Resumen ejecutivo

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

Propósito del documento

El mercado laboral colombiano se caracteriza por una alta tasa de desempleo y de informalidad; en Cali, particularmente, esta situación es preocupante pues en el 2019 la tasa de desempleo fue del 12,5% y para la población más pobre alcanzó el 32,4%. De igual manera, para la población en pobreza, el desempleo femenino es mayor con respecto al desempleo masculino (35% vs 29%) y por rangos de edad, los jóvenes entre 18 y 24 años tuvieron la mayor tasa de desempleo con 50,4%. Así mismo, la informalidad laboral en el 2019 fue del 45,7% para toda la ciudad y del 78% para la población más pobre.

En este contexto se implementó el segundo Bono de Impacto Social en Colombia "Cali Progresa con Empleo" (BIS II), en el marco del programa de Bonos de Impacto Social de Colombia (SIBs.CO). El programa 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, con apoyo del Gobierno Nacional a través del Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Este programa tiene tres componentes: 1) desarrollar y poner en marcha mecanismos de financiación de pago por resultados en el país (específicamente estructurar mínimo tres BIS); 2) avanzar en la creación de un mercado de BIS en el país; y 3) difundir conocimiento sobre este mecanismo.

Los Bonos de Impacto Social (BIS) han surgido en el mundo como una forma innovadora de aumentar la efectividad de las políticas públicas sociales por medio del mecanismo de Financiación Basada en Resultados (FBR). En el cual, los recursos de inversionistas se canalizan hacia prestadores de servicios (en adelante operadores) para que cuenten con capital de trabajo para implementar un programa y el desembolso de los pagadores de resultados a los inversionistas se condiciona al logro de las metas previamente acordadas y su respectiva verificación por un tercero.

Como parte del tercer componente de SIBs.CO, en este documento se presenta la evaluación de procesos realizada al Bono de Impacto Social "Cali Progresa con Empleo" (BIS II). El objetivo principal de la 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. Para ello, se desarrolló una metodología mixta (que combinó herramientas cualitativas[1] y cuantitativas[2]).

Descripción del Bono de Impacto Social II "Cali Progresa con Empleo" y los resultados alcanzados

El BIS II tuvo los siguientes objetivos: 1) mejorar la efectividad y costo-efectividad de programas de empleo para población de difícil colocación; 2) generar aprendizajes para optimizar la

[1] Se aplicaron 25 entrevistas semiestructuradas a los actores del bono acordes al rol de cada uno.
[2] Se caracterizaron participantes y empleos; se construyeron indicadores de resultado, de procesos y de gestión; y se realizaron análisis econométricos para estimar los determinantes de la colocación y la supervivencia en el empleo.

efectividad de futuras políticas públicas de empleo; 3) fortalecer el sistema público de empleo; y 4) fomentar la innovación en los programas de empleo. Además, se acordaron las siguientes métricas de pago: Colocación con un porcentaje de desembolso del 25% (colocar a 856 participantes), Retención a 3 meses por un pago del 35% (856 participantes en R3), y Retención a 6 meses con un porcentaje de pago del 40% (599 participantes en R6).

Los pagadores de resultados fueron: la Alcaldía de Cali y el BID-Lab con recursos provenientes de SECO. Los inversionistas con enfoque social fueron seis: Fundación Corona, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Santo Domingo, Fundación Plan, Fundación WWB y la Corporación Mundial de la Mujer. Las funciones de intermediación (responsabilidades administrativas de inversión y operación, manejo de flujo de caja, contratación de operadores, gestión del desempeño de los operadores y coordinación entre los actores) estuvieron a cargo de la Corporación Inversor. Los operadores fueron: Fundación Colombia Incluyente, Fundación Carvajal, Fundación Alvaralice y Kuepa[3]. El verificador de los procesos y resultados del bono fue Deloitte. Así mismo, Instiglio participó como asesor técnico y Duran & Osorio y Baker McKenzie a través de Fundación Probono fueron asesores legales.

La población objetivo fueron personas entre 18 y 40 años sin empleo formal en los últimos dos meses, que no hubieran participado en el BIS I o en programas de la Secretaría de Desarrollo Económico de Cali, y debían cumplir con alguno de los siguientes criterios de elegibilidad: tener Sisben menor a 41,74, pertenecer a Red Unidos, estar registrado en la Unidad de Víctimas, habitar en un barrio de Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO) o ser graduados del programa de Gestores de la Alcaldía de Cali (GAC). La ruta de intervención del BIS II contemplaba 11 etapas hasta alcanzar los resultados esperados, las cuales eran flexibles para ser ajustadas por cada operador y se pueden agrupar en: convocatoria y selección, formación, acompañamiento e intermediación laboral.

El BIS II inició en abril del 2019 y culminó en diciembre del 2020, con una totalidad de 20 meses de duración. Durante ese período el bono experimentó situaciones que implicaron retos particulares para su ejecución: el impacto del Paro Nacional de 2019 sobre el orden público y la actividad económica, el cambio de Alcaldía de Cali en enero de 2020, el retiro de un operador y el choque de la pandemia del Covid-19 sobre la actividad económica. A pesar de estos retos y gracias al compromiso y la resiliencia de los actores implementadores se alcanzaron a colocar 1.030 participantes (alcanzando el pago del 100% correspondiente a la métrica de pago acordada de 856 personas), 774 participantes llegaron a R3 (logrando 90% del cumplimiento de la métrica de pago) y 550 participantes alcanzaron R6 (representando 94% del cumplimiento de la métrica de pago)[4].

[3] El contrato con este último operador se finalizó durante la implementación del bono por incumplimiento del contrato en relación con las estrategias para la verificación de la vinculación de los participantes.

[4] 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.

La inserción al empleo se concretó a través de 461 empleadores (cerca de 2 empleos por cada empleador). Los participantes se ubicaron en sectores relacionados con economía, administración y contaduría (48%) y servicios (44,2%); por ocupaciones, los empleos en su mayoría fueron en ventas (25,4%), actividades de administración (20,3%), alimentación y preparación de comidas (16%) y limpieza y aseo (11%). El salario promedio en el 2019 fue de $883 mil y en el 2020 fue de $921 mil (4,2% y 5%, respectivamente, por encima del salario mínimo legal vigente de cada año). El 41% de los participantes se vinculó a un empleo mediante un contrato a término fijo y el 38,3% por contrato de obra y labor.

Hallazgos sobre el diseño y la implementación del Bono de Impacto Social II "Cali Progresa con Empleo"

Atributos del BIS

El mecanismo de FBR es **innovador** y, además, al enfocarse en resultados y tener una gestión del desempeño se incentiva a que los actores implementadores (intermediario, verificador y operadores) innoven en sus procesos internos para alcanzar los resultados. Además, el choque inesperado del Covid-19 fue una oportunidad para innovar pues obligó a los actores implementadores a sortear nuevos obstáculos y buscar alternativas para entender las nuevas dinámicas que se estaban dando en el mercado. En particular, los operadores tuvieron que encontrar maneras de seguir interactuando con los participantes a través de medios virtuales y teléfono en la etapa de vinculación y pos-vinculación, la cual era la etapa en la que la mayoría de los participantes se encontraban cuando inició la pandemia.

La **flexibilidad** es un atributo que se asocia con los BIS porque, en la medida en que los mecanismos de FBR redirigen el enfoque hacia resultados y la gestión del desempeño se hace durante la implementación del bono, se pueden requerir ajustes en la marcha; principalmente, por el intermediario y los operadores, quienes son los que harán un mayor uso de esta flexibilidad. Esta flexibilidad, además, propicia la innovación. En el caso del BIS II la flexibilidad del mecanismo permitió tomar correctivos para enfrentar los retos; aunque fueron limitantes la oportunidad con que se realizaron los cambios y las rigideces que se enfrentaron en el marco de la contratación pública[5] (i.e. inflexibilidad para modificar el contrato con la Alcaldía de Cali para reconocer un mayor porcentaje de contratos de obra y labor, dado su uso difundido en la ciudad).

La **efectividad y la eficiencia**, entendidas como el nivel de logro de resultados frente a los recursos disponibles (en vez del pago por actividades), se perciben como una fortaleza del mecanismo. 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 mecanismo

[5] Como resultado de este aprendizaje el equipo de SIBs.CO planteó que para el diseñó de futuros BIS se tenga 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 explícitamente.

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, pudieron generar resultados aceptables. Esto permite realizar algunas comparaciones entre el BIS I y el BIS II[6]. 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.

La **gestión del desempeño** es una herramienta valiosa en la implementación de programas sociales ya que genera evidencia sobre los resultados para la toma de decisiones informada; además de que en los mecanismos de FBR es esencial porque es la que cuenta con información para hacer la verificación de los resultados y del desarrollo adecuado del bono.

Capacidad de respuesta ante las contingencias que se enfrentaron en la implementación

El BIS II experimentó tres contingencias que afectaron su desarrollo: el Paro Nacional de 2019 que afectó la actividad económica de manera coyuntural, el cambio de Alcaldía de Cali en enero del 2020, y la pandemia del Covid-19 que fue la que tuvo un mayor impacto sobre el mecanismo por el choque que representó en la economía y dinámica del mercado laboral desde marzo.

Se considera que la capacidad de respuesta del mecanismo frente a estas contingencias fue adecuada gracias al liderazgo del intermediario, aunque se percibe que las decisiones no se tomaron con la celeridad necesaria. El mecanismo requiere coordinación y alineación de actores muy diversos y con diferente tolerancia frente al riesgo, lo cual puede dificultar la toma de ciertas decisiones. Del análisis se puede concluir que hubo una falla en la alineación de todos los actores para hacer los ajustes de manera más oportuna; especialmente por parte del copagador de gobierno que enfrentó restricciones propias de la contratación pública, las cuales tienen que ver con la interpretación que se puede dar al margen de maniobra con que se cuenta para modificar los contratos y el riesgo de sanciones disciplinarias, entre otros factores. Algunas de las acciones para enfrentar las contingencias fueron mayor coordinación entre actores, el uso de las instancias de gobernabilidad, el refuerzo del acompañamiento psicosocial por parte de los operadores, el rebalanceo de las métricas de pago y de los montos a ser desembolsados en los contratos de los operadores, la ampliación del cronograma de operación de los operadores con respecto a lo que

[6] 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.

estaba en su contrato, y el uso de estrategias para identificar sectores económicos que mantuvieron la contratación durante la pandemia.

Las reglas de operación, los parámetros de diseño y las métricas de pago

Los actores implementadores del BIS II consideran que las reglas de operación, los parámetros de diseño y las métricas de pago fueron adecuados e innovadores en un escenario sin contingencias; sobre todo R6 es considerada una métrica innovadora porque va más allá de la meta tradicional de colocación. Sin embargo, hubo varios factores que plantearon retos: la heterogeneidad al interior de la población objetivo (relacionada con diferentes aspectos que hacen más difícil la colocación de ciertos participantes) y la pandemia del Covid-19 que cambió el entorno de forma importante.

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

Por ser un grupo heterogéneo, algunas personas presentan factores adicionales que profundizan su vulnerabilidad y dificultan particularmente su acceso al empleo formal. Al respecto, la literatura sobre BIS destaca el riesgo de que estos mecanismos generen incentivos perversos a través de un sesgo de selección hacia los participantes con más probabilidad de alcanzar los resultados esperados, a costa de participantes con mayores factores de vulnerabilidad.

En el caso del BIS II, desde el análisis cuantitativo se halló que las características socioeconómicas de los participantes fueron muy similares a las de la población objetivo; por ende, no hay evidencia de descreme. Por su parte, en el análisis cualitativo se encontró que, aunque todas las etapas de la intervención fueron importantes para lograr las metas acordadas, las etapas de convocatoria y selección y de perfilamiento y caracterización de los participantes son consideradas las etapas más relevantes por los operadores; adicionalmente, son un requisito inherente a una intervención de esta naturaleza para llevar a cabo el bono de manera eficiente y culminarlo con éxito en el plazo. Además, los operadores no pueden desconocer la realidad de que en el mercado laboral hay sesgos de selección que no solo se relaciona con la capacidad y habilidades de las personas, sino con la discriminación que los empleadores pueden hacer por diversos factores (i.e: género, lugar de residencia, jóvenes, grupo étnico, personas en condición de discapacidad, víctimas del conflicto, personas en proceso de reintegración).

Estos hallazgos permiten concluir que esta práctica de descreme de los participantes sí es un riesgo del mecanismo, pero se compensa con el logro de los resultados esperados, pues finalmente se benefician de la intervención personas de grupos poblacionales que igualmente son vulnerables por sus altos índices de desempleo. Con todo, el sesgo de selección determina que al atender población vulnerable a través del BIS se puede terminar dejando de atender a “los más vulnerables”. Sin embargo, este aspecto se puede abordar en el diseño del mecanismo desde la definición de la población objetivo para reducir su heterogeneidad.

La escala

Algunos actores entrevistados expresaron sus reservas sobre el tamaño de la población beneficiada, la cual podría ser pequeña al compararse con el gran porcentaje de población vulnerable de Cali. El BIS II es un programa piloto que no fue diseñado a gran escala, pues su objetivo es experimentar y extraer experiencias que después se puedan aplicar a programas de amplio alcance. Este aspecto de innovación social atrae a los actores. De hecho, la experiencia internacional muestra que en promedio los BIS no superan los 1.000 participantes. El aspecto innovador del BIS (que se enfoca en el logro de resultados específicos, es lo que atrae a los actores involucrados) limita la posibilidad de ampliar su alcance. De igual manera, los operadores plantearon que hay un límite al número de participantes que se pueden intervenir para proveer servicios de calidad, al tiempo que se realiza un monitoreo y una evaluación rigurosos en una intervención como el BIS II.

Hallazgos sobre los determinantes para el éxito del Bono de Impacto Social II "Cali Progresa con Empleo"

Como resultado del análisis de las entrevistas realizadas a los diferentes actores del BIS II se evidenció que las motivaciones de los diferentes actores para participar, su alineación con los objetivos del mecanismo y la distribución adecuada de los riesgos entre los actores, resultan fundamentales para la implementación del BIS y el logro de resultados.

Las motivaciones de los actores

Sobre las motivaciones de los diferentes actores, la experiencia del BIS II, en particular en lo que respecta a los retos que se derivaron del cambio de Alcaldía de Cali y de la pandemia del Covid-19, mostró que es importante que todos los actores tengan claras sus motivaciones para participar en el mecanismo, y que consideren que el mecanismo responde a esas motivaciones. En esta etapa de desarrollo inicial de los BIS, es importante que los potenciales inversionistas tengan un claro enfoque social en la medida en que, a pesar de que el mecanismo considera un retorno financiero, se privilegia el impacto que se pueda generar en la población atendida. En general, los actores implementadores que participaron en el BIS II tienen como principal motivación hacer parte de un mecanismo innovador que busca contribuir a aumentar la eficacia de la provisión de servicios sociales en el país y que, así, se generen aprendizajes para fortalecer la política pública, lo cual favoreció a que se mantuviera el compromiso frente al mecanismo ante los desafíos que planteó la pandemia. En contraste, el cambio de Alcaldía de Cali implicó también un cambio en las motivaciones del copagador de gobierno, lo cual no afectó su compromiso con el proyecto, pero le dio una dinámica diferente a su ejecución.

La alineación de los actores

A pesar del compromiso que mostraron los actores para enfrentar los retos que surgieron en la implementación del BIS y obtener los mejores resultados, se evidenciaron algunas fallas en la alineación que representaron retos a lo largo de la implementación. Entre estos retos se destacan: la terminación del contrato con uno de los operadores por incumplimiento del contrato en relación con las estrategias para la verificación de la vinculación de los participantes, y el cambio del equipo

de supervisión y ordenador del gasto en la Alcaldía de Cali quienes manifestaron algunas reservas sobre el diseño y el alcance del mecanismo en relación con sus objetivos de política.

Un aspecto que pudo afectar la alineación de los actores es la percepción que tienen algunos inversionistas sobre posibles conflictos de interés derivados de actores que asumen varios roles en los BIS o que tienen relaciones de subordinación entre sí. 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. La literatura reconoce que en mercados incipientes de BIS los actores pueden asumir varios roles dentro de un mismo bono. Si bien esto puede ser positivo por el conocimiento y experiencia que tienen los actores, se reconoce que puede generar desafíos por posibles conflictos de interés. Para gestionar este riesgo 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.

Otros aspectos que se destacan en el análisis por su contribución a fortalecer la alineación de todos los actores que participan en un BIS son: 1) la importancia de tener en cuenta, al conformar grupos de inversión, la manera en que los inversionistas fondean su inversión por su impacto sobre las expectativas de retorno y su nivel de aversión al riesgo, 2) la necesidad de que los operadores entiendan el mecanismo en cuanto a alcance, plazos y, especialmente, las acciones permitidas para lograr los resultados para evitar confusiones que afecten negativamente su implementación, 3) la contribución que haría al desarrollo del mecanismo un relacionamiento más fuerte con los empleadores para involucrarlos desde el inicio y profundizar el diálogo sobre las barreras laborales de entrada que enfrentan ciertos grupos poblacionales, y 4) el beneficio de contar con más espacios de relacionamiento entre diferentes actores del BIS (inversionistas-copagador, inversionistas-operadores) pues si bien el rol del intermediario es clave, se podrían generar oportunidades del contacto directo entre todos.

Distribución adecuada de los riesgos entre los actores

Por definición el **riesgo financiero** lo asumen los inversionistas; sin embargo, en la práctica todos los actores privados perciben que enfrentan un riesgo financiero, aunque de diferente magnitud. El riesgo más alto es el de los inversionistas, seguido del intermediario y de los operadores. Para el caso de los operadores, el riesgo financiero está relacionado con una porción de su contrato que

depende del desempeño (cerca del 10%-20% del presupuesto). 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 practicas presupuestales de cada entidad.

Los operadores pueden enfrentar un **riesgo de liquidez**; el cual se materializó en el BIS II debido a que la pandemia de Covid-19 hizo necesario ampliar su cronograma de operación con respecto a lo que estaba previsto. Como consecuencia, los operadores debieron asumir momentáneamente con recursos propios algunos gastos adicionales (no presupuestados), que al final fueron cubiertos.

Todos los actores privados enfrentaron un **riesgo de la contraparte gubernamental**, derivado de la falta de flexibilidad, por interpretaciones jurídicas, para adaptar condiciones del diseño del BIS a las dificultades del mercado laboral de la ciudad (en el que el esquema de contratación por obra y labor era muy utilizado por los empleadores aún antes de la pandemia, entre otros aspectos), y a los efectos que tuvo la pandemia sobre la economía, y del cambio de equipo de gobierno por las elecciones locales.

Todos los actores del BIS (privados y públicos) enfrentan un **riesgo reputacional**. El copagador de gobierno tiene un riesgo reputacional que se deriva de una mala implementación del bono. El copagador de cooperación asume el riesgo reputacional en las fases iniciales de los BIS por el rol que ejerce en desarrollar estos mecanismos en un nuevo contexto. Los inversionistas y el intermediario perciben un riesgo reputacional especialmente frente al ecosistema de inversión social. Los operadores también perciben ese riesgo reputacional pero con respecto a las comunidades que son su campo de acción; así que, se pudo establecer en la investigación, que en la medida en que los operadores protejan su riesgo reputacional hay una mayor probabilidad que sean una garantía para todos los actores involucrados en el BIS de que ese riesgo no se materialice.

Hallazgos sobre los determinantes del éxito en proceso de intervención

El proceso de intervención inicia con una convocatoria que se sobrepasó en un 23% de la meta prevista; sin embargo, después de la etapa de convocatoria solo sobreviven a la inscripción el 50%, de los graduados solo se colocan el 45%, de lo colocados el 73% logra R3 y el 67% pasa de R3 a R6. No obstante, estos resultados pueden estar siendo mediados por el fuerte impacto que tuvo el choque de la pandemia en la economía y en algunos sectores del mercado laboral, en particular de personas vulnerables. En general, los participantes del operador 3 son los que tuvieron una mayor probabilidad de graduarse, ser colocados y retenidos por 3 y 6 meses; seguido por los participantes del operador 2. Además, aunque el análisis cuantitativo no muestra evidencia de que las horas de formación en habilidades socio emocionales (conocidas como habilidades blandas) son determinantes del éxito en el proceso de intervención, estas fueron muy valoradas por empleadores y participantes.

¿Quiénes comienzan la formación?

De los elegibles solo el 55% ingresa a la formación. El análisis de este resultado sugiere como una posible hipótesis de está 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. No se observaron diferencias en la probabilidad de continuar por género, rangos de edad ni por requisitos de elegibilidad (pertenecer a grupos de víctimas, Red Unidos, graduado del programa GAC, tener el puntaje Sisben requerido o ser de algún barrio TIO). Las personas convocadas por *call center* tienen una mayor probabilidad de continuar a comparación del contacto directo en el territorio o voz a voz. Las personas autoreconocidos como rom[7] tienen más dificultades para continuar que los demás grupos étnicos.

Determinantes de la graduación

Se encontró que los participantes que tienen más probabilidad de graduarse son los más jóvenes entre 18 y 24 años, los que tienen algún tipo de educación no formal previa o los que son otros parientes del jefe de hogar (sobrinos, tíos, hermanos); no obstante, participantes que viven en hogares de mayor tamaño disminuyen su chance de graduarse y el auxilio de transporte influye positivamente la probabilidad de graduarse. Por su parte, no hay diferencias en la probabilidad de graduarse por género ni por requisitos de elegibilidad (pertenecer a los grupos de víctimas, Red Unidos, graduado del programa GAC, tener el puntaje Sisben requerido o ser de algún barrio TIO).

Con respecto a las pruebas aplicadas por los operadores, el número de participantes que alcanzan un resultado medio-alto o alto incrementa un 15% (en promedio) con la formación. Así mismo, entre la prueba pre y pos-formación aplicada por los operadores el 34,5% de los participantes graduados aumentaron su desempeño, un 47,7% se mantuvo igual y un 18% disminuyó. Pero, en la prueba de EduEmplea[8] el 44% disminuye su desempeño y el 56% de los participantes mejoran su resultado total o lo mantienen igual.

Determinantes de la colocación (enganche laboral)

En promedio 45% de los participantes que completaron la formación (graduados) lograron encontrar empleo. Los resultados muestran que la probabilidad de emplearse aumenta a medida que los participantes tienen mayor nivel educativo, tienen más antigüedad laboral o son graduados del programa GAC o son los jefes de hogar. Así mismo, 1 hora adicional de formación en competencias específicas (conocidas como habilidades duras) aumenta en un 0,02% la probabilidad de ser colocado. No se encontró diferencias en la probabilidad de colocarse entre

[7] Personas autoreconocidas como pertenecientes a la comunidad gitana.
[8] Esta prueba evalúa la formación brindada de una forma más amplia, a diferencia de las pruebas aplicadas por los operadores en las cuales se evalúa específicamente la formación brindada por ellos mismos.

grupos étnicos. Las mujeres o los participantes con más de 2 años en el desempleo tienen menos probabilidad de colocarse.

Determinantes de la retención del empleo a 3 y 6 meses

En promedio el 35% y 24% de los participantes que completaron la formación (graduados) logran R3 y R6, respectivamente. Siendo los participantes con mayor probabilidad de R3 y R6 los que tienen mayor nivel educativo, los que son jefes de hogar, los que tienen más antigüedad laboral, los graduados del programa GAC o los que tuvieron más horas de formación en competencias específicas. En cuanto al grupo étnico, esta no explica la probabilidad de alcanzar R3 y R6. Por su parte, las mujeres, los participantes que han estado entre 1 y 2 años en el desempleo, o los participantes que disminuyeron sus resultados en las pruebas pre y pos-formación realizadas por los operadores se ven afectados para alcanzar R3 y R6.

¿Qué influye en la supervivencia en el empleo?

Al terminar el tercer mes de enganche se pierde cerca del 37% de los empleos y al final del sexto mes solo se ha mantenido el 51% de los empleos; lo cual está relacionado con que los participantes que no tienen educación o que tienen educación universitaria tiene más riesgo de caída del empleo que los participantes con educación primaria. Además, una persona adicional en el hogar aumenta el riesgo de pérdida del empleo en un 10%. Por el contrario, 1 hora adicional de competencias específicas disminuye el riesgo de caída en cerca del 10%. Por último, ni la edad ni el grupo étnico determinan el riesgo de pérdida del empleo; además, no se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre los operadores.

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. Como es de esperar, a comparación del contrato a término indefinido, el contrato a término fijo tiene un riesgo de caída del empleo 6 veces mayor, el contrato de obra y labor tiene un riesgo de caída 3 veces mayor y el de prestación de servicios tiene un riesgo de caída de 1,8 veces más[9].

Los resultados en las pruebas aplicadas por los operadores influyen en el riesgo de caída; desde el mes dos, los participantes que disminuyeron su desempeño tienen más riesgo de perder el empleo.

[9] Si bien los contratos a termino indefinido pueden tener costos asociados que dificultan el acceso para la población vulnerable, vale destacar que 16,7% de los empleos del BIS II fueron con contratos a término indefinido.

Recomendaciones

Las recomendaciones se formularon de acuerdo con si están relacionadas con el diseño de los bonos, fortalecimiento del ecosistema de FBR y la política pública de empleo; y, además, se priorizaron en horizontes de corto, mediano y largo plazo[10].

1. Sobre el diseño y operación de los bonos

Sobre el diseño

Como una acción de corto plazo sobre el diseño de los bonos se recomienda a SIBs.CO estar abierto de nuevo a explorar la posibilidad de considerar, en la estructuración de los precios del programa, 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 recomendación se encamina a ampliar la figura de "embudo" que ilustra la transición de los participantes por las etapas de intervención y que se refleja en que solo el 45% de los participantes graduados alcanzan a ser empelados. 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): 1) definir con mayor precisión la población objetivo, en términos de factores de vulnerabilidad; y 2) considerar esos factores de vulnerabilidad en el diseño de las métricas de pago y los precios con un premium o precios diferenciales por las colocaciones más desafiantes. Entre las ventajas y desventajas de esta recomendación hay que considerar, por una parte, el logro de mejores resultados (en términos de mejores indicadores de transición de los participantes) y, por otra parte, se podría afectar la simplicidad que se privilegia en el diseño de los BIS. No obstante, consideramos que vale la pena explorar si lo que se sumaría en complejidad se vería compensado por una mayor efectividad de la intervención.

Para el mediano plazo se plantean acciones que se derivan de esta primera recomendación porque deberán ser probadas en futuros bonos. En cuanto a la población objetivo se recomienda definirla con más precisión ya que la población que requiere intervención para mejorar sus perspectivas de empleo tiene altísima varianza en sus características y necesidades, y un programa corto de cierre de brechas sería más efectivo si logra enfocarse en una población con factores de vulnerabilidad más homogéneos. Algunos criterios que podrían explorarse son: tiempo en el desempleo, experiencia laboral, educación no formal, mujeres cabeza de familia, entre otros. En línea con lo anterior, se recomienda 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 el acompañamiento psicosocial a participantes con largos periodos de desempleo y la necesidad de

[10] 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.

fortalecer las perspectivas laborales de las mujeres, especialmente por las limitaciones que les imponen sus responsabilidades del cuidado.

Con respecto a las métricas de pago, se recomienda que la fase que debe tener la mayor proporción relativa de la compensación financiera es la de colocación porque parece ser la etapa más compleja del proceso, dada la alta tasa de caída que hay entre los graduados y esa etapa, y la dificultad para establecer qué tanto de la retención depende directamente del nivel de actividad económica y cuánto responde verdaderamente a la gestión del equipo implementador. Pero, 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. También, se recomienda evaluar plazos diferentes para las métricas de 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.

En cuanto a la estructuración de los precios, atendiendo la recomendación de reconocer factores más específicos de vulnerabilidad, se recomienda definir precios diferenciales para participantes de más difícil colocación y considerar en esos precios diferenciales los tipos de contrato, dada la realidad del mercado laboral. Establecer un precio diferente para los participantes de más difícil colocación puede contribuir a mejores resultados para ciertos grupos (i.e: las mujeres). Remunerar de manera diferente los distintos tipos de contrato es una mejor alternativa a establecer topes a la colocación en cierto tipo de contratos. En el mismo sentido, establecer un premium a los operadores que tengan alianzas establecidas con empleadores, que aplique cuando las colocaciones corresponden a esas alianzas, podría garantizar una mejor estrategia por parte de los operadores, un mayor compromiso de los empleadores y mejores resultados en términos de empleo.

<u>Sobre la operación</u>

Se recomienda como una acción de corto plazo fortalecer el relacionamiento con empleadores a través de un trabajo de acercamiento más integral 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; así como los desafíos de la población vulnerable para acceder al empleo, 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. Adicionalmente, contribuiría de manera positiva a la operación de los bonos, incentivar que los operadores busquen alianzas con empleadores que tienen un enfoque de impacto en sus modelos de negocio en el que valoran la diversidad en sus empresas y emplean distintos tipos de población vulnerable (i.e: madres cabeza de familia, jóvenes sin experiencia, personas en condición de discapacidad).

En la coordinación que se realiza al interior del equipo implementador de los bonos, se recomienda como una acción de corto plazo 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 el conocimiento de otros aspectos particulares como el alcance de la flexibilidad en el mecanismo, los incentivos permitidos en la operación, y el intercambio de experiencias de operadores que han participado previamente tanto en mecanismos de FBR como en BIS. En este mismo sentido, se recomienda proporcionar a los inversionistas y copagadores información sobre las metodologías y experiencia de los operadores (antes de su selección). Igualmente, contribuiría a la alineación de todos los actores del BIS fortalecer el relacionamiento entre inversionistas y copagadores, e inversionistas y operadores, a través de espacios de reunión que faciliten estas relaciones cruzadas.

2. Sobre el fortalecimiento del ecosistema de FBR

En el corto plazo se recomiendan las siguientes acciones: 1) seguir desarrollando BIS para contar con más aprendizajes sobre su diseño e implementación, su utilidad para abordar diversas problemáticas sociales y los desafíos que existen para fortalecer el ecosistema de FBR en el país; 2) fortalecer la demanda de las entidades de gobierno por mecanismos FBR; 3) en el momento en que se estructuran los grupos de inversionistas tener en cuenta 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; y 4) considerar el perfil de los prestadores de servicios sociales (operadores de los proyectos) como un factor determinante del logro de los resultados del proyecto.

Para el fortalecimiento de la demanda de las entidades de gobierno por mecanismos FBR se recomienda la difusión de los avances y aprendizajes de las experiencias que el país ha logrado con la implementación de los BIS "Empleando Futuro" y "Cali Progresa con Empleo", la estructuración del Fondo de Pago por Resultados y el próximo BIS "CREO"; y continuar en la búsqueda de mecanismos para dar mayor flexibilidad a las condiciones contractuales de las entidades públicas.

En cuanto al perfil de los operadores es importante tener en cuenta que, en esta fase de desarrollo de los BIS, estos 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 cobertura[11] que se centra en el pago por resultados y en el cierre de brechas de los participantes para entrar al mercado laboral, y que es importante que tengan estrategias para conformar alianzas con empleadores. Además, dado el énfasis del BIS en la gestión del desempeño, los operadores deben tener la capacidad administrativa, operativa y técnica o la capacidad de desarrollarlas para realizar esa labor. También, es necesario considerar que los operadores deben tener la capacidad financiera de asumir temporalmente algunos gastos del proyecto en el evento de alguna contingencia. Posiblemente el perfil requerido para operar BIS

[11] 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 ningun criterio de vulnerabilidad diferente a la ubicación geográfica o la pertenencia a un grupo poblacional especifico (i.e. desplazados por la violencia o nivel de Sisben, únicamente).

implica que el número de potenciales operadores es reducido; por lo que, para fortalecer el ecosistema es necesario incluir a más actores de ese tipo.

Entre las acciones para desarrollar en el mediano plazo que contribuirían a fortalecer el ecosistema de FBR se recomienda destinar recursos a fortalecer las herramientas de gestión del desempeño con el fin de hacerlas más funcionales, aprovechar el potencial que tienen para entender las interacciones que hay entre las características de la población y el mercado laboral, y para generar conocimiento para la política de empleo. En particular, se recomienda 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 y que pueda ser utilizada como un modelo para otros mecanismos de FBR.

Entre los análisis que se podrían hacer con la información derivada de esta plataforma se destaca la posibilidad de aislar de manera más precisa el efecto de las acciones desarrolladas por los operadores en cada una de las etapas sobre la retención del empleo, a través de un análisis causal. De tal manera, se recomienda que, en futuros bonos, desde el diseño y a lo largo del bono se lleve a cabo una evaluación de tipo experimental con diferentes grupos de participantes para extraer aprendizajes más robustos sobre la causalidad que existe entre los elementos del diseño del bono y los mecanismos de intervención, con la retención en los puestos de trabajo.[12]

3. Sobre los aprendizajes de la implementación de los BIS para la política de empleo.

Para la parte operativa de los programas de empleo se proponen las siguientes recomendaciones que pueden ser adoptadas en el mediano plazo: 1) las convocatorias y socializaciones abiertas y masivas en lugares públicos son eficientes para atraer posibles participantes, pero deben ser complementadas con estrategias de acercamiento más personalizadas (llamadas por call center o redes sociales); 2) se debe mantener el auxilio al transporte durante la formación y que se continúe en los primeros 15 días de trabajo para aumentar la retención en ambas fases; 3) es importante diseñar la formación en competencias específicas (habilidades duras) con base en el perfil requerido de las vacantes laborales para ser más efectivo en la colocación; 4) el desarrollo de habilidades socio emocionales en la formación es valioso tanto para empleadores como para participantes, aunque en los análisis cuantitativos es difícil medir la evolución e impacto de este tipo de habilidades, se recomienda mantenerlas en la formación; y 5) el acompañamiento y apoyo psicosocial fuerte y personalizado fue clave durante toda la intervención (sobretodo con el choque de la pandemia) por lo que se debe mantener.

[12] Se podría definir tres grupos de participantes. Un grupo que no se incorpora en el mecanismo de FBR; otro que solo se remunera en función de la colocación; y un tercer grupo que tiene sus pagos atados a la retención (dentro de este grupo podrán evaluarse diferentes métricas de pago en el tiempo de retención que se quiere remunerar).