cual se puede identificar para diferentes características la dinámica de la supervivencia y, por complemento, de las caídas del empleo. De tal manera, se estimaron algunas funciones de supervivencia en el empleo⁵⁰ que describen la probabilidad de sobrevivir en el empleo (retención) para algunas de las características y por cada operador; mostrando, así, qué incide en la retención laboral (para mayor detalle de las variables utilizadas consultar el Anexo 8).

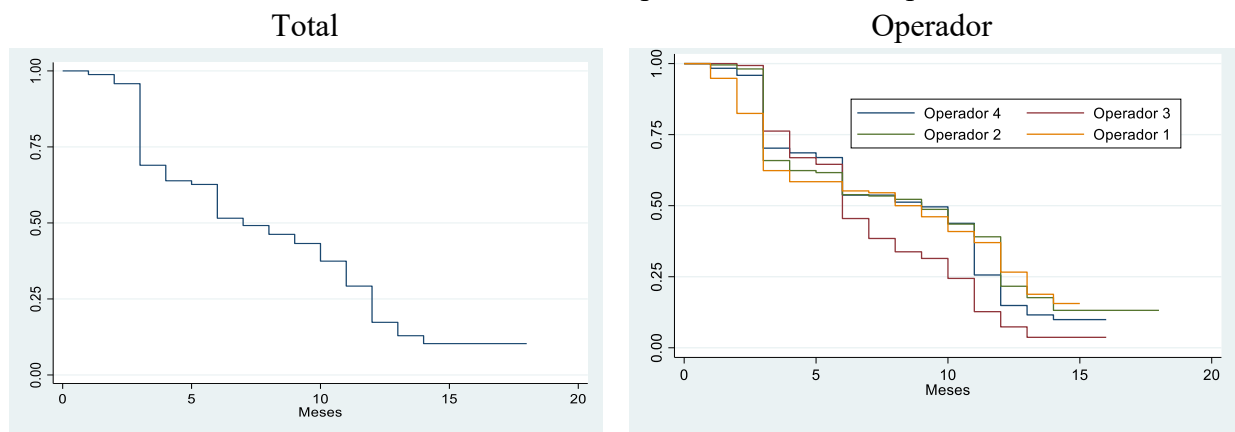
En el Gráfico 32 se observa la función de supervivencia con la dinámica de la retención en el empleo total. Se aprecia que al terminar el tercer mes de enganche se pierde el cerca del 37% de los empleos y al final del sexto mes solo se ha mantenido el 51% de los empleos, en ese mes se pierde cerca del 10% de la ocupación. Estas cifras ilustran que es al cumplimiento de la primera métrica de pago cuando existe un mayor desenganche; como se ilustrará más adelante el tipo de contrato a término fijo es el que más contribuye a esta caída en dicho período, seguido por los contratos de obra y labor.

Cuando se ve la supervivencia entre los diferentes operadores, se observa que estadísticamente no existen diferencias significativas entre ellos (Anexo 8); no obstante, se pueden ver algunas diferencias en la dinámica de la función de supervivencia entre operadores (Gráfico 32). Los participantes del operador 1 muestran mayores caídas antes de los 3 meses y muestran pérdidas paulatinas a medida que pasan los meses, para ubicarse en una probabilidad de supervivencia en el empleo a los 6 meses muy similar a los demás. En el sexto mes el operador 3 tiene una mayor pérdida de empleos y desde ese momento comienza a tener más caídas que los demás operadores.

Así las cosas, estos datos, en contraste con los presentados en las etapas de formación y enganche, nos permiten tener un panorama más amplio del comportamiento global entre operadores. Aunque el operador 3 se destacó en términos de tener mayores probabilidades de graduación y de colocación de sus participantes, en un horizonte de tiempo más allá de lo contemplado por el bono (6 meses) la probabilidad de permanencia en el empleo de sus participantes es menor a la del operador 2 y muy similar a la del operador 4. Estos dos operadores (2 y 4) presentan comportamientos muy similares en cuanto a la supervivencia de sus participantes; sin embargo, a partir del mes 11 el operador 4 tiene una caída de empleos más pronunciada que el operador 2.

⁵⁰ Se presentan los gráficos de las funciones de supervivencia, a partir de la metodología no paramétrica Kaplan Meier.

Gráfico 32. Funciones de supervivencia en el empleo



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

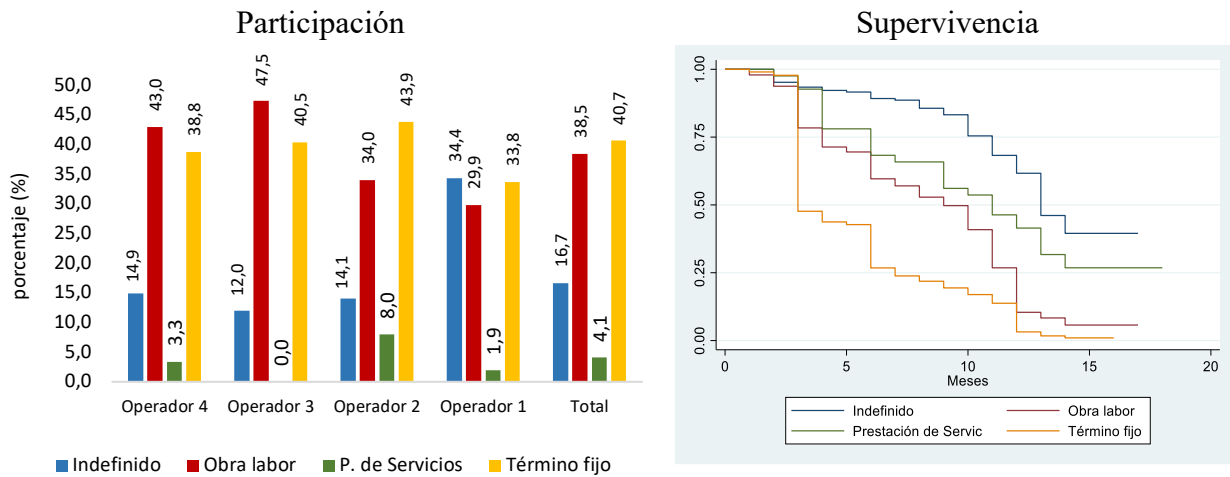
Adicionalmente, se estimó una regresión siguiendo la especificación presentada en la ecuación 6 de la propuesta metodológica (las variables que sirvieron de regresores se pueden apreciar en el Anexo 8). De acuerdo con los resultados, la variable más relevante en la explicación y diferenciales de la supervivencia en el empleo es el tipo de contrato pactado. Se aprecia que comparado con el tipo de contrato a término indefinido (grupo de control) el tener un contrato a término fijo tiene un riesgo de caída de casi 6 veces mayor (HR:5,8)⁵¹. El riesgo de salida del empleo para los contratos de obra y labor es 3 veces superior a los de término indefinido; ya que una vez se termina la labor por la cual fue contratada la persona el contrato culmina. Igualmente, el HR para los contratos de prestación de servicios indican un riesgo de 1,8 mayor comparado con contratos a término indefinido. Igualmente, los contratos a término indefinido son los más estables y de mayor duración (8,3 meses en promedio), seguidos por los contratos de prestación de servicios (6,2 meses en promedio), después por los contratos de obra y labor (5,5 meses en promedio) y finalmente el de menor duración es el contrato a término fijo (4 meses en promedio). Lo anterior, está en línea con que el contrato a término indefinido por definición es el que garantiza mejores condiciones de estabilidad para el trabajador e implica un mayor costo de terminación para el empleador; por lo cual, es menos preferido por los empleadores especialmente para trabajos inestables.

De hecho, el mayor porcentaje de los contratos para el promedio corresponden a término fijo (40,7%), luego los de obra y labor (38,5%). Si bien es menos común, los contratos a término indefinido alcanzaron el 16,7% de los empleos. En el caso de los operadores 3 y 4 el tipo de contrato que más predominó fueron los de obra y labor (Gráfico 33). Las funciones de supervivencia dan evidencia en la misma vía: a los 3 meses solo sobreviven el 49% de los contratos a término fijo y a los 6 meses el 25%; mientras que en el caso de los contratos indefinidos a los 6 meses aún

⁵¹ Para medir el riesgo se utiliza el denominado Hazard Ratio (HR) que, en este caso, mide el riesgo de presentar una caída en el empleo entre cada uno de los grupos y el grupo de control. Un valor de 1 indica el mismo riesgo en los dos grupos. Un valor menor a 1 significa un riesgo en el grupo de control, y un valor mayor de 1 significa mayor riesgo en el grupo analizado.

sobreviven el 87% de los contratos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las medidas de distanciamiento social y de confinamiento implementadas en la ciudad para evitar la propagación del Covid-19 generaron que los empleadores tuvieran que demandar puestos de trabajo con contratos más flexibles que se ajustaran a su capacidad operativa y económica.

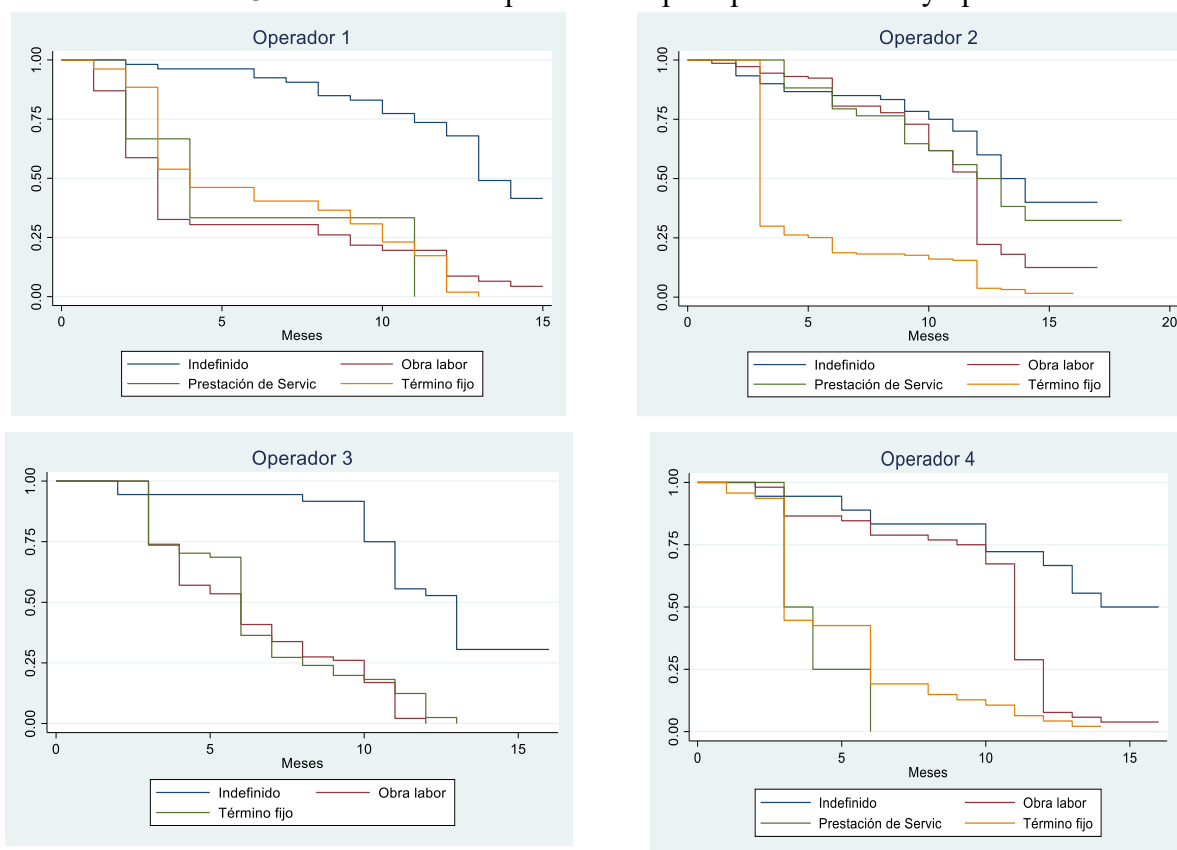
Gráfico 33. Participación y Funciones de supervivencia por tipo de contrato



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

La dinámica de las caídas según operador presenta ciertas diferencias. En el caso del operador 1 los contratos de obra y labor, prestación de servicios y término fijo muestran un desempeño similar con fuertes caídas hasta el sexto mes que llegan a cerca del 73%; mientras que los contratos a término indefinido son muy estables. Por su parte, para el operador 2 la principal fuente de pérdida de empleo se da en los empleos con contrato a término fijo. El operador 3 no tuvo contratos de prestación de servicios, y la dinámica de obra y labor y a término fijo son similares. Para el operador 4 la gran caída en el empleo es al finalizar el tercer mes con los contratos a término fijo y prestación de servicios; además, a los 6 meses sobrevive menos del 25%. En este último operador los contratos de obra y labor y los indefinidos se comportan muy similar con una buena estabilidad, dado que al mes 8 todavía sobreviven cerca del 77% de estos contratos; por ende se podría concluir que, a pesar de no haber alcanzado sus metas operativas, el operador 4 logró colocar a participantes con contratos laborales que propiciaron la retención (incluso cuando eran de obra y labor) (Gráfico 34).

Gráfico 34. Funciones de supervivencia por tipo de contrato y operador



Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

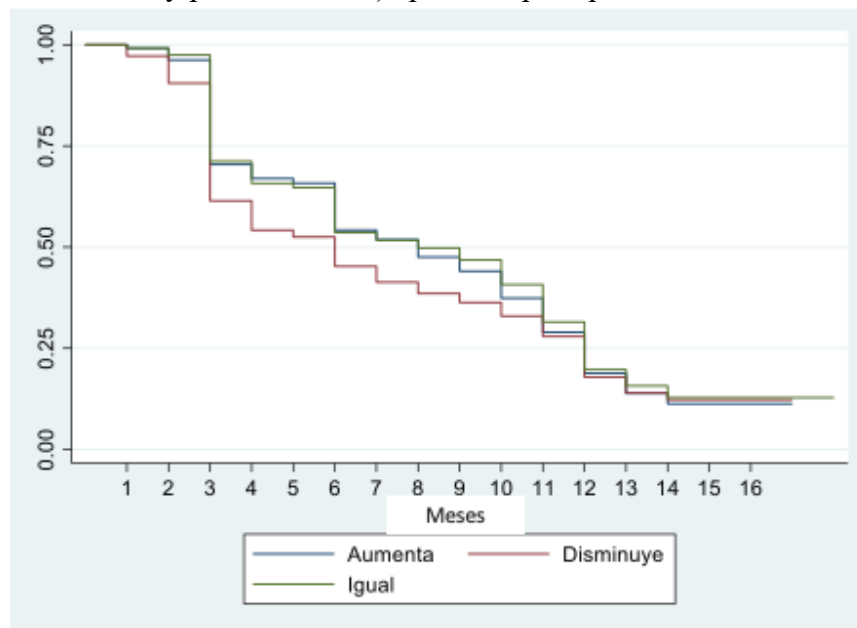
De los resultados del análisis paramétrico de la supervivencia en el empleo (Anexo 8) se puede concluir que la edad no tiene ningún efecto a la hora de explicar las caídas del empleo; dado que el HR estimado es cercano a 1 y no es estadísticamente significativo. Igualmente, la etnia no determina el riesgo de pérdida de empleo, toda vez que los HR están alrededor de 1 y ninguna etnia resultó significativa. De igual manera, el nivel educativo alcanzado no tiene efecto sobre el riesgo de caída. No obstante, es interesante ver que comparado con el nivel de básica primaria todos los niveles muestran HR estimados por debajo de 1, con excepción de no tener ningún nivel educativo y universitario completo que tienen HR mayores a 1, es decir que tienen más riesgo. En el primer caso es intuitivo que ningún grado de educación aumente el riesgo de caída, pero en el caso de universitario completo puede ser que no se cumplan las expectativas de los participantes.

También, se observó que una hora adicional de competencias específicas disminuye el riesgo de caída en cerca del 10%, mientras que el número horas de habilidades socioemocionales adicionales no hace diferencia en términos del riesgo de pérdida de empleo. Este resultado entra en tensión con la opinión de los empleadores entrevistados quienes resaltaban que los participantes del BIS II se destacaban de los demás empleados por las habilidades socioemocionales con las que contaban.

El número de personas en el hogar aumenta el riesgo de pérdida de empleo. En concreto una persona adicional en el hogar incrementa el riesgo de pérdida del empleo en un 10%. Este fenómeno está relacionado, muy posiblemente, a la presencia de niños y/o adultos mayores en el hogar que requieren cuidado. Toda vez que el modelo era solo para mujeres el HR mostró un riesgo estadísticamente significativo del 15% mayor por cada miembro adicional en el hogar; mientras que para los hombres el HR es cercano a 1 y no es significativo estadísticamente. La promoción y apoyo del cuidado de los niños en guarderías comunitarias durante la etapa de empleo puede ser una estrategia que maximice la permanencia en el empleo de las mujeres.

Adicionalmente, se estimó la probabilidad de sobrevivir en el empleo (retención) según el desempeño de los participantes entre las dos pruebas aplicadas por cada operador: aumenta, permanece igual o disminuye (siendo el grupo de control los participantes que aumentaron su resultado en la prueba). En el Gráfico 35 se observa dicha supervivencia para el total del bono. Hasta los tres primeros meses la probabilidad de sobrevivir (retención) en el empleo encontrado es similar independientemente del resultado en las pruebas; aunque desde el mes dos, los participantes que disminuyeron en los resultados de la prueba reducen su probabilidad de retención con respecto a los otros dos grupos. A partir de los tres meses son los participantes que disminuyeron su puntaje en las pruebas los que más pierden el empleo. Específicamente, los participantes que disminuyeron en el resultado tienen un 27% de mayor riesgo de pérdida de su empleo a comparación de los que aumentaron su resultado en las pruebas; aunque, para los participantes que disminuyeron su rendimiento en la prueba no existe evidencia de que su riesgo sea diferente a aquellos que se mantuvieron igual en las pruebas.

Gráfico 35. Probabilidad de supervivencia (retención) por cambios en resultados de pruebas (pre y pos-formación) aplicadas por operadores

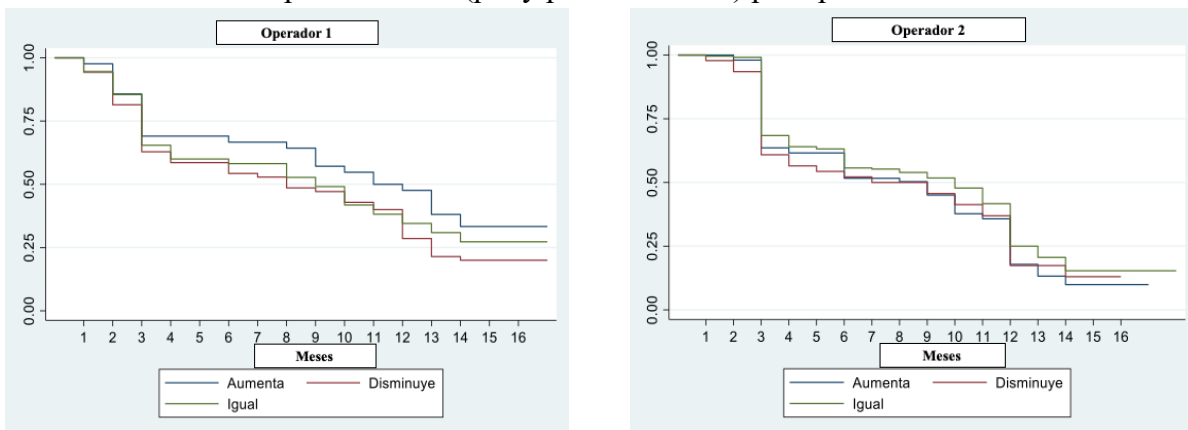


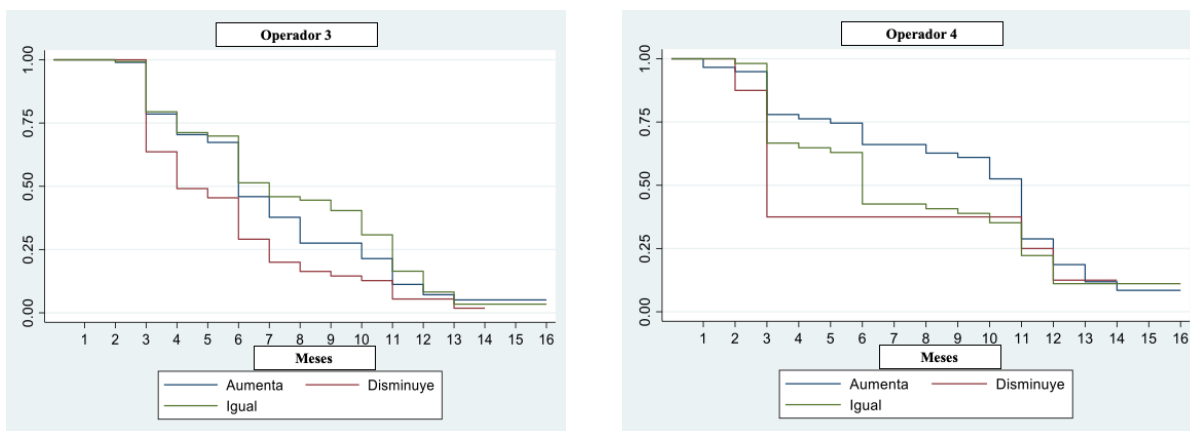
Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Es importante mencionar que en las entrevistas con los empleadores se pudo establecer que, en general, reconocen que las personas provenientes del bono tienen un perfil diferente porque parecen mejor preparados a comparación de las personas que contratan a través de otros programas de empleo o búsqueda directa de personal. Sin embargo, uno de los empleadores entrevistados consideró que los participantes parecían muy preparados para la entrevista, pero después detectó algunas debilidades en su desempeño. Justamente, los empleadores más grandes continúan formando a los participantes dentro de sus programas propios como parte de sus políticas de capacitación y de desarrollo del recurso humano; ya que ven difícil optar por la opción de la formación pos-colocación a través del operador por temas de horarios y por la dificultad para hacerlo en el sitio de trabajo. Los empleadores más pequeñas valoran mucho el apoyo que los operadores brindan en la pos-vinculación, especialmente el de tipo psicosocial.

Al analizar el patrón de supervivencia para cada uno de los operadores, se encuentra que para el operador 3 la retención tanto a R3 como R6 se ve afectada para el grupo que disminuyó su resultado en las pruebas, en tanto que para aquellos que aumentaron o permanecieron igual el patrón de retención es similar (Gráfico 36). En el caso del operador 4 parece que para los participantes que mejoraron en la prueba tienen una mayor probabilidad de retención a comparación de los que no mejoraron en su prueba, sobre todo después de los tres primeros meses. En los demás operadores (1 y 2) no hay mayores diferencias en retención controlado por el resultado en las pruebas.

Gráfico 36. Probabilidad de supervivencia (retención) por cambios en resultados de pruebas psicotécnicas (pre y pos-formación) por operador





Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Por su parte, mejorar en la prueba EduEmplea está correlacionado con una mejor capacidad para mantener el empleo.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evaluación de procesos del Bono de Impacto Social “Cali Progresa con Empleo” BIS II mostró que este tipo de mecanismos de Financiación Basada en Resultados (FBR) son innovadores para los formuladores de la política pública, los inversionistas sociales, los prestadores de servicios sociales y las entidades de cooperación porque se enfocan en el pago de resultados específicos más que de insumos y actividades. Adicionalmente, tanto el mecanismo FBR como los esquemas de BIS, al ser innovadores y flexibles, contribuyen a mejorar y fortalecer la política pública por medio de la recolección de aprendizajes del mercado laboral y de los procesos de intervención en temas como la efectividad y eficiencia en la prestación de los servicios, la focalización de la población, los incentivos a ser implementados a los distintos actores para motivar la consecución de los resultados y los resultados que deben remunerarse. Para ello, en esta sección se organizan las recomendaciones de acuerdo a si están relacionadas con el diseño de los bonos, el fortalecimiento del ecosistema de FBR y la política pública de empleo; además, al interior de cada una de estas categorías, se priorizan las recomendaciones en horizontes de corto, mediano y largo plazo⁵².

- 1. Fortalecer el ecosistema de FBR en el país a través de las siguientes acciones que requieren del liderazgo tanto del gobierno como de la continuidad del trabajo articulado de SIBs.CO, en el enfoque de política y en la consecución de recursos:**

⁵² Las acciones de corto plazo son aquellas que consideramos se pueden realizar relativamente fácil y que en el contexto de programas piloto en que se han diseñado los primeros BIS, se pueden probar para mirar resultados. Las acciones de mediano plazo pueden ser más complejas de implementar por la necesidad de recursos para su implementación o porque requieren de más análisis. Finalmente, las acciones de largo plazo corresponden a aspectos más estructurales orientados a fortalecer el ecosistema de FBR en Colombia.

Acciones en el corto plazo

- a. Seguir desarrollando BIS para contar con más aprendizajes sobre su diseño e implementación con el fin de profundizar más en el conocimiento de los mecanismos de FBR, su utilidad para abordar diversas problemáticas sociales y los desafíos que existen para fortalecer el ecosistema de FBR en el país.
- b. Fortalecer la demanda de entidades de gobierno por mecanismos de FBR a través de:
 - i. La difusión de los avances y aprendizajes de las experiencias que el país ha logrado con: la estructuración y puesta en marcha del Fondo de Pago por Resultados – LOGRA en el DPS que busca facilitar el desarrollo de proyectos por más de una vigencia fiscal y la búsqueda de resultados de largo plazo; y con la implementación de los BIS “Empleando Futuro” y “Cali Progresas con Empleo”, así como la estructuración de varios más.
 - ii. Complementar el alcance que el Fondo de Pago por Resultados – LOGRA tiene para implementar proyectos de plazos más largos que la vigencia fiscal, con la búsqueda de mecanismos para dar mayor flexibilidad a las condiciones contractuales de las entidades públicas tanto en plazos como en posibilidad de modificar los contratos.
- c. Tener en cuenta en el momento en que se estructuran los grupos de inversionistas que la manera en que estos fondean la inversión incide sobre las expectativas que tienen frente al retorno esperado y el nivel de riesgos que pueden asumir, independientemente de que todos sean inversionistas sociales.
- d. Considerar el perfil de los prestadores de servicios sociales (operadores) como un factor determinante del logro de los resultados del proyecto, y en ese sentido, debería ser conocido por los inversionistas durante el proceso de selección. Independientemente de si los operadores tienen o no ánimo de lucro, la experiencia del BIS II que experimentó la contingencia del Covid-19 y el retiro de un operador indica que:
 - i. El interés de los operadores en manejar su riesgo reputacional, que es muy importante especialmente frente a las comunidades, es una garantía para todos los actores involucrados en el BIS de su interés en el logro de los resultados.
 - ii. En esta fase de desarrollo de los BIS, los operadores deben tener la capacidad de adaptar su enfoque y metodología de trabajo a una intervención que se centra en el pago por resultados y en el cierre de brechas de los participantes para entrar al mercado laboral; de manera que se obtengan resultados de colocación y de retención del empleo en un plazo relativamente corto.
 - iii. El operador debe tener la capacidad administrativa, operativa y técnica o la capacidad de desarrollarlas para manejar en tiempo real la plataforma de gestión del desempeño.
 - iv. Es importante que los operadores tengan estrategias para conformar alianzas con empleadores.
 - v. Los operadores deben tener la capacidad financiera de asumir temporalmente algunos gastos del proyecto en el evento de alguna contingencia.

- vi. Posiblemente el perfil requerido para este tipo de bonos implica que el número de potenciales operadores es reducido y para fortalecer el ecosistema es necesario desarrollar más actores que podrían participar en un BIS.

Acciones para desarrollar en el mediano plazo

- e. Es necesario entender y estudiar la causalidad en el resultado final (retención) de varias de las acciones desarrolladas por los operadores en cada una de las etapas. Uno de los principales retos en este tipo de intervenciones de política es evitar el denominado peso muerto (*deadweight loss*); es decir, que independientemente de la política el resultado se hubiera dado, con lo cual se estarían desperdiciando dineros y esfuerzos. Para poder aislar el verdadero efecto de la intervención es necesario un diseño experimental que logre identificar los mecanismos que impactan los resultados y permita llevar a cabo un análisis causal. De tal manera, se recomienda que en futuros bonos, desde el diseño previo y a lo largo de la intervención, se lleve a cabo una evaluación de tipo experimental. El ideal es poder tener tres grupos de participantes. El primero no se incorporaría al mecanismo de pago por resultados. Un segundo grupo se conformaría con participantes que solo se remunerarían por resultados en colocación. Finalmente, un tercer grupo que tendría sus pagos atados a los resultados de retención. Si fuera posible, para estudiar el efecto de la gestión del operador sobre la retención sería bueno tener un grupo de control para la etapa pos-vinculación que permita establecer cuánto de la retención es inercia del mercado laboral y cuánto responde a la gestión. Lo anterior, permitiría extraer aprendizajes robustos sobre la causalidad que existe entre los incentivos y el diseño del bono, con la retención en los puestos de trabajo.
- f. Desarrollar una plataforma para la gestión del desempeño con una mejor estructura y funcionamiento que facilite el cargue y manejo de la información, así como la calidad de los análisis que se pueden hacer a partir de ella. Esta plataforma puede ser utilizada como modelo para otros mecanismos de FBR. Se recomienda:
 - i. Desarrollar un manual del sistema de información.
 - ii. Reducir las preguntas abiertas y tener clasificaciones previas de respuesta.
 - iii. Evitar la agregación de áreas de trabajo que dificultan los análisis basados en factores como el género; y especialmente, los enfocados en variables laborales por sector económico, área o subgrupo de ocupación.
 - iv. Crear la opción de que quede consignado si el participante se retira en algún punto intermedio del proceso.

Acciones con perspectiva de largo plazo

- g. Realizar estimaciones del costo de la prestación de diversos servicios sociales y el costo que representa que las personas se mantengan en la pobreza sin posibilidades de insertarse en el mercado laboral, para contribuir a la toma de decisiones informada tanto del sector público como de los inversionistas. Lo cual, además contribuiría a generar información valiosa en la coyuntura actual, teniendo en cuenta que recientemente ha

aumentando el interés por implementar una nueva modalidad de programas de transferencias o subsidios no condicionados.

- h. Explorar opciones de soluciones tecnológicas que hagan más expedito el proceso de verificación, de tal manera que sea menos necesario el uso de pruebas documentales que son dispendiosas de conseguir y pueden restarle agilidad y transparencia al proceso. En el caso del BIS II el uso de la PILA fue clave para la verificación, pero el acceso a la información no era adecuado para los plazos del cronograma del mecanismo. Se plantea esta acción para ser implementada en el largo plazo porque se reconoce que el desarrollo de soluciones tecnológicas requiere de tiempo para su construcción, además de recursos para llevarla a cabo.

2. Considerar en el diseño y operación de los bonos los siguientes aspectos:

Acciones para el corto plazo sobre el diseño de los bonos

- a. Abrir de nuevo la posibilidad de considerar en la estructuración de precios de futuros bonos, factores diferenciales adicionales que tengan en cuenta algunos aspectos que se enfocan en vulnerabilidades específicas de la población objetivo, para la etapa de colocación. Esta consideración la hizo SIBs.Co en el diseño del BIS II pero se determinó que podría afectar el principio de simplicidad que fundamenta los BIS. Se recomienda considerarlo nuevamente para ampliar la base de la figura de “embudo” que ilustra la transición de los participantes del programa y que se refleja en que solo el 45% de los graduados pasan a la etapa de colocación. El análisis de los hallazgos de esta evaluación indica que ese resultado está relacionado con la heterogeneidad de la población objetivo; por lo cual se plantean dos vías para mejorar ese indicador (que pueden ser excluyentes o combinarse): definir con mayor precisión la población objetivo en términos de factores de vulnerabilidad y considerar esos factores de vulnerabilidad en el diseño de las métricas de pago y los precios. Hay que considerar, como ventaja, el logro de mejores resultados y, como desventaja, su efecto sobre la simplicidad en el proceso de verificación, la gestión del desempeño y la ejecución de la intervención en un plazo razonable. Pero, consideramos que vale la pena explorar si lo que se sumaría en complejidad se vería compensado por una mayor efectividad de la intervención al mejorar el indicador de transición de los participantes por la intervención.

Acciones para el mediano plazo sobre el diseño de los bonos

Sobre la población objetivo

- b. El modelo de gestión y de intervención del BIS II mostró que su enfoque no es apropiado para todo tipo de personas, en términos de factores adicionales que profundizan su vulnerabilidad y dificultan particularmente su acceso al empleo formal. El enfoque de cierre de brechas supone ciertas capacidades de los participantes y un tiempo limitado de intervención previo a la etapa de colocación y evaluación de resultados. De hecho, solo el 50% de los convocados pasa a la pre-inscripción y de los graduados solo el 45% logra insertarse en el mercado laboral. Por lo que podrían

generarse acciones para lograr una mayor efectividad en cuanto a pertinencia de las intervenciones, como a destinación de recursos a grupos de participantes atendidos que no logran resultados. Estos hechos plantean algunas recomendaciones:

- i. Definir con bastante precisión la población objetivo. La población vulnerable que requiere intervención para mejorar sus perspectivas de empleo tiene altísima varianza en sus características y necesidades, y una intervención corta de cierre de brechas sería más efectivo si lograr enfocarse en una población un poco más homogénea. Algunos criterios que podrían explorarse son: tiempo en el desempleo, experiencia laboral o la no experiencia laboral (particularmente para jóvenes que buscan su primer empleo), educación no formal, y mujeres cabeza de familia, entre otros.
- ii. Adaptar el plazo y el contenido de las intervenciones según la población objetivo. Algunos ejemplos (que se derivan de los análisis presentados en este documento) son: es importante hacer un trabajo de acompañamiento psicosocial particular a participantes con largos periodos de desempleo por el efecto psicológico (i.e: depresión, ansiedad y la falta de costumbre a las rutinas de un empleo formal que pueden afectar su posibilidad de vinculación). También, sobre todo para fortalecer las perspectivas laborales de las mujeres, se podría involucrar a las familias de los participantes en el acompañamiento psicosocial para aumentar la retención durante la intervención y construir redes de apoyo para las responsabilidades del cuidado.

Sobre las métricas de pago:

- c. La fase que debe tener la mayor proporción relativa de la compensación financiera es la de colocación porque parece ser la más compleja del proceso, dada la alta tasa de caída que hay entre los graduados y esta etapa y en la dificultad para establecer qué tanto de la retención depende directamente del nivel de actividad económica y cuánto puede responder verdaderamente a la gestión.
- d. Evaluar plazos diferentes para las métricas de retención R3 y R6 pues, por la legislación laboral, R4 puede ser una métrica más adecuada ya que el participante ha sobrepasado el periodo de prueba legal.
- e. Las métricas de retención son importantes por el acompañamiento psicosocial especialmente en las etapas de vinculación y pos-vinculación por lo cual deben incluirse en futuros BIS. Sin embargo, el componente de retención, si bien tiene correlación con la gestión de los operadores, por lo que debe remunerarse, depende en gran medida del desempeño de la economía y de factores externos; por lo que debe evaluarse un esquema de remuneración que reconozca que bajo ciertas condiciones la gestión será insuficiente para lograr las métricas de pago y que bajo otras la retención se dará sin necesidad de mayor esfuerzo por parte de los operadores.

Sobre la estructuración de los precios:

- f. Definir precios diferenciales por factores como tipo de contrato y participantes de más difícil colocación. Remunerar de manera diferente los distintos tipos de contrato es una mejor alternativa a establecer topes a la colocación en cierto tipo de contratos; de hecho, el análisis de supervivencia en el empleo por contrato demostró que el contrato de obra y labor tuvo un mejor desempeño en la retención que los contratos a término fijo. No sorprende que el contrato más estable es el de término indefinido y es destacable que incluso en este contexto de población vulnerable y dificultades económicas el 17% de los contratos fueron de este tipo. En el mismo sentido, establecer un precio diferente para los participantes de más difícil colocación puede contribuir a mejores resultados para ciertos grupos; como las mujeres y los jóvenes que se emplean por primera vez.
- g. Establecer un premium a los operadores que tengan alianzas establecidas con empleadores, que aplique cuando las colocaciones corresponden a esas alianzas, para garantizar un mayor compromiso y mejores resultados en las últimas etapas de la ruta de intervención.

Acciones de corto plazo sobre la operación de los bonos

- a. Relacionamiento con empleadores
 - i. Realizar un trabajo de acercamiento más integral hacia los empleadores desde el equipo implementador de los BIS y todos los actores involucrados para dar a conocer el mecanismo de FBR, los BIS y sus aplicaciones en Colombia; además de los desafíos de la población vulnerable para acceder al empleo formal, en el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que han planteado gobiernos, empresas y organizaciones y que es parte integral de la estrategia de desarrollo del país.
 - ii. Incentivar que los operadores busquen alianzas con empleadores que tienen un enfoque de impacto social en sus modelos de negocio en el que consideran el empleo con distintos tipos de población vulnerable (i.e: madres cabeza de familia, jóvenes sin experiencia, personas con discapacidad, entre otros).
- b. Coordinación
 - iii. Vincular a los operadores e inversionistas en la etapa de diseño y negociación inicial del mecanismo a través de espacios de conversación que permitan establecer las motivaciones de los actores y los enfoques de participación en el mecanismo; para así desde el comienzo garantizar una mejor alineación de los actores y que estos entiendan aspectos particulares de la FBR y de los BIS como el alcance de la flexibilidad necesaria en el mecanismo y los incentivos permitidos. En estos espacios también sería de gran utilidad un intercambio de experiencias y conocimiento de operadores que han participado previamente tanto en mecanismos de FBR como en BIS para que los nuevos operadores comiencen a internalizar esta lógica innovadora de prestación de servicios.

- iv. Fortalecer el relacionamiento entre los actores del BIS (inversionistas con copagadores, e inversionistas con operadores). Si bien la labor del intermediario es clave en coordinar y gerenciar ese relacionamiento para la operación del mecanismo, contribuiría a la alineación de todos los actores desarrollar unos espacios de reunión para facilitar esas relaciones cruzadas.
- v. Proporcionar a los inversionistas y copagadores información sobre las metodologías y experiencia de los operadores (antes de su selección).

3. Transmitir los aprendizajes de la implementación de los BIS a los diseñadores de la política de empleo. Entre estos aprendizajes se destacan los siguientes:

- a. Acciones de mediano plazo sobre la parte operativa de las intervenciones:
 - i. Las convocatorias y socializaciones abiertas y masivas en lugares públicos son eficientes en atraer a un gran número de posibles participantes; pero deben ser complementadas con estrategias más personalizadas (llamadas por *call center* o uso de redes sociales) para aumentar más el número de participantes que inician la formación.
 - ii. Se debe mantener el subsidio al transporte durante la formación y que se continúe en los primeros 15 días de trabajo para aumentar la retención en ambas fases de la intervención (formación y vinculación).
 - iii. Se debe propender por diseñar la formación en competencias específicas (habilidades duras) de acuerdo con el perfil requerido de las vacantes laborales para ser más efectivos en la colocación de los participantes; lo cual depende en buena medida de que se fortalezca el relacionamiento del servicio nacional de empleo con los empleadores.
 - iv. A pesar de que el número de horas de habilidades socioemocionales no aparece como significativa en los análisis cuantitativos, hay que tener en cuenta que este tipo de habilidades son difíciles de medir y en el trabajo cualitativo se evidencian como valiosas para los empleadores y participantes. Por esto se debe mantener en la formación pues los empleadores distinguen a los participantes del BIS por su actitud y su relacionamiento con los demás en el trabajo, lo cual también es muy importante en el crecimiento personal profesional.
 - v. El acompañamiento y apoyo psicosocial fuerte y personalizado muestra mejores resultados durante toda la intervención; por lo que operadores que dentro de sus propuestas de modelos de intervención cuenten con estas estrategias podrían ser más eficientes y obtener mejores resultados.

VII. REFERENCIAS

- Agusti, A. y Ronicle, J. (2021) Bonos de impacto social en América Latina. Nota técnica No IDB-TN-2087, enero. Supervisión editorial Christine Ternent. BID Lab
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2017, mayo 24). *Quiénes son y qué hacen los gestores de paz y cultura ciudadana* [Gubernamental]. Alcaldía de Santiago de Cali. <http://www.cali.gov.co/publicaciones/131913/quienes-son-y-que-hacen-los-gestores-de-paz-y-cultura-ciudadana/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2017, mayo). *Territorios de Inclusión y Oportunidades* [Gubernamental]. Alcaldía de Santiago de Cali. <http://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/131337/territorios-de-inclusion-y-oportunidades/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2018, septiembre 13). *Territorios de Inclusión y Oportunidades* [Gubernamental]. Alcaldía de Santiago de Cali. <http://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/131337/territorios-de-inclusion-y-oportunidades/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2019a, febrero 4). *Cali lanza el segundo Bono de Impacto Social en Colombia* [Gubernamental]. Alcaldía de Santiago de Cali. <http://www.cali.gov.co/publicaciones/145766/cali-lanza-el-segundo-bono-de-impacto-social-en-colombia/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2019b, abril 23). *Inicia la convocatoria para la gestión y vinculación de empleo en la ciudad* [Gubernamental]. Alcaldía de Santiago de Cali. <http://www.cali.gov.co/publicaciones/147004/inicia-la-convocatoria-para-la-gestion-y-vinculacion-de-empleo-en-la-ciudad/>
- Carè, R., Rania, F., & Rania, F. (2020). Critical Success Factors, Motivations, and Risks in Social Impact Bonds. *12*(7291).
- Government Outcomes Lab. (s/f). *Impact bonds*. The Government Outcomes Lab. Recuperado el 28 de mayo de 2021, de <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/impact-bonds/>
- Inversor. (2021). *Principales Resultados del Segundo Bono de Impacto Social en Colombia*. <http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2021/04/Presentaci%C3%B3n-Resultados-BIS-II.pdf>
- Inversor. (2021). *Hallazgos del segundo Bono de Impacto Social en Colombia*. <http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2021/04/Presentaci%C3%B3n-Resultados-BIS-II.pdf>
- Instiglio. (2018). Results-based Financing to Enhance the Effectiveness of Active Labor Market Programs (p. 118). Instiglio. <https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/IDRC-Final-Report.pdf>
- Instiglio. (2019). Resultados de la Agenda de Aprendizajes Primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo. <https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/Resultados-Agenda-Aprendizajes-Primer-Bono-de-Impacto-Social.pdf>
- Instiglio. (2019). Memo de Diseño Bono de Impacto Social Cali Progresa con Empleo.

Osborne, E. G.-W. and S. (2021, enero 7). What a year: A review of the global impact bonds market in 2020 [Educational]. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2021/01/07/what-a-year-a-review-of-the-global-impact-bonds-market-in-2020/>

Social finance. (2012). *A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds Can Mobilize Private Capital to Advanced Social Good*. https://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/publications/small.socialfinancewpsin_glefinal.pdf

Universidad EAFIT, Chaparro, J. C., Cardona, M., & García, G. (2020). Evaluación de impacto de “Empleando Futuro” – primer Bono de Impacto Social en América Latina– .65. http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2020/12/Evaluaci%C3%B3n-de-Impacto_Empleando-Futuro_2020.pdf

VIII. ANEXOS

Anexo 1. Particularidades de los modelos de intervención de cada operador

Etapa de la ruta de intervención	Operador 1	Operador 2	Operador 3	Operador 4
1. Socialización, convocatoria e inscripción	Se hace convocatoria masiva por SMS, telefónicamente, y publicidad en redes sociales. Se usan contactos con organizaciones sociales locales y líderes comunitarios. Por <i>call center</i> se socializa el bono a personas interesadas. Campaña de divulgación con referidos de los inscritos.	Se hacen eventos masivos en alianza con entidades del sector público, empresas del sector privado, asociaciones de base y entidades aliadas. Se aclara sobre el tiempo de espera en el proceso de verificación. Se hace firma del acuerdo de aceptación de participar en el bono.	Se identifica y concreta la oportunidad de empleo con empresas ancla, a partir de esto se hacen las convocatorias y socializaciones masivas para hacer inscripción en centros del operador.	La convocatoria se realiza con apoyo de entidades (colegios, fundaciones, corporaciones, centros de atención de la Alcaldía, líderes comunitarios). Se hace una entrevista al ingreso de los participantes.
2. Perfilamiento y caracterización	Se hace una entrevista y 2 test de personalidad. Análisis de características y circunstancias individuales y colectivas para definir planes según las necesidades identificadas.	Recolección de información personal, familiar y social para reafirmar o diseñar estrategias y planes de intervención.	Se hacen pruebas psicotécnicas. Se recoge información personal, familiar y laboral de los participantes.	Según el resultado de las pruebas, el equipo psicosocial hace la selección final de participantes. Se socializa el programa con familiares. Recolección de información personal, familiar y social.

	Recolección de información personal.			
3. Orientación socio ocupacional y plan proyecto de vida	Es transversal. Se triangula la información sobre conocimientos previos, los resultados de la plataforma QFuturo y la entrevista para sugerir la capacitación adecuada. Se reconstruye el proyecto de vida.	Se asigna un psicólogo a cada participante. Se hace un diagnóstico y entrevista (según el SABER, el HACER, el SER) para personalizar su ruta de intervención. Se orienta en el plan de proyecto de vida. Se hacen talleres básicos de orientación vocacional y pre-ocupacional.	Se realiza antes del perfilamiento y caracterización. Se hacen jornadas de enganche. Se definen las actividades a desarrollar con cada participante y se orienta a cada uno. Jornadas grupales donde se brindan herramientas para alcanzar sus metas a través del empleo.	Se identifican los potenciales de cada participante para las vacantes, simulacros de entrevistas, talleres de derecho laboral y glamur y protocolo, retroalimentación, acompañamiento psicosocial en cada actividad.
4. Evaluación pre y pos-formación	Herramientas de medición: test de competencias de matemáticas y de comunicación, y de reconocimiento de la oportunidad dentro de su plan de vida. Se usa QFuturo y se hacen entrevistas.	Se usa el Inventario del Trabajador Productivo ⁵³ para identificar quiénes tendrán un mejor desempeño laboral, productivo y confiable. Prueba lingüista y de matemáticas.	Evaluación estándar de competencias.	Evaluación estándar de competencias.
5. Formación en competencias específicas y habilidades socioemocionales	Uso de la plataforma del operador. Formación en 3 momentos (no tienen un orden): trabajo individual en la plataforma, actividad guiada por tutor, trabajo colaborativo en grupos. Formación en capacidades específicas para el trabajo, en habilidades básicas académicas, habilidades socioemocionales y	70% de las horas en formación en competencias específicas según el programa y necesidades del sector productivo. 30% de las horas en formación en competencias socioemocionales indispensables. El programa es: formación de la persona, formación para el trabajo, formación técnica. Puede haber	40 horas de formación en competencias específicas en grupos según necesidades de capacitación y conocimientos similares. 60 horas de formación en habilidades socioemocionales. Si la vacante requiere de un programa adicional, se diseña junto con la empresa ancla.	80 horas en formación en habilidades socioemocionales (autoconocimiento, análisis de conocimiento, plan de vida, protocolo laboral, derecho laboral, evaluación). 30 horas en formación en competencias laborales según la demanda laboral: servicio y atención al cliente o ventas e impulso. Hay cursos

⁵³ Mide: consumo perjudicial de alcohol y drogas ilícitas, servicio al cliente (cortesía), madurez emocional, productividad, honestidad, compromiso a largo plazo con el trabajo, desempeño seguro de accidentes laborales.

	plan de vida. Puede haber formación pos-vinculación.	formación pos-vinculación.		complementarios en finanzas personales.
6. Estrategias de retención	<p>Durante formación: cuando hay ausentismo se hacen eventos de integración con familias, apoyo psicosocial, se invita a los empleadores a hacer parte de la capacitación, tarjetas Mío, subsidios alimentarios (refrigerios). Durante intermediación laboral: prendas de vestir para entrevista, subsidios alimentarios (refrigerios). Durante colocación: auxilio de transporte durante primer mes de trabajo.</p>	<p>Durante la convocatoria y socialización: generar un adecuado enganche y propiciar ambientes cómodos y tranquilos para el postulante. Durante formación: refrigerios y almuerzo, control de asistencia, contenidos dirigidos al SER, atención personalizada para casos particulares, capacitaciones a docentes. Durante apoyo psicosocial: atención diferencial y personalizada, soporte jurídico, soporte físico y de salud mental para casos particulares.</p>	<p>Durante formación: auxilio de transporte, refrigerio y almuerzo, acompañamiento psicosocial. Durante intermediación laboral: bono de mercado, auxilio de vestuario para entrevista, exámenes médicos, certificaciones (ej: curso de alturas).</p>	<p>Durante convocatoria y socialización: sensibilización de los beneficios del bono, asesorías para resolver dudas, contacto telefónico para informar el avance del proceso de elegibilidad, talleres de inducción y motivación al bono. Durante formación se hace apoyo psicosocial individual y grupal, refrigerios y almuerzos, transporte, grado formal y reunión de cierre. Durante colocación: auxilio de transporte para primer mes de colocación.</p>
7. Apoyo psicosocial	<p>Es transversal. Se brinda apoyo reconociendo que los participantes son capaces de transformar sus vidas y relaciones, su autonomía. Se diagnostica e identifican riesgos individuales, familiares y sociales. Visitas domiciliarias en casos particulares, sesiones grupales de compartir, seguimiento a quienes dejan de asistir.</p>	<p>Atención individual o grupal de forma constante y transversal, se brindan herramientas socioemocionales o se tratan dificultades emocionales y clínicas.</p>	<p>Acompañamiento para la permanencia (seguimiento a la asistencia y ausentismo), se identifica la situación problemática y se busca soluciones. Identificación y orientación de redes de apoyo (en caso de presentarse una situación problemática).</p>	<p>Comité psicosocial semanal para tratar casos particulares o problemáticas grupales. Seguimiento individual y cuando se gradúan se hacen reuniones de seguimiento sobre la búsqueda de empleo y detener alguna problemática. Talleres psicosociales para fortalecer habilidades socioemocionales.</p>

<p align="center">8. Intermediación laboral</p>	<p>Alianzas estratégicas con empleadores que tienen vacantes con el perfil de los participantes, se identifican y solucionan obstáculos que dificulten la retención. Retroalimentación constante a participantes antes y después del proceso de selección.</p>	<p>Sensibilización y gestión de vacantes con empresarios, networking con empresas aliadas. Aplicación en plataformas digitales. Análisis de la información sobre desempeño del candidato durante el proceso de selección. Remisión a contratación y/o refuerzo de competencias.</p>	<p>Primer paso es el proceso de selección por parte de la empresa ancla, se entregan informes sobre cada participante a las empresas ancla para que conozcan sus potenciales, luego de terminar la formación se hace entrega de documentos para la vinculación formal.</p>	<p>Uso del Modelo de Empleo Inclusivo y la Guía para la promoción de empleo inclusivo en las empresas de la Fundación Corona para acercarse a los empresarios. Convenio con COMFANDI, Red Socio Laboral, Cámara de Comercio de Cali. Socializar y aplicación en plataformas digitales, acompañamiento durante entrevistas.</p>
<p align="center">9. Colocación laboral</p>	<p>Durante colocación se hace acompañamiento al participante y empleador. Se registra información del contrato laboral para hacer seguimiento y análisis.</p>	<p>Firma del contrato laboral y legalización de afiliación a seguridad social.</p>	<p>Firma del contrato laboral y legalización de afiliación a seguridad social.</p>	<p>Firma del contrato laboral y legalización de afiliación a seguridad social.</p>
<p align="center">10. Acompañamiento pos-vinculación laboral</p>	<p>Seguimiento y acompañamiento con el participante para recordarles que hay eventos de integración y obsequios luego de 3 y 6 meses de retención. Se hace de puente entre el empleador y empleado. Se mide la satisfacción del participante y del empleador. Visitas mensuales al empleador para conocer el desempeño del participante para definir si es</p>	<p>Atención personalizada y grupal, seguimiento a participantes para identificar si necesita acompañamiento psicosocial. Seguimiento a los empleadores (se define con el jefe si es necesario reforzar capacidades técnicas o hacer acompañamiento psicosocial).</p>	<p>Acompañamiento al participante para adaptarse al cambio, generar su permanencia y crecimiento. Con el empleador se define si el participante requiere reforzar sus capacidades o acompañamiento psicosocial. Estrategias para R3 (acompañamiento y orientación en situaciones que puedan llevar a desvinculación, se sigue mostrando apoyo y contacto con el participante) y</p>	<p>Evaluación de desempeño mensual del participante para mejorar la adaptabilidad, si el empleador contrata a más de 5 participantes se hace acompañamiento psicosocial grupal. Estrategias de seguimiento al participante (asesoría psicosocial, reuniones con equipo de gestión laboral, grupos de WhatsApp) y al empleador (visita mensual con el jefe inmediato para</p>

	necesario hacer más acompañamiento o capacitación.		para R6 (bono de reconocimiento de permanencia, socialización de beneficios por permanencia).	identificar fortalezas y mejoras).
11. Medición, monitoreo y evaluación del proyecto	Por la plataforma del operador se hace monitoreo en tiempo real. Se tiene un mapa de indicadores y una estrategia de monitoreo y evaluación.	Monitoreo y seguimiento constante.	Monitoreo y seguimiento constante.	Monitoreo y seguimiento constante.

Fuente: elaboración Fedesarrollo según el “Anexo Técnico Basado en la Propuesta Comercial” de cada operador.

Anexo 2. Descripción de la plataforma de gestión de la información

El objetivo de la plataforma de gestión de la información es realizar monitoreo y seguimiento constante que se alimenta durante la implementación del bono para poder verificar los resultados obtenidos y habilitar el pago de estos.

La base de datos cuenta con 494 variables, divididas por: información básica para la verificación de elegibilidad, caracterización, entorno familiar y vivienda, perfil ocupacional y actividades de orientación del socio ocupacional, experiencias previas, orientación psicosocial, ayudas de retención brindadas durante el proceso de formación, resultados de pruebas pre y pos-formación, horas brindadas de habilidades socioemocionales y competencias específicas, perfil laboral y seguimiento laboral luego de colocación.

El bono recolectó una serie de información que sigue las etapas de la ruta de intervención, desde la preinscripción hasta la vinculación laboral. De tal manera, que dependiendo de la etapa hasta la cual llega un participante se recolecta un tipo de información. Por ejemplo, en las etapas de preinscripción y elegibilidad solo se cuenta con información de las características poblacionales (i.e: edad, sexo) y de las exigidas para ingresar al bono. Una vez se accede a la formación, se acopian otras variables; como aquellas de las características físicas de la vivienda, características de los hogares y participantes (i.e: educación, estado civil), orientación del programa y experiencias previas, orientación psicosocial, ayudas de retención brindadas durante el proceso de formación, resultados de pruebas pre y pos-formación, horas brindadas de habilidades socioemocionales y competencias específicas, entre otras. Cabe anotar que los datos de las pruebas aplicadas por los operadores y la prueba EduEmplea tiene muchos datos faltantes, lo cual afecta los tipos de estimaciones que se quieran realizar. Finalmente, para el período en el cual se vinculan los participantes a un trabajo se indaga por otras variables relacionadas con el sector económico del empleo, los salarios recibidos, el tipo de contrato y el seguimiento laboral.

Con respecto a los datos relacionados con la educación de los participantes, se debe aclarar que existen dos tipos de datos. En primer lugar, se cuenta con variables sobre el nivel educativo alcanzado por el participantes; los cuales se refieren a la clasificación tradicional de ninguna o primaria, básica, media, técnica, tecnólogo y universitario. En segundo lugar, hay una variable dicotómica que mide si el participante ha tenido algún tipo de formación no formal previa o no, la cual se podría entender como Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH).

Anexo 3. Variables recolectadas en la etapa de preinscripción, inscripción y elegibilidad y que se usaron en el modelo 1

	Freq.	Percent	Cum.
SEXO (Control: Hombre)			
HOMBRE	1,353	19.6	19.6
MUJER	5,552	80.4	100.0
RANGO DE EDAD (Control: 18 a 24)			
18 A 24	2,697	39.1	39.1
25 A 30	2,226	32.2	71.3
31 A 36	1,328	19.2	90.5
MAYORES DE 37	653	9.5	100.0
RAZA (Control: Afrocolombiano)			
AFROCOLOMBIANO	3,123	45.2	45.2
INDIGENA	191	2.8	48.0
NINGUNO DE LOS ANTERIORES	3,571	51.7	99.7
RAIZAL	11	0.2	99.9
ROM / GITANO	7	0.1	100.0
OTRAS CARACTERISTICAS			
UNIDOS	766	11.1	100.0
VICTIMAS	2,577	37.3	100.0
GESTOR	75	1.1	100.0
SISBEN	4,979	72.1	100.0
BARRIO TIO	5,499	79.6	100.0
CONVOCATORIA (Control: Call Center)			
CALL CENTER	515	7.5	7.5
EN TERRITORIO	2,469	35.8	43.2
OTRO	1,897	27.5	70.7
VOZ A VOZ	2,021	29.3	100.0

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Anexo 4. Variables recolectadas en la etapa de formación modelos 2 a 5

	Promedio	Mínimo	Máximo	
Índice de condiciones de vida	61.5	0.0	100.0	Usadas en el modelo 2. Adicionales a las del modelo 1
Número de personas en el hogar	4.2	0.0	20.0	
Vr. Auxilio de transporte	45,528	0.0	224,500	
Vr. Refrigerios	47,457	0.0	216,000	
	Freq.	Percent	Cum.	
Tiene algún tipo edu no formal	986	33.6	100.0	
Posición en el hogar (Control : Jefe del hogar)	Freq.	Percent	Cum.	
Esposa(o)/Compañera(o)	587	20.0	20.0	
Hija(o)/Hijastra(o)	628	21.4	41.4	
Jefe de hogar	482	16.4	57.8	
Nieto(a)	56	1.9	59.7	
Otros parientes	1,182	40.3	100.0	
	Freq.	Percent	Cum.	Usadas en los modelos 3 a 5. Adicionales a las del modelo 1 y 2
Tiempo en el desempleo previo (Ctrl: < de 6 meses)	Freq.	Percent	Cum.	
Menos de 6 meses	1315	45.1	45.1	
7 - 12 meses	679	23.3	68.3	
1 - 2 años	513	17.6	85.9	
Más de 3 años	411	14.1	100.0	
	Freq.	Percent	Cum.	
Antigüedad laboral previa (Ctrl: < de 3 meses)	Freq.	Percent	Cum.	
Menos de 3 meses	633	25.8	25.8	
4-6 meses	483	19.7	45.4	
7-11 meses	391	15.9	61.4	
1 año o más	949	38.6	100.0	
	Promedio	Mínimo	Máximo	
N° de horas en habilidades duras	46	0.0	300	
N° de horas en habilidades blandas	31	0.0	180.0	

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Anexo 5. Parámetros estimados del modelo de probabilidad de pasar de la etapa de elegible a formación – modelo 1

VARIABLES	Efecto marginal
Operador 3	-0.209***
Operador 2	0.217***
Operador 1	0.132***
Genero	
Mujer	0.0468***
Rangos de edad	
25 a 30	-0.0278*
31 a 36	-0.0122
Mayores de 37	-0.0522**
RAZA	
Indigena	0.0124
Ninguno de los anteriores	-0.00963
Raizal	0.141
Rom / Gitano	-0.202
Características	
Unidos	-0.00477
Victimas	0.0252*
Gestor	0.0723
Sisben	0.000462
BTIO	-0.00616
No_empleo_formal	0.0265
Observations	5,647
Standard errors in parentheses	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Fuente: cálculos Fedesarrollo

Anexo 6. Parámetros estimados del modelo de probabilidad de graduarse – Modelo 2

VARIABLES	Efecto marginal
Operadores	
Operador 3	0.133***
Operador 2	0.0745**
Operador 1	0.0584*
Genero	
Mujer	0.00474
Rangos de edad	
25 a 30	-0.0420***
31 a 36	-0.00760
37 a 40	-0.00370
Índice de Condiciones de Vida	
ICV	0.000133
Posición en el hogar	
Otros_pari	0.0426**
Esposo	0.0336
Hijos	0.00864
Nieto	-0.0173
Numero_personas_nucleo	-0.00896**
Tener edu-formal	0.0545***
Apoyos	
Apoyo psicológico	0.0628
Auxilio_transp	8.01e-07***
Raza	
Indigena	-0.0189
Ninguno de los anteriores	0.0144
Raizal	-0.0979
Rom / Gitano	0.0599
Característica	
Unidos	0.0284
Victimas	0.0136
Gestor	-0.0541
Sisben	0.0141
BTIO	-0.00737
No_empleo_formal	-0.216
Observations	2,290
Standard errors in parentheses	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Anexo 7. Variables de la prueba EduEmplea agrupadas

Variable	Grupo
Cociente laboral	1. Habilidades laborales
Audacia	1. Habilidades laborales
Desafío a la autoridad	1. Habilidades laborales
Responsabilidad	1. Habilidades laborales
Obediencia	1. Habilidades laborales
Disciplina	1. Habilidades laborales
Autodisciplina	1. Habilidades laborales
Autoeficacia	1. Habilidades laborales
Nivel de actividad	1. Habilidades laborales
Sociabilidad	1. Habilidades laborales
Amabilidad	1. Habilidades laborales
Altruismo	1. Habilidades laborales
Cooperación	1. Habilidades laborales
Modestia	1. Habilidades laborales
Intransigencia	1. Habilidades laborales
Tendencia a la preocupación	1. Habilidades laborales
Susceptibilidad a la tensión	1. Habilidades laborales
Redes apoyo	2. Habilidades emocionales
Autoconocimiento	2. Habilidades emocionales
Apertura a experiencias	2. Habilidades emocionales
Intereses artísticos	2. Habilidades emocionales
Emocionalidad	2. Habilidades emocionales
Necesidad de éxito	2. Habilidades emocionales
Cautela	2. Habilidades emocionales
Extroversin	2. Habilidades emocionales
Seguridad_en_uno_mismo	2. Habilidades emocionales
Alegría	2. Habilidades emocionales
Búsqueda de emociones	2. Habilidades emocionales
Simpatía	2. Habilidades emocionales
Compasión	2. Habilidades emocionales
Confianza	2. Habilidades emocionales
Rango emocional	2. Habilidades emocionales
Vehemencia	2. Habilidades emocionales
Melancolía	2. Habilidades emocionales
Desmesura	2. Habilidades emocionales
Timidez	2. Habilidades emocionales
Imaginación	3. Conocimiento
Intelecto	3. Conocimiento

Anexo 8. Parámetros estimados del modelo de probabilidad para cada una de las métricas – modelos 3 a 5

VARIABLES	Colocados	R3	R6
Operador			
Operador 3	0.311***	0.223***	0.231***
Operador 2	0.202**	0.0797*	0.113*
Operador 1	-0.0244	-0.0761	-0.000371
MUJER			
	-0.147***	-0.0929***	-0.0874***
Rangos de edad			
25 a 30	0.0377	0.0181	0.00470
31 a 36	0.0297	0.0205	0.0162
Mayores de 37	-0.0401	-0.0547	-0.0433
Nivel educativo			
Basica secundaria (6-9)	0.120**	0.0832	0.102**
Media (10-13)	0.204***	0.150***	0.121***
Tecnologico con titulo	0.238***	0.187***	0.140**
Tecnologico sin titulo	0.269*	0.144	0.194
Tecnico con titulo	0.251***	0.176***	0.155***
Tecnico sin titulo	0.254***	0.143*	0.125*
Universitario con titulo	0.253**	0.175	0.152
Universitario sin titulo	0.346***	0.280**	0.261**
Etnia			
Indigena	-0.0303	-0.00268	-0.0284
Ninguno de los anteriores	0.0213	0.0195	-0.00200
Raizal	0.0996	0.196	0.278
Rom / Gitano	0.142	0.266	
Características			
Unidos	-0.0185	-0.0346	-0.00011
Victimas	-0.0175	-0.0128	-0.0101
Gestor	0.276***	0.170**	0.0234
Sisben	-0.0259	-0.0355	-0.0388
Posición en el hogar			
Otros_pari	-0.0681**	-0.0678**	-0.0624**
Esposo	-0.0797**	-0.0628**	-0.0483*
Hijos	-0.0736**	-0.0696**	-0.0760***
Nieto	-0.0974	-0.138*	-0.133*
Características hogar			
ICV	0.000545**	0.000465*	0.000494**
Numero_personas_nucleo	-0.0129**	-0.00827	-0.00127
Tener educación no formal previa			
Edu-no-formal	0.0283	0.0244	0.0405**
Antigüedad laboral previa			
De 4a 6m	0.0375**	0.0253*	0.0238*
De 7a 11m	0.0491**	0.0391*	0.0237
Más 1 año	0.0656***	0.0465**	0.0363**
Tiempo en el desempleo			
7 - 12 meses	-0.007	0.00619	-0.0134
1 - 2 años	-0.0341	-0.0597**	-0.0590**
Más de 2 años	-0.0576*	-0.025	-0.0267
Horas en			
Horas Duras	0.00272***	0.00269***	0.00224***
Horas Blandas	0.000961	-0.000118	0.000212
Observations	2,282	2,282	2,280
Standard errors in parentheses			
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II

Anexo 9. Parámetros estimados del modelo de supervivencia tipo Weibull

Variables	Haz. Ratio	P>z
Edad	0.998	0.86
Operador		
Operador 3	1.146	0.34
Operador 2	0.755	0.23
Operador 1	0.871	0.52
Sexo		
Mujer	0.846**	0.01
Raza		
Indigena	1.128	0.63
Ninguno de los anteriores	1.011	0.89
Raizal	1.052	0.94
Rom / Gitano	3.133	0.26
Nivel educativo		
Basica secundaria (6-9)	0.681	0.21
Media (10-13)	0.755	0.34
Tecnologico con titulo	0.669	0.21
Tecnologico sin titulo	0.513	0.23
Tecnico con titulo	0.711	0.27
Tecnico sin titulo	0.751	0.25
Universitario con titulo	1.359	0.47
Universitario sin titulo	0.488	0.42
Tipo de contrato		
Obra labor	2.956***	0.00
Prestación de Servicios	1.778***	0.01
Término fijo	5.762***	0.00
Resultado formación		
Disminuye	1.271***	0.02
Igual	1.113	0.24
N° de personas en el Núcleo F.	1.145***	0.00
Horas de habilidades Blandas	0.988	0.58
Horas de habilidades Duras	0.903**	0.01
Cons	0.006***	0.00
Observations	1000	

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: cálculos Fedesarrollo a partir de la base de datos del BIS II