FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Recomendación para una estrategia nacional de pago por resultados

Un programa de:

SIBs.CO Invertimos en resultados

BID LAB

60 años Fundación corona

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

DOCUMENTOS SIBSCO 2023

VERSIÓN – 29 DE NOVIEMBRE DE 2023

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Recomendación para una estrategia nacional de pago por resultados

FEDESARROLLO

Por
Sandra Zuluaga, Sandra Oviedo,
Santiago Muñoz, Luisa Vargas

SIBs.CO Invertimos en resultados

© 2023 SIBsCO. Todos los derechos reservados.

Este documento y su contenido están protegidos por las leyes de derechos de autor y otras leyes de propiedad intelectual. Salvo que se indique expresamente, no se permite la reproducción, distribución, exhibición pública, o cualquier otro uso no autorizado de este documento o de su contenido, total o parcialmente, sin el consentimiento previo por escrito de SIBsCO.

Tabla de Contenido

1Introducción

2. Contexto: ¿Qué son y para qué sirven los Mecanismos de Pago por Resultados?

- 2.1 Los Mecanismos de Pago por Resultados
- 2.2 Objetivos de los MPR y su importancia para la política pública

3Los mecanismos de pago por resultados y su ecosistema – una mirada general

- 3.1 Bonos de Impacto Social
- 3.2 Contratos Basados en Desempeño

4. LA CONSTRUCCIÓN DE UN ECOSISTEMA DE PAGO POR RESULTADOS EN COLOMBIA

- 4.1 Iniciativas de política
- 4.2 Estructuración de BIS
- 4.3 Estructuración de CBD
- 4.4 Fondos de pago por resultados
- 4.5 La experiencia en Colombia: Fondo de Pago por Resultados LOGRA

5. Retos identificados en el ecosistema de Pago por Resultados en Colombia

- 5.1 Retos de los MPR
- 5.2 Retos del FPR

6. Recomendaciones de política pública para establecer una estrategia nacional de Pago por Resultados

- 6.1 Estrategia Nacional de Pago por Resultados
- 6.2 Sobre los retos de diseño y operación de los MPR
- 6.3 Sobre los retos legales y normativos para implementar MPR
- 6.4 Sobre los retos de conocimiento y creación de capacidades
- 6.5 Sobre los retos para el financiamiento de MPR
- 6.6 Sobre los retos identificados frente al FPR

7. Anexos

- 7.1 Algunos ejemplos internacionales de BIS y actores participantes
- 7.2 Algunos ejemplos internacionales de CBD y actores participantes

8. Referencias

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas los gobiernos y la sociedad civil alrededor del mundo han buscado trabajar coordinadamente en una estrategia de desarrollo enfocada en reducir la desigualdad, y las brechas sociales y económicas que prevalecen en todos los países. La Declaración del Milenio de 2000 y, posteriormente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de 2015 han ido señalando un curso de acción para la política pública que prioriza la reducción de la desigualdad y la inclusión de todas las personas en la senda de desarrollo, en las dimensiones económica, social e incluso política.

A pesar del progreso global que se ha dado desde 2000 en indicadores como la esperanza de vida, la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo (Dasgupta, 2021), todavía persisten grandes retos que se agudizaron con la pandemia de la COVID-19 y amenazan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), planteados en la Agenda 2030 (OCDE, et al., 2019), a lo que se suma un contexto de mayores restricciones fiscales en los países de ingreso medio y bajo.

Uno de los principales retos para llevar a la práctica una política pública efectiva para el logro de los ODS es el financiamiento. En 2014 la UNCTAD estimó que se requerían entre 3,3 y 4,5 billones de dólares anuales para financiar la agenda de desarrollo sostenible y que la brecha anual de recursos de financiación para los países en desarrollo era cercana a los 2,5 billones de dólares. Como consecuencia de la pandemia, se estima que la brecha anual de los países en desarrollo se incrementó en 1,7 billones de dólares anuales (OECD, 2020). Por este motivo, se ha hecho imperativa la necesidad de impulsar la innovación pública para incrementar la eficiencia, la efectividad y la transparencia del gasto público, y para atraer actores privados con una visión de generar impacto social, interesados en complementar los recursos de financiación públicos para superar ese déficit de financiación.

La inversión privada de impacto se ha ido consolidando en el mundo como un enfoque de inversión que usan actores privados y organizaciones no gubernamentales (ONGs) con la intención explícita de: i) contribuir a la solución de problemas sociales y/o medioambientales específicos, que contribuyan al desarrollo sostenible; ii) generar un impacto positivo y medible; y iii) obtener una rentabilidad que garantice la sostenibilidad de la inversión, en el marco de una combinación de impacto y rentabilidad propia del enfoque de cada inversionista.

Desde hace más de tres lustros este enfoque de inversión se ha convertido en una opción de financiamiento para abordar retos sociales y ambientales y se ha ido desplazando de la esfera privada a la pública, a través de alianzas en las que se reconoce que este tipo de mecanismos son una vía para promover la innovación pública.

La Financiación Basada en Resultados (FBR) es una de las diversas alternativas que existen para realizar inversión de impacto y contribuir al financiamiento para el desarrollo. La FBR se efectúa mediante Mecanismos de Pago por Resultados (MPR), en los que se encuentran los Bonos de Impacto Social (BIS) que buscan supeditar el pago de una intervención de política a la obtención de resultados medibles, y contemplan la participación de un inversionista de impacto que provee el capital inicial de la intervención, por el que recibirá un retorno financiero. También existen Contratos Basados en Desempeño (CBD) que de igual manera pueden usarse para ejecutar gasto condicionando el pago al logro de unos resultados previamente establecidos, pero sin vincular inversionistas y, obviamente, sin compromisos de retorno financiero.

Colombia ha sido pionera en América Latina en el uso de vehículos de FBR como resultado del trabajo del programa SIBs.CO desde 2016 y de la inclusión en 2019 en la agenda de política pública de varios instrumentos de pago por resultados, enfocados en programas sociales para la inclusión laboral de poblaciones vulnerables en zonas urbanas. Esta iniciativa de innovación pública es el resultado del interés compartido por los miembros del programa SIBs.CO -el Laboratorio de Innovación del BID (BID Lab), la Cooperación Económica y de Desarrollo de Suiza (SECO), actores privados y el Departamento de Prosperidad Social (DPS)- en abordar de una manera diferente el reto del empleo.

Con la consideración de los MPR en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018- 2022 y en el CONPES 4067 de 2021, como una estrategia de innovación para la política social de empleo se generaron las condiciones para implementar varios pilotos. De esta manera, en Colombia se han implementado cuatro BIS, dos CBD, se creó un Fondo de Pago por Resultados en el Departamento de Prosperidad Social (DPS) -el FPR-LOGRA-, y actualmente se está culminado el diseño de vehículos en educación y para población post penada. Esta experiencia ha permitido que los diferentes actores del ecosistema (gobierno, sector privado y organizaciones no gubernamentales) hayan generado numerosos aprendizajes e identificado un conjunto de retos para la implementación de MPR, su escalabilidad y extensión a sectores diferentes al empleo, y para la sostenibilidad y el fortalecimiento del FPR, como plataforma de innovación pública para la implementación de MPR en ciertos retos de política pública.

En las bases del PND 2022-2026 formulado por el actual gobierno se plantea que, para aumentar la eficiencia del gasto público, los procesos de contratación deben incluir la posibilidad de pagar por resultados y que la interacción entre los sectores público, privado y popular es una herramienta para apalancar conjuntamente proyectos del orden nacional y territorial con el fin de avanzar en las transformaciones que el gobierno quiere lograr.

El objetivo último de este documento es proponer algunas acciones que pueden implementarse desde la política pública para impulsar el uso de MPR principalmente en programas sociales. El documento se compone de cinco secciones, además de esta introducción. Para este fin, se revisó la literatura sobre pago por resultados (PPR) en Colombia y el mundo. Partiendo de esa base, se realizaron entrevistas a actores clave que hayan participado de una u otra manera en el ecosistema de PPR en Colombia. Adicionalmente, se analizó el marco jurídico de los esquemas de PPR con el objetivo de identificar los retos y barreras legales que se hicieron evidentes en la implementación de estos esquemas y con la creación del FPR.

En la segunda sección se brinda un contexto que trata sobre qué son los MPR y cuáles son sus usos en la política pública. A continuación, se presentan distintos tipos de MPR y se analiza cómo funciona el ecosistema en Colombia, haciendo énfasis en los BIS y los CBD. Posteriormente, se discutirá el rol de los FPR y su desarrollo en Colombia. En la siguiente sección se presentan los retos identificados por el ecosistema de pago por resultados recogidos en la literatura sobre MPR en Colombia y en entrevistas realizadas a actores clave. En la última sección se presentan, a manera de conclusión, algunas recomendaciones de política para abordar los retos.

2.

Contexto: Qué son y para qué sirven los Mecanismos de Pago por Resultados?

Los MPR son herramientas utilizadas tanto por el sector privado como por los gobiernos para promover la innovación pública y mejorar la eficiencia del gasto público. Los MPR pueden incluir vehículos como los BIS, los CBD, los Career Impact Bonds, y los Income Share Agreements, estos últimos principalmente usados en Estados Unidos. Estos mecanismos pueden ser implementados por actores privados, organizaciones no gubernamentales, o a través de alianzas público-privadas, y permiten combinar rentabilidad financiera con impacto social o ambiental positivo.

Además, estos instrumentos incentivan un comportamiento positivo entre el conjunto de actores mencionado, permiten transferir el riesgo financiero del gobierno a los actores privados, fomentan la competencia y la innovación, y aumentan la efectividad de las políticas. En América Latina se han diseñado varios MPR, algunos se han ejecutado con éxito y otros no han podido ser implementados. En Colombia se han implementado cuatro BIS y dos CBD para lograr que población vulnerable pudiera acceder a empleos formales. En Argentina se lanzó un BIS para brindar empleo formal a jóvenes vulnerables del sur de Buenos Aires. En Chile, se han diseñado tres BIS en áreas como residencia, déficit de vivienda y transiciones juveniles. En México se diseñó un programa dirigido a mujeres amas de casa vulnerables y en Brasil se diseñaron programas de educación y salud (Agusti y Ronicle, 2021).

2.1 Los Mecanismos de Pago por Resultados

Para los gobiernos interesados en la innovación pública como una vía para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto público, el énfasis en el impacto de las intervenciones de política pública y especialmente en el pago por resultados ha abierto nuevas posibilidades de gestión para algunos de los desafíos de política en sectores como empleo, agricultura, educación, salud, primera infancia o seguridad, entre otros.

Los MPR son parte fundamental del enfoque de inversión de impacto que desde hace casi tres lustros el sector privado ha promovido para contribuir al logro de los objetivos sociales y ambientales de desarrollo planteados a nivel global. El enfoque de inversión de impacto ha sido utilizado por compañías, fondos de capital, organizaciones no gubernamentales y organizaciones multilaterales con la intención de generar un impacto social y/o medioambiental positivo que sea

medible, y a la vez obtener una rentabilidad financiera (Global Steering Group for Impact Investment, 2018).

Los MPR se enmarcan en la financiación basada en resultados (FBR) que puede ser usada por actores privados y públicos. En este último caso, la FBR consiste en "[l]a práctica de pagar a los proveedores por prestar servicios públicos basándose total o parcialmente en los resultados obtenidos" (Government Outcomes LAB, s.f.). Al adoptar esta práctica la entidad contratante condiciona el pago por una intervención, a los resultados obtenidos de la misma, que son previamente acordados entre las partes y objetivamente verificados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022). Cabe aclarar que el pago puede estar total o parcialmente atado a los resultados o se pueden brindar bonificaciones en caso de verificar el cumplimiento de estos (ibid.).

Los MPR pueden ser implementados de manera autónoma y directa tanto por actores privados como públicos, o pueden reunir distintos actores que contribuyen a actividades como la financiación, la gestión y la operación de los proyectos. En estos casos, los actores buscan diferentes combinaciones de rentabilidad e impacto constituyéndose en una categoría de inversión de impacto, a diferencia de la filantropía que no contempla la generación de rentabilidad. En este sentido los MPR, bien sea para ejecutar gasto o para financiarlo, pueden ser implementados por actores privados (empresas, fondos de inversión, fundaciones y donantes), por organizaciones no gubernamentales y multilaterales, y a través de alianzas Público-Privadas (APP).

La inversión de impacto incluye vehículos financieros tradicionales (participación accionaria y préstamos) vinculados al impacto, pero también otra serie de instrumentos innovadores. Estos mecanismos, los MPR, pueden ser de distinto tipo, dependiendo el objetivo que tengan y la organización contractual que los soporte. En primer lugar, destacan los Bonos Impacto Social (BIS en adelante) y los Bonos de Impacto en el Desarrollo (BID), que se diferencian en que los últimos son implementados por entidades multilaterales u organizaciones filantrópicas. También existen otras modalidades de bonos como los Verdes, Sociales y de Sostenibilidad, entre otros. De igual manera, entre los MPR se encuentran los Contratos Basados en Desempeño (CBD en adelante) en los cuales los objetivos de un contrato se supeditan al logro de unos resultados determinados. En la sección 3 se hará un análisis más amplio de los BIS y los CBD que incluye sus características contractuales y operacionales, así como su evolución en el ámbito internacional y en Colombia.

Otros MPR que se han desarrollado en los últimos años son los Career Impact Bonds y los Income Share Agreements. Los primeros pueden definirse como

un esquema de financiación para estudiantes, que busca capacitar a personas desempleadas o subempleadas para que logren participar en la economía moderna (Social Finance, 2023). El repago de la financiación por parte de los capacitados está sujeto a la obtención y retención de un empleo (ibid.). De manera similar, los Income Shared Agreements son créditos estudiantiles donde el estudiante paga con una proporción previamente acordada de su salario por un tiempo determinado, una vez se gradúa y consigue empleo (Pearl & Shearer, 2020).

2.2 Objetivos de los MPR y su importancia para la política pública

Desde la perspectiva de la formulación de la política pública, los MPR contribuyen a mejorar la efectividad de las políticas, al enfocarse en la medición de los resultados, y abrir espacio para la participación de actores privados en la provisión de servicios públicos, lo que aporta valor tanto a través de la consecución de recursos financieros como de la adopción de prácticas innovadoras que generan aprendizajes para la política pública. A través de los MPR se pueden alcanzar varios objetivos de política deseables. GoLab destaca los siguientes objetivos:

Incentivar un comportamiento más positivo entre los distintos actores que intervienen en la política social. De una parte, el diseño de las herramientas de pago por resultados puede hacer que las entidades contratantes les permitan a los proveedores de servicios tener más flexibilidad para ajustarse a las necesidades de los diferentes retos. Por otra parte, los proveedores de servicios, a su vez, pueden trabajar con enfoques más innovadores y basados en la evidencia (por la gestión y medición del desempeño durante el proyecto) y, además, los actores privados pueden contribuir a la financiación de la provisión de servicios públicos.

Mejorar la eficiencia del gasto público al transferir a los actores privados, el riesgo financiero de no alcanzar resultados. En los casos en que participan actores privados, el riesgo de no alcanzar los resultados esperados se transfiere de las entidades públicas contratantes a los inversionistas y/o proveedores de servicios, dependiendo del diseño del mecanismo, en la medida en que el pagador de gobierno sólo paga si se alcanzan los resultados.

Reducir los costos de prestación del servicio al generar competencia e innovación en los proveedores. Los costos de prestación del servicio pueden reducirse al darle a los proveedores más libertad en el diseño y la prestación del servicio, siempre que se logre el resultado, y al tener información durante la ejecución de los proyectos de actividades, costos y gestión de acuerdo con los términos y condiciones de los actores privados.

> **Aumentar la efectividad de la política pública.** La efectividad de la política pública mejora porque el formulador de la política puede enfocarse en intervenciones basadas en evidencia que se genera a medida que se evalúan el desempeño y los resultados de los proyectos para poder hacer el pago por resultados.

No obstante, el logro de estos objetivos depende de diversos factores como el diseño de los MPR, el tipo de desafíos que se busca abordar, la identificación de la población beneficiada, la definición de los resultados esperados, el conocimiento sobre los costos de la intervención, y el desarrollo del ecosistema (inversionistas, proveedores de servicios, verificadores y herramientas para la verificación), entre otros. En ese sentido, es importante precisar que los MPR no son mecanismos adecuados para todo tipo de intervenciones de política.

En el caso particular de los BIS, entre los factores que se consideran más importantes para la implementación del mecanismo y su utilidad para abordar los retos de política están el tamaño y las características de la población beneficiaria y el plazo para el logro de resultados, además del tipo de reto que se busca abordar. Gustafsson-Wright et.al (2015) evaluaron 38 BIS a nivel global, 25 de los cuales atendieron poblaciones iguales o menores a 1.000 participantes. Agusti y Ronicle (2021) destacan que en los BIS hay un límite de la capacidad para proveer servicios de calidad a un tamaño demasiado grande de la población. En este sentido, uno de los retos para la agenda de diseño e implementación de los MPR es determinar su potencial de escalamiento.

Varios países, especialmente los de ingresos altos, han generado evidencia sobre los beneficios de innovar en la política pública a través de MPR, siendo el más representativo el Reino Unido que ha desarrollado numerosas estrategias para utilizar este tipo de mecanismos en su arsenal de políticas públicas. Estados Unidos, Portugal, Países Bajos, Japón, Australia y Francia también han implementado MPR en la política pública y, en el caso de los países de ingreso medio alto, se destaca Colombia como pionero en el uso de estos mecanismos, seguido por Chile, Perú y Argentina.

Colombia desde 2016 ha realizado enormes progresos en este ámbito, a través de la creación del Programa Bonos de Impacto Social (SIBs.CO) -cofinanciado por la Embajada Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) y el Laboratorio de Innovaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-LAB), y ejecutado por la Fundación Corona- ha facilitado el desarrollo de MPR, en particular para crear una política pública que ayude a mejorar los resultados de empleo formal de población vulnerable en zonas urbanas.

Ahora bien, en la literatura se han encontrado algunos desafíos asociados con los MPR, y en particular con los BIS, entre los que se encuentran: i) determinar la asignación óptima de riesgos financieros para los inversionistas y operadores; ii) la incertidumbre que puede surgir de la innovación y de operar con procesos flexibles; iii) la posibilidad de no alcanzar el impacto social deseado; iv) que los incentivos considerados en el diseño, por el propio enfoque en resultados, generen comportamientos no deseados como el riesgo moral o la selección adversa; y, v) las potenciales fallas en el diseño del instrumento que puede no estar en sintonía con el contexto de implementación. En realidad, la mayoría de los desafíos mencionados se pueden presentar en el diseño e implementación de programas sociales tradicionales, la diferencia radica en que en los MPR el no cumplimiento de metas o la posibilidad de que se den comportamientos no deseados se hacen evidentes en el momento de generar los pagos, algo que no sucede oportunamente en un esquema en el que se paga por actividades (Carè et al., 2020 e Instiglio, 2019, en Cadena et al. 2021).

3.

Los mecanismos de pago por resultados y su ecosistema – una mirada general

El ecosistema de los MPR está conformado por el conjunto de actores que participan y trabajan en el desarrollo y la implementación de iniciativas relacionadas con ese tipo de mecanismos. Desarrollar un ecosistema es necesario para contar con un escenario propicio para alinear esfuerzos de ese conjunto de actores (entidades públicas, actores privados y no gubernamentales, entre los que se cuentan prestadores de servicios, inversionistas, y cooperantes) con el fin de abordar los retos técnicos, legales, de financiamiento y de política que surgen de la innovación en la manera de implementar la política pública que se deriva de los MPR.

Un ecosistema establecido ayuda a incrementar la eficiencia y efectividad de la política pública (The Global Steering Group for Impact Investment (GSG) y The Education Outcomes Fund (EOF), 2021), y permite generar condiciones para que los gobiernos nacionales y locales atraigan recursos de inversionistas privados y cooperantes y maximicen la entrega de resultados sociales al reducir la brecha de financiamiento de la política social.

La experiencia de Colombia con MPR muestran que en el país se ha ido conformando un ecosistema de pago por resultados en el que participan inversionistas de impacto, en muchos casos dispuestos a hacer alianzas público-privadas para asumir el riesgo de participar en la innovación de programas de política pública social, como los actores de los BIS. Agusti y Ronicle (2021), destacan que en Colombia hay un conjunto de creadores de mercado entre los que se cuentan, además de los fondos de capital privado de impacto, incubadoras y aceleradoras con enfoque de impacto, y un número relativamente amplio, frente América Latina, de fundaciones empresariales y actores no gubernamentales con experiencia en el relacionamiento y la participación en programas sociales de política pública, que aportan confianza a la implementación de iniciativas de pago resultados para abordar desafíos sociales complejos.

En la medida en que los MPR son herramientas de contratación pública innovadoras por su énfasis en los resultados, frente a la contratación tradicional -enfocada en insumos y actividades-, plantean tanto una lógica de ejecución como de financiación de la política social diferentes a las tradicionalmente utilizadas (Cadena et al., 2021) que, además, involucra nuevos actores.

A continuación, se presentan las características de los dos principales tipos de MPR que se han implementado en Colombia -BIS y CBD-, los modelos contractuales y operacionales utilizados, y los actores que participan en cada uno de esos modelos y que, por tanto, conforman el ecosistema de pago por resultados.

3.1 Bonos de Impacto Social

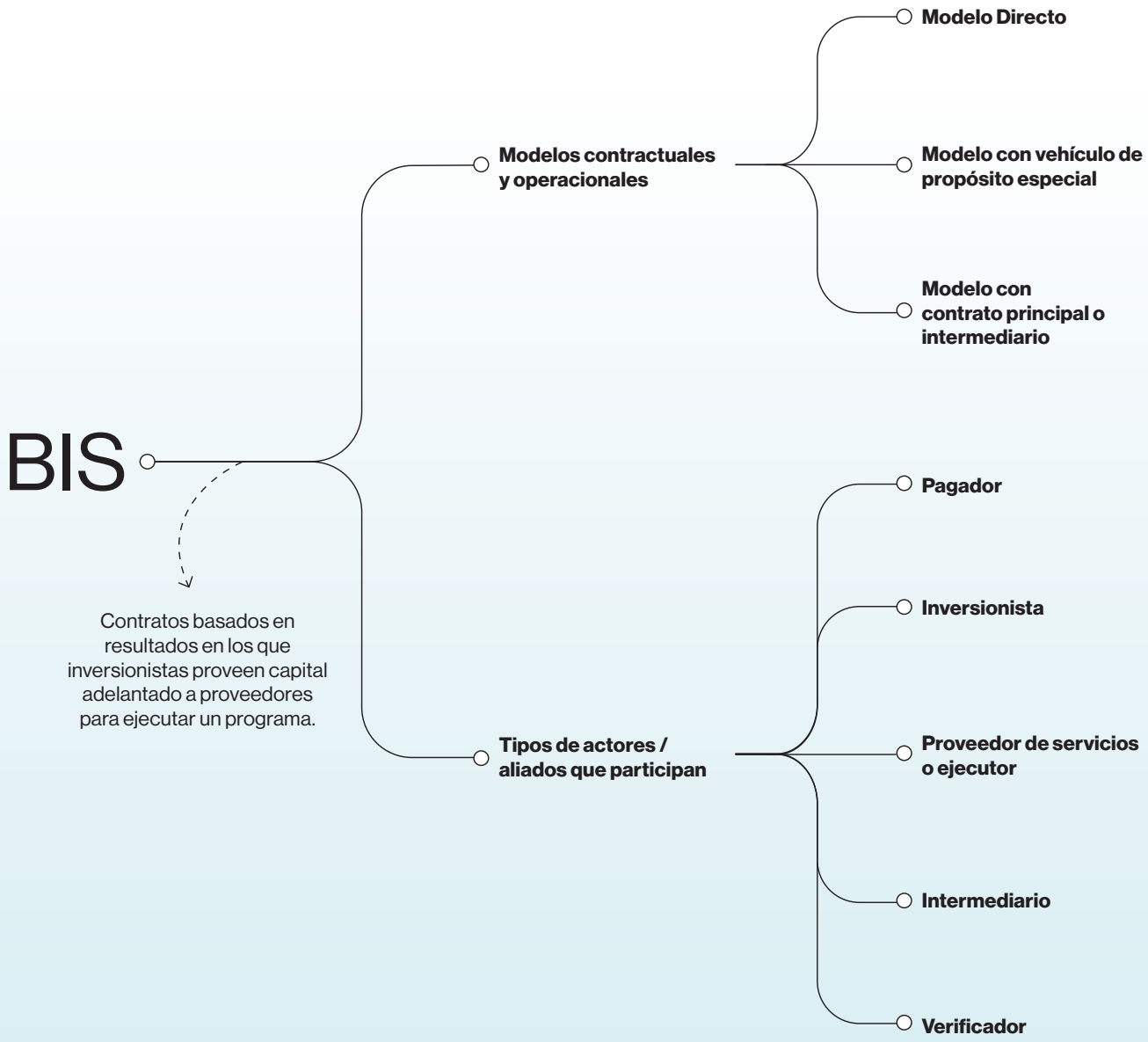
En 2010 se implementó el primer BIS en el mundo, con el objetivo de reducir la reincidencia de delincuentes con sentencias cortas que salían de la prisión de Peterborough en el Reino Unido. Posteriormente, en 2012 el Centro para el Desarrollo Global (CGD) junto con Social Finance, formaron un grupo de trabajo para explorar la viabilidad de implementar BIS en países de medianos y bajos ingresos. Como resultado de esta alianza se contempló la inclusión de nuevos actores, además de los inversionistas privados, como las entidades multilaterales y de cooperación para ser potenciales inversionistas y financiadores. En 2013, CGD y Social Finance lanzaron un informe sobre los desafíos y beneficios del modelo y seis casos de estudio como ejemplos de su aplicación. De acuerdo con cifras de Government Outcomes Lab (en adelante GO LAB),

marzo de 2023 en el mundo el número total de BIS culminados y en etapa de implementación es como **mínimo de 276 bonos.**[1]

De acuerdo con GO LAB (s.f.), de forma general los BIS son contratos basados en resultados en los que inversionistas privados proveen el capital de trabajo por adelantado a proveedores de servicios para que ejecuten un programa social. El servicio se diseña de forma tal que permita el logro de resultados medibles especificados por el pagador (ya sea gobierno y/o cooperantes y/o organización filantrópica – sector privado). Por su parte, el reembolso para el inversionista está determinado por el logro de los resultados pactados. Existen diferentes modelos contractuales y operacionales para implementar BIS, como se analiza en la sección 3 y se observa en la Gráfica 1.

1. LGO LAB. Impact Bond Databaset. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&maptype=markers. Cifras a 11 de abril de 2023.

Gráfica 1. BIS definición y características



Fuente: Elaborado por los autores a partir de GPRBA – World Bank Group (2019b).

La provisión de recursos de inversionistas privados para la financiación inicial de un programa social público, hace de este un mecanismos innovador, que no sólo permite que prestadores de servicios u operadores reciban el capital de trabajo desde el inició de la intervención de una manera más ágil y oportuna, sino que también se traduce en el desarrollo de alianzas público-privadas con mayores garantías, que permiten aportar la experiencia del sector privado en el diseño y ejecución de programas sociales, así como en la medición del desempeño, y la realización de inversiones privadas con un impacto social cuantificable (GPRBA - World Bank Group, 2019a)(Gruyter et al, 2020) (Broccardo et al., 2019). Adicionalmente, dado que sólo si los resultados acordados son alcanzados y verificados -en la mayoría de los casos por un tercero independiente-, los pagadores de resultados (entidades del sector público y/o de cooperación) pagan los fondos pactados previamente, se crea también un incentivo para que los operadores logren los resultados en la implementación del BIS, dado que el no cumplimiento de las métricas se traduce en el no pago de las actividades acordadas (Cadena et al, 2021). En el Anexo 1 (sección 7.1) se presentan ejemplos de BIS a nivel internacional.

3.1.1 – Modelos contractuales y operacionales

Aunque cada BIS tiene las particularidades de la intervención que se busca realizar, GPRBA – World Bank Group (2019b) identifica tres tipos de estructuraciones que permiten ver los modelos y actores en los arreglos contractuales y operacionales más usados hasta ahora: i) Modelo directo; ii) Modelo con Vehículo de Propósito Especial; y, iii) Modelo con contratista principal o intermediario.

Como se mostrará a continuación, las diferentes estructuraciones tienen implicaciones en materia de riesgos, costos[2] y complejidad operativa. Sin embargo, en cualquiera de los modelos de estructuración la característica central de los BIS es el papel que tienen los inversionistas privados proveyendo el capital inicial que permitirá iniciar la intervención de política y generar los resultados que el pagador (gobierno) espera. Cabe aclarar que los siguientes modelos de contratación y operaciones, también operan para los BID.

3.1.1.1 – Modelo directo

El primer tipo de estructuración se denomina Modelo Directo (Gráfica 2). De acuerdo con, GPRBA – World Bank Group (2019b), en este esquema el pagador de

2. Costos administrativos del bono, incluido los costos de cierre (honorarios y legales), y los costos de seguimiento y supervisión (como la contratación de un tercero para la administración del desempeño y de un verificador).

resultados, en el caso de los BIS el gobierno, hace un contrato de pago de resultados con un proveedor de servicios -como lo haría en el esquema de compras públicas tradicional-, pero la diferencia está en que hay un inversionista privado que le provee el capital inicial de trabajo al proveedor o proveedores de servicios para realizar el proyecto. En suma, el modelo es similar a realizar un préstamo de capital de trabajo directamente a una empresa social (proveedor(es) de servicios).

En este modelo la gestión de desempeño se encuentra en cabeza del proveedor o proveedores de servicios, quien(es) debe(n) contratar a un verificador de resultados o proveer toda la información al pagador por resultados para la medición de los resultados; mientras que el inversionista respalda al (a los) proveedor(es) de servicios.

Gráfica 2. BIS Modelo Directo



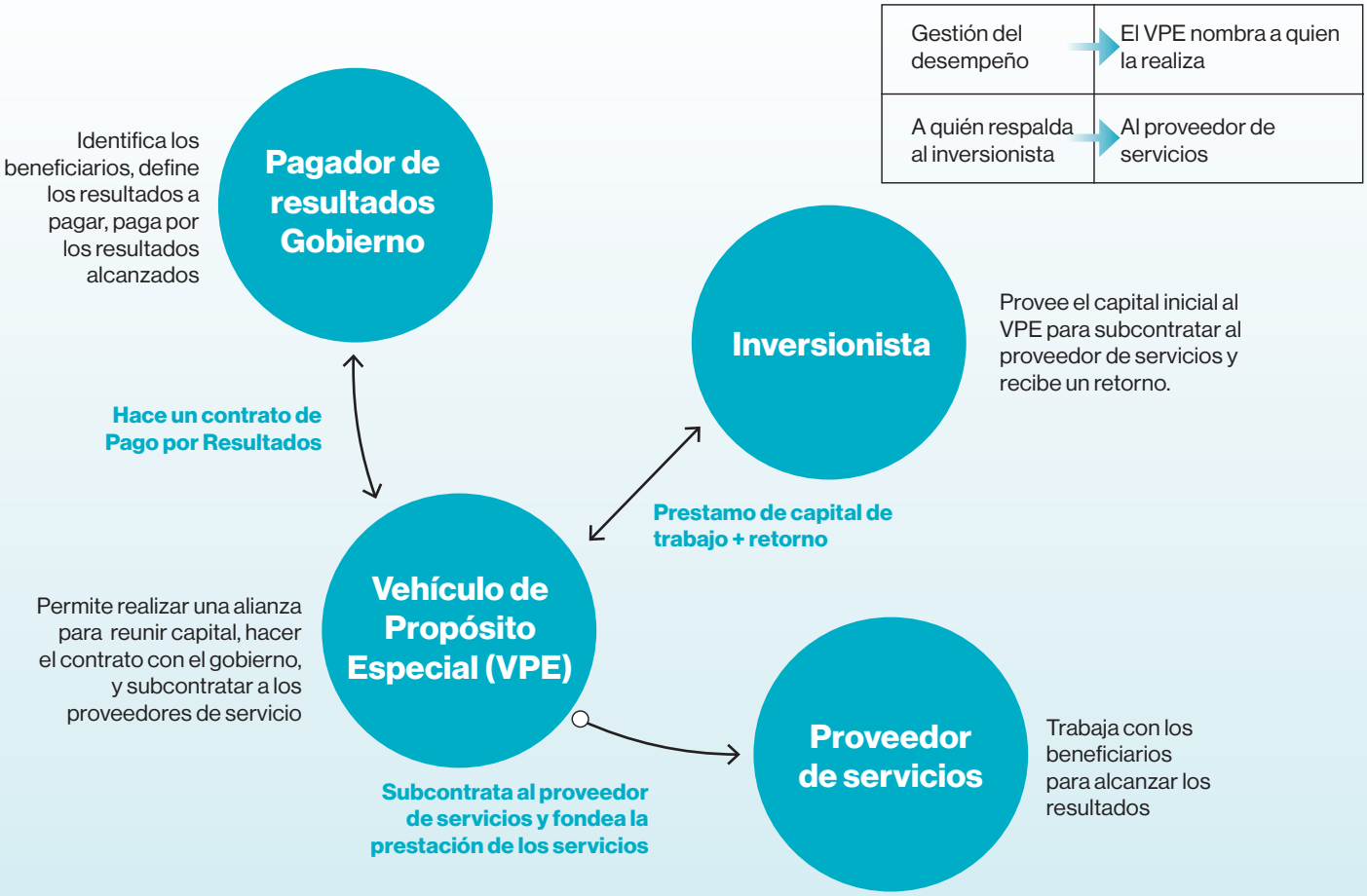
Fuente: Elaborado por los autores a partir de GPRBA – World Bank Group (2019b).

3.1.1.2 – Modelo con Vehículo de Propósito Especial

El segundo tipo de estructuración es el Modelo con un Vehículo de Propósito Especial (Gráfica 2). Siguiendo a GPRBA – World Bank Group (2019b), en este modelo a través del Vehículo de Propósito Especial (VPE) se realiza una alianza para reunir el capital inicial de trabajo, hacer el contrato con el pagador por resultados (gobierno), y subcontratar a los proveedores de servicios.

El VPE es controlado por un inversionista o por un administrador que hace el contrato con el pagador de resultados (gobierno) y subcontrata a los proveedores de servicios. En este esquema el VPE tiene que designar a un tercero para hacer la gestión del desempeño y los inversionistas respaldan a los proveedores de servicios.

Gráfica 3. BIS Modelo con un Vehículo de Propósito Especial



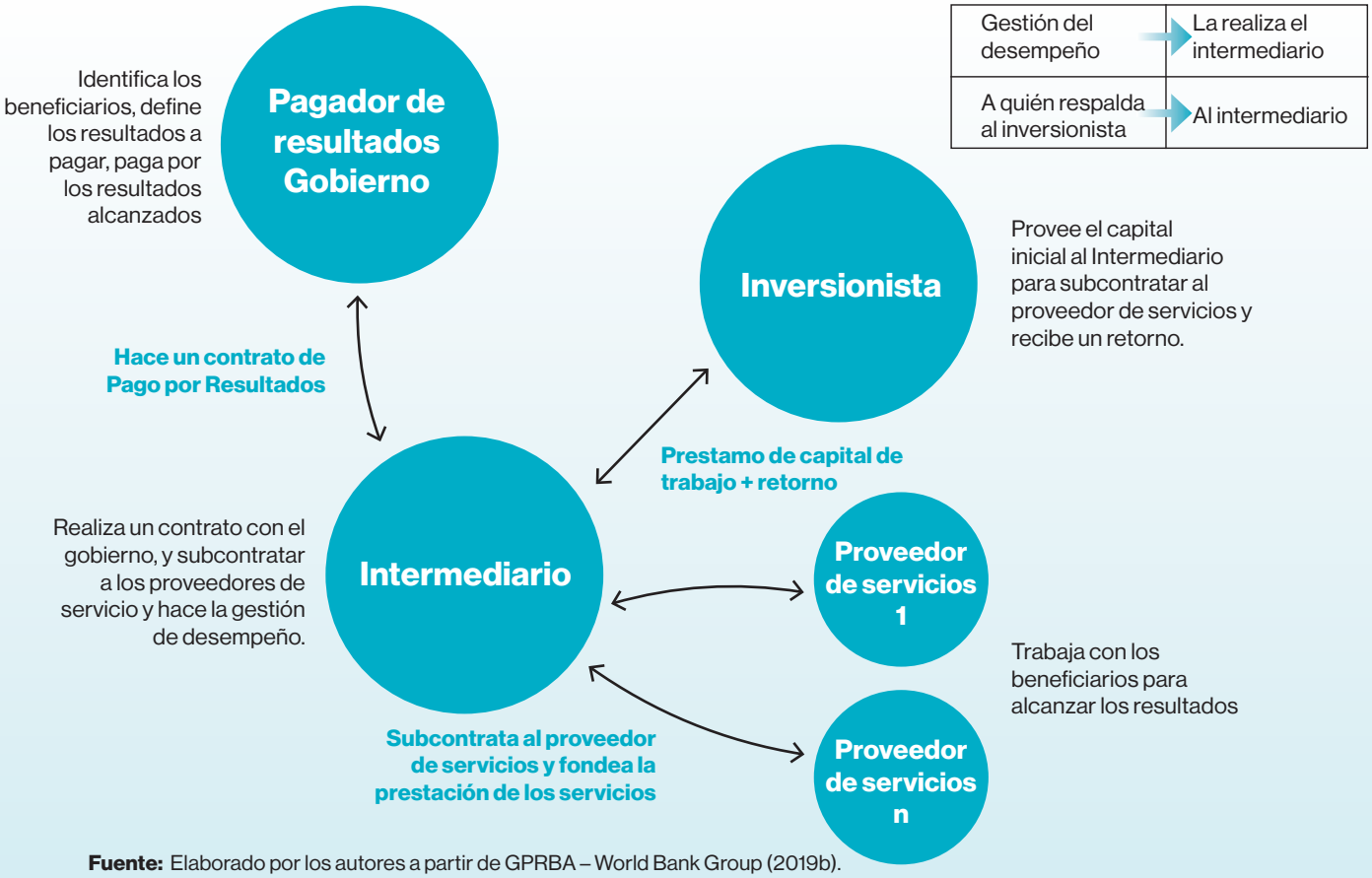
Fuente: Elaborado por los autores a partir de GPRBA – World Bank Group (2019b).

3.1.1.3 – Modelo con Contratista Principal o Intermediario

El tercer tipo de estructuración es el Modelo con un Contratista Principal o Intermediario (Gráfica 3). En este caso el contratista principal hace un contrato con el pagador por resultados (gobierno), subcontrata a varios proveedores de servicios y los supervisa, y hace el reporte de gestión del desempeño a los inversionistas.

A su vez, los inversionistas en este modelo respaldan al contratista principal o intermediario quien debe pagar a los proveedores de servicios, por lo cual los inversionistas necesitan evaluar la capacidad del intermediario para ejecutar el proyecto. Para hacer la gestión del desempeño el intermediario debe contratar a un verificador que certifique la medición de resultados y hacer la supervisión de la evolución del proyecto. En este caso los inversionistas respaldan al intermediario (GPRBA - World Bank Group, 2019b).

Gráfica 4. BIS Modelo con Contratista Principal o Intermediario



Fuente: Elaborado por los autores a partir de GPRBA – World Bank Group (2019b).

En suma, en cualquiera de los modelos de estructuración la característica central de los BIS es el papel que tienen los inversionistas privados proveyendo el capital inicial de trabajo con el que se realizará la intervención de política y se generarán los resultados que el pagador (gobierno) espera. De esta forma, uno de los beneficios de contar con ese tipo de financiación en los BIS es que se impulsa el crecimiento del mercado de proveedores de servicios, que muchas veces no cuentan con capital de trabajo inicial para esperar a que se den los resultados y el gobierno haga efectivo el pago.

Igualmente, es de aclarar que estos modelos de estructuración pueden ser aplicados tanto por entidades de gobierno directamente, como por los fondos de pago por resultados, como el FPR LOGRA que opera en Colombia. Como se explicará en la siguiente sección, los fondos de pago por resultados buscan generar economías de escala en el diseño de los BIS, en el diseño de los instrumentos legales de contratación, así como en la definición de herramientas de medición y evaluación de resultados, y en la implementación de los diferentes MPR.

3.1.2 – Tipos de actores/aliados que participan

Los BIS involucran a tres actores clave: i) el pagador de resultados (gobierno); ii) el inversionista; y, iii) el proveedor de servicios. Sin embargo, los modelos de estructuración presentados en la subsección anterior permiten identificar otros actores como el intermediario (o contratista principal) y el verificador. Adicionalmente, en algunos casos hay actores que prestan asesoría técnica y legal en el diseño de los BIS, como los fondos de pagos por resultados y las aceleradoras[3].

Cabe destacar que en el caso de las economías emergentes y en desarrollo ha habido participación de cooperantes que apoyan con recursos a los gobiernos (pagadores de resultados), especialmente para cubrir la etapa de estructuración y diseño de los BIS.

En las entrevistas realizadas para este estudio, varios de los participantes resaltaron la importancia que tuvieron en el caso de Colombia los recursos de cooperación para financiar la etapa de diseño y estructuración de los BIS y del FPR LOGRA, en razón a que los recursos de inversión y gasto público no financian este tipo de gastos, sino únicamente los relacionados exclusivamente con la implementación de la política[4].

A continuación, se presenta una breve descripción del papel que juega cada uno de los actores mencionados y se mencionan a modo de ejemplo actores del contexto internacional y nacional que han participado en algunos BIS.

3. Una aceleradora conocida a nivel global es Outcomes Accelerator, iniciativa público-privada que busca apoyar a los diferentes actores del ecosistema mundial de FBR para promover el mercado y aumentar su escala.
4. En Colombia la estructuración de los BIS y del FPR, contó con la asesoría legal de la firma de Durán & Osorio Abogados Asociados, y asesoría técnica en la estructuración de los BIS de firmas consultoras como Instiglio y Social Finance, especializadas en proyectos sociales.

3.1.2.1 – Pagador

El pagador es la entidad del gobierno central o local, y en algunos casos cooperantes como entidades multilaterales[5], que desean pagar por los resultados que se definen en el diseño del bono. En la mayoría de los casos es la entidad quien ha identificado el problema y determina cuál será el objetivo de la intervención y la población beneficiaria para poder definir los resultados esperados que darán lugar al pago (GO Lab, s.f.).

En los países de renta media o baja, las entidades gubernamentales que han implementado BIS han recibido apoyo de entidades multilaterales y cooperantes para diseñar e implementar los mecanismos. Por ejemplo, Uganda y Kenia recibieron ayuda de USAID y otros fondos filantrópicos para promover sus primeros BIS (Government Outcomes Lab, s.f.). A su vez, en Colombia el gobierno contó con el apoyo de los aliados del programa SIBs.CO para diseñar e implementar los primeros BIS.

A nivel internacional los pagadores han sido entidades de gobierno central y local, actuando de manera independiente y, en algunos casos, conjunta para realizar intervenciones de política con énfasis regional, relacionadas con situaciones particulares de ciertas ciudades o zonas geográficas. En Colombia los pagadores han sido el DPS, la Alcaldía de Cali y a Alcaldía de Bogotá, entre otros.

3.1.2.2 –Inversionista

Los inversionistas son empresas, fondos de capital privado, fundaciones y personas interesadas en financiar el capital de trabajo inicial del proyecto. Con estos recursos los proveedores de servicios pueden realizar la operación con la que se alcanzarán los resultados que posteriormente pagará la entidad pública.

Como se explicó previamente, el inversionista es quien asume el riesgo financiero (o al menos una parte de este) frente al (los) prestador(es) de servicios o al intermediario, según el esquema de operación que se tenga, quitándole además esa carga al pagador por resultados (la entidad de gobierno) (GO Lab, s.f.).

Los inversionistas se pueden vincular directamente al proyecto, a través de una alianza o joint venture desarrollada por un VPE, o en cabeza de un intermediario. Por ejemplo, en República Democrática del Congo, Nigeria y Mali se ejecutó un bono de impacto que contó con nueve inversores privados coordinados por el banco privado suizo Lombard Odier, que actuó como intermediario. A su vez, en el Reino Unido

5. En los casos en el que el pagador es únicamente una entidad multilateral el bono se identifica como un Bono de Impacto en el Desarrollo (BID).

fueron los bancos quienes inicialmente financiaron los BIS, pero al desarrollarse el ecosistema han entrado más inversionistas privados al mercado (GO Lab, s.f.).

En el ámbito internacional, entre los inversionistas en bonos de impacto se cuentan entidades financieras, como Goldman Sachs, Munich Re y QBE, entidades multilaterales de financiación para el desarrollo, como el BID, así como entidades que proveen recursos de cooperación internacional, fondos de capital privado de inversión de impacto y fundaciones empresariales, como la Fundación Rockefeller, que realizan inversión de impacto.

En Colombia los BIS han contado con inversionistas principalmente de fundaciones empresariales[6], la Corporación Inversor gestor del Fondo de Capital Privado de Inversión de Impacto denominado Inversor y la Caja de Compensación Comfama[7]. Los BIS implementados en Colombia han usado el esquema de un intermediario entre los pagadores por resultados, los inversionistas y los prestadores de servicio.

3.1.2.3 **–Proveedor de servicios o ejecutor**

Los proveedores de servicios se encargan de llevar a cabo la intervención de política determinada por el pagador. Es decir que son quienes trabajan en el campo, realizando las labores que les sean encomendadas según el contrato para atender las necesidades de los beneficiarios. Al tratarse de un contrato de resultados, una parte de la remuneración que estos reciben está sujeta al logro de los resultados (aunque, como se mencionó, empiezan a trabajar con el capital provisto por el inversionista) (GO Lab, s.f.).

Los proveedores son, por lo general, organizaciones sin ánimo de lucro, como ONG o fundaciones, aunque también se puede tratar de empresas privadas que tienen un enfoque de impacto.

En Colombia, los prestadores de servicios han sido operadores que cuentan con trayectoria en la operación de proyectos sociales del gobierno, pero que debieron innovar para implementar los BIS[8]. Los operadores han sido en su mayoría fundaciones empresariales (Fundación Carvajal, Fundación Colombia incluyente,

6. Entre las fundaciones empresariales que han sido inversionistas en BIS en Colombia están: Fundación Corona, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Santodomingo, Fundación WWB, Corporación Mundial de la Mujer, Fundación PLAN, Fundación Bancolombia, Fundación Fraternidad Medellín, Fundación Juanfe, Fundación Nutresa, Fundación Promigas y Fundación Sofía Pérez de Soto.
7. De acuerdo con la Universidad EAFIT (2023), en Colombia de 14 inversionistas de BIS, según su razón social, tres (3) se clasifican como fundaciones de primer piso, ocho (8) como fundaciones de segundo piso, dos (2) como corporaciones y una como Caja de Compensación.
8. Véase Cadena et al. (2021).

Fundación Alvaralice, Fundación Juanfe, Corporación Volver a la Gente), Cajas de Compensación Familiar como Colsubsidio y Comfama, y entidades como Kuepa y la Corporación Minuto de Dios.

3.1.2.4 **–Intermediario**

El principal papel del intermediario es el de contratista del pagador por resultados, pero dependiendo del diseño y la estructuración del BIS puede realizar diferentes funciones adicionales. De acuerdo con el análisis que Government Outcomes Lab - GO Lab (s.f.) ha realizado de diferentes BIS, el intermediario puede ejercer los siguientes papeles de acuerdo con las labores que realiza: consultor, gestor de fondos de inversión, ser la instancia que opera un VPE a través de una sociedad de gestión con fines especiales, y ser el experto en la gestión del desempeño y del rendimiento.

En los casos en que el intermediario realiza labores de consultor, su papel es ayudar al pagador a crear el BIS desde su estructuración, ya sea analizando la problemática, las posibles acciones por las que se pagará a los ejecutores, o haciendo el análisis legal y financiero que se requiere para poner en marcha el BIS.

De otra parte, como gestor de los fondos de inversión el intermediario busca los potenciales inversionistas privados y gestiona los aportes de recursos de acuerdo con las necesidades para la ejecución del proyecto. En línea con el papel de gestor de los fondos de inversión, el intermediario puede ser la instancia que opera un VPE a través de una sociedad de gestión con fines especiales. En este caso, inversionistas que ya han decidido hacer una alianza para reunir el capital necesario para invertir en el BIS conforman el VPE como un vehículo de capital de riesgo y el intermediario se encarga de administrar los recursos. Al igual que en la modalidad de gestor de fondos, en este caso el intermediario mantiene las relaciones contractuales tanto con los pagadores como con los prestadores de servicios. Es de aclarar que la modalidad de VPE le permite a los inversionistas aislar el riesgo financiero (o una parte de este) del BIS, de sus otros negocios.

El intermediario también puede ser el experto en la gestión del desempeño y del rendimiento, haciendo una labor similar a la del verificador, pero con un alcance más amplio en términos de evaluación, análisis y seguimiento tanto del logro de los resultados como de la rentabilidad del BIS, y de reporte a los inversionistas.

Si bien, como se mostró en la subsección anterior, no es necesario que en todos los BIS haya un intermediario para implementar el esquema, las labores de articulación y coordinación que realiza el intermediario cuando hay más de un inversionista privado y varios prestadores de servicios es muy importante, a lo que

se suma la conveniencia de ser una única contraparte frente a las entidades de gobierno pagadoras.

Dada la amplia gama de papeles que puede llevar a cabo el intermediario, diferentes entidades pueden asumir las funciones de intermediario, con énfasis en labores como las mencionadas de consultor o gestor de fondos, entre otras. Entre esas entidades están: fondos de inversión de impacto, firmas de abogados, firmas de consultoría, universidades y fundaciones. Por ejemplo, Social Finance es una consultora de proyectos de impacto social, especializada en bonos de impacto que ha apoyado el desarrollo de estos en numerosos países, incluyendo Estados Unidos y Reino Unido. De igual manera, el Government Performance Lab de la Harvard Kennedy School ha apoyado el desarrollo de bonos de impacto en Estados Unidos, mientras que distintos fondos y bancos han sido intermediarios en proyectos en el Reino Unido (GO Lab, s.f.).

En Colombia los intermediarios también han sido de distinta índole. Este papel lo han realizado fundaciones empresariales como la Fundación Corona, ProBono o Compartamos con Colombia. También han participado fondos de inversión de impacto, como la Corporación Inversor.

En este punto es importante aclarar la importancia del intermediario, especialmente en el panorama colombiano. En algunas de las entrevistas realizadas para este estudio se evidenció que hay ciertas reservas desde el sector público sobre la necesidad de este actor, puesto que se considera que puede representar un gasto adicional para la intervención. Sin embargo, como se mencionó, en su rol de consultor, es clave el apoyo que puede prestar tanto para la estructuración como para la implementación de los BIS. Igualmente, en la implementación, el intermediario al centralizar la información de la gestión del desempeño realiza una labor de articulación y seguimiento de la evolución operacional y financiera del proyecto que es clave para garantizar el logro de los resultados. Este papel ha sido clave para el éxito de los BIS realizados en Colombia[9].

Ahora bien, en el modelo de estructuración directo, que no cuenta con intermediario, en Colombia habría que evaluar si el pagador, ya sea directamente una entidad de Gobierno o el FPR, o el proveedor de servicios tienen la capacidad de realizar esas labores de articulación y seguimiento, algo que parece difícil mientras se consolidan en el país el conocimiento y las competencias sobre los MPR.

Finalmente, cuando la estructuración de un proyecto requiere juntar a distintos inversionistas y contratar un número amplio de operadores, la figura del intermediario como contratista principal frente al pagador es muy útil desde el punto de vista de contratación pública.

9. Véase Cadena et al. (2021).

3.1.2.5 –Verificador

El verificador cumple con la función de analizar durante la ejecución del BIS el cumplimiento de los resultados por parte de los ejecutores, y certificar el logro de los resultados ante el pagador para que éste pueda hacer los respectivos pagos. Para que el verificador pueda realizar su labor es necesario que en el diseño del BIS se establezca una métrica clara e inequívoca de cómo se deben medir los resultados. Una vez verificado el logro de los resultados, el evaluador da el visto bueno al pagador para que libere los recursos y haga los pagos correspondientes a los ejecutores, al intermediario, o al administrador del VPE, según la estructura de operación del BIS, y estos a su vez reembolsen los recursos más un rendimiento a los inversionistas.

Para evitar conflictos de interés el verificador generalmente es un tercero ajeno al pagador, aunque también puede ser el proveedor de servicios o el pagador como estructurador del bono, siempre que se establezcan claramente las métricas y las fuentes de información que permitan hacer la verificación. En el caso de Colombia los BIS I y II han contado con la firma auditora Deloitte Colombia como verificador.

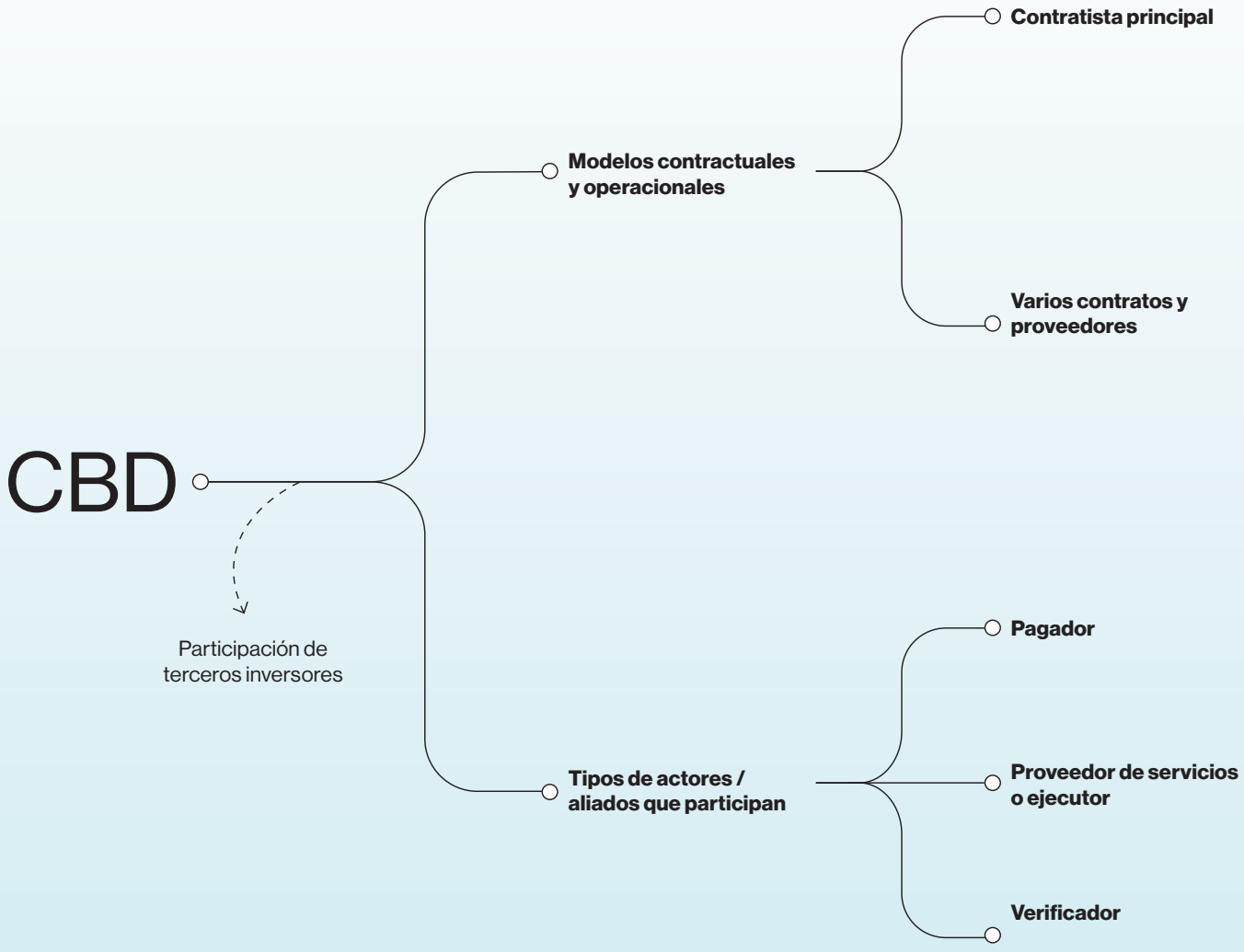
3.2 Contratos Basados en Desempeño

Los CBD consideran solo dos actores, el pagador, que es una entidad pública, y el (los) operador(es), que son los prestadores de servicios. En este sentido, su esquema de operación es similar al del BIS Modelo directo, excepto que en un CBD no participan inversionistas.

Los CBD son uno de los MPR más utilizados en la actualidad como herramientas de innovación pública. En este mecanismo, el pagador (gobierno), identifica el problema social que desea abordar y contrata los servicios de un prestador de servicios u operador para que realice una intervención que permita lograr los resultados preestablecidos para abordar el problema identificado. Una vez verificados los resultados de dicha intervención, se realiza el pago correspondiente acordado entre las partes (Finn, 2012a). En este esquema, el operador es quien asume el riesgo (total o parcialmente, dependiendo de la especificación contractual), pues es quien debe implementar la intervención de política pública y obtener los resultados para obtener un pago por sus servicios. La asignación del riesgo al operador plantea dos problemas fundamentales en los CBD: primero, es muy probable que pocos operadores estén en capacidad de costear por sí mismos las operaciones sin recibir ningún anticipo para esto (lo que no sucede en los BIS), lo cual plantea un desafío para el diseño del mecanismo; segundo, pocos o casi ningún operador estarían dispuestos a asumir el riesgo de no obtener los resultados en su totalidad. Es por este motivo que a nivel contractual es necesario repartir el riesgo entre el pagador y el operador, de manera que se contemple la

posibilidad de no pago de la totalidad de la contraprestación si no se verifica el resultado esperado. De esta manera, suele pasar que se especifica un pago base por la prestación del servicio (y en general por adelantado para que el proveedor tenga la capacidad de costear la operación) y el resto del pago se condiciona a la obtención de los resultados previamente acordados. Incluso, se pueden acordar distintos esquemas de pagos, que contengan desembolsos fijos por la operación y remuneraciones o bonos variables de acuerdo con los resultados verificados (OCDE, 2022).

Gráfica 5. CBD definición y características



Fuente: Elaborado por los autores.

Pese a la dinámica reciente de los MPR, este tipo de contratos se utilizó en algunos países de la OCDE, como Estados Unidos, Reino Unido o Australia desde la década de 1980, especialmente en la contratación de servicios de empleo (OCDE, 2022). El pago por resultados permitió redistribuir el riesgo que inicialmente recaía únicamente sobre el pagador y generar incentivos a los proveedores a encontrar la manera más eficiente de cumplir con la intervención requerida, además abrió la posibilidad de innovar respecto en el uso de precios fijos para pagar por los servicios (ibid.).

Más recientemente, varios países europeos entre los que se destacan Alemania, Francia, Dinamarca y Suecia, han usado contratos basados en resultados para la subcontratación de servicios de empleo y han trabajado con proveedores con ánimo de lucro pago (Finn, 2012a). Una encuesta realizada en 2021 encontró que varios miembros de la OCDE están trabajando para ampliar el uso de este tipo de mecanismos (OCDE, 2022).

Entre las lecciones que se han identificado con el uso de los CBD se destacan: i) los CBD (y los MPR en general) no son adaptables a la provisión de todos los servicios públicos. Por ejemplo, un CBD requiere un contexto de aplicación donde los resultados sean objetivamente medibles, pues de lo contrario resulta complicado (e incluso arbitrario) validar el cumplimiento de objetivos; ii) los CBD plantean retos legales y operacionales, al igual que los BIS, que deben abordarse en el diseño de la intervención (NAO, 2015); iii) los CBD plantean retos en la etapa de licitación por parte de la entidad pública relacionados con la determinación de los precios que se pagarán a los operadores y el fomento de la competencia entre operadores para hacer un uso más eficiente de los recursos públicos al tiempo que se alcanzan los resultados esperados, así como con la verificación de las capacidades de los operadores para llevar a buen término la intervención propuesta (OCDE, 2022); iv) un riesgo que se ha identificado en los CBD es la limitada capacidad de control que el pagador tiene sobre la intervención. Al realizar el pago por el resultado, es muy común que el contratante no pueda participar directamente en la implementación de la intervención, por lo que no conoce con exactitud cómo está avanzando el proceso, lo que se conoce en la literatura como la "caja negra" (OCDE, 2022). Esto podría eventualmente solucionarse considerando un esquema de evaluación de desempeño como el que contemplan los BIS, lo que en contraprestación plantea un costo adicional para la entidad pública. (NAO, 2015) destaca la importancia de contar con análisis de los avances de la intervención que arrojen evidencias tempranas de bajo rendimiento o de comportamientos no deseados de los proveedores; y v) a pesar de que los operadores pueden innovar con nuevas estrategias de implementación de las intervenciones, es necesario considerar en los CBD medidas para evitar que se pueda llegar a los resultados sin atender adecuadamente la problemática inicial (por ejemplo, no capacitar a los candidatos que menos probabilidad tienen de emplearse). Este es un reto muy importante que se debe abordar en el diseño del contrato a través de figuras como un mínimo de intervención requerida, por ejemplo (ibid.).

Finalmente, la literatura ha resaltado la enorme importancia de realizar evaluaciones de impacto que analicen desde el diseño hasta un tiempo después el programa para probar la eficiencia de la intervención y obtener aprendizajes para futuras intervenciones. (OCDE, 2022). En el anexo 2 (Sección 7.2) se encuentras ejemplos de experiencias internacionales con los CBD.

3.2.1 – **Modelos contractuales y operacionales**

Como se explicó anteriormente, los CBD cuentan con menos actores que los BIS y, por ende, parten de un esquema operacional más simple. En general, existen dos estructuras que se pueden adoptar para los CBD: (i) un modelo de "contratista principal", donde se adjudican pocos contratos a proveedores con una amplia capacidad operacional; o (ii) un modelo con un mayor número de contratos y de proveedores, cada uno con una menor cuota en la intervención (OCDE, 2022). En el modelo de contratista principal, cada operador puede utilizar sus recursos o subcontratar a operadores más pequeños para que realicen la intervención. En este caso, cumpliría un rol similar al del intermediario en los BIS, pues cumpliría una función de coordinación y administración entre los diferentes prestadores que estén en el campo. De igual manera, en este modelo el contratista principal es quien asume el riesgo financiero de la operación que se distribuya contractualmente con la entidad pública. En contraposición, en el modelo de varios contratistas es el pagador quien asume el rol de coordinación y la administración de la intervención. En este caso, el riesgo financiero de la operación se divide entre la entidad contratante y cada uno de los intervinientes (dependiendo esto también de las especificaciones contractuales que se adopten).

Entre las ventajas y desventajas que se han identificado en los modelos contractuales de los CBD se puede mencionar que el modelo de muchos proveedores puede fomentar la competencia de mercado entre operadores, reduciendo los precios de la intervención. En contraposición al modelo concentrado en un único contratista en el que habría que conocer muy bien los precios de intervención para que eventualmente no aumentaran los costos de la operación (OCDE, 2022). En cuanto a la distribución del riesgo, el modelo con varios contratistas permite que, si algún operador incumple con su rol, el programa no se verá gravemente afectado.

El modelo centralizado en un único contratista tiene la ventaja para el contratante de tener una única contraparte encargada de la operación y el funcionamiento de las intervenciones, lo cual reduce los costos de seguimiento y monitoreo para la entidad pública. Otra ventaja de este modelo es que, si el contratista cuenta con el conocimiento y experiencia para gerenciar diferentes proveedores, puede generarle más eficiencia a la entidad pública (OCDE, 2022).

3.2.2 – Tipos de actores/aliados que participan

Los CBD por su naturaleza tienen dos actores principales, y un posible actor adicional si se contempla la verificación externa de los resultados:

3.2.2.1 – Pagador

Al igual que en los BIS, el pagador es la entidad del gobierno central o local que está interesada en pagar por los resultados de una intervención de política determinada. El pagador identifica el problema, determina el objetivo de la intervención y la población beneficiaria para poder definir los resultados esperados que darán lugar al pago (GO Lab, s.f.).

3.2.2.2 – Proveedor de servicios o ejecutor

Los proveedores de servicios se encargan de implementar la intervención de política determinada por el pagador, según lo establecido en el contrato. Al tratarse de un contrato de resultados, una parte de la remuneración que estos reciben está sujeta al logro de los resultados (GO Lab, s.f.). A diferencia de los BIS, en el caso de los CBD los proveedores pueden cumplir un rol de intermediación y subcontratar a otros proveedores. Por lo general, se trata de organizaciones sin ánimo de lucro, como ONG o fundaciones, aunque también se puede tratar de empresas privadas que tienen un enfoque de impacto. En Colombia, es común que este rol lo desempeñen fundaciones o cajas de compensación.

3.2.2.3– Verificador

Es quien se encarga de determinar si los resultados esperados se cumplieron para que se realicen los pagos estipulados en el contrato. Para evitar conflictos de interés, lo ideal es que este rol lo cumpla un tercero imparcial, que verifique objetivamente el cumplimiento, o no, de los resultados. Sin embargo, dada la simplicidad del esquema, es común que la verificación se haga en conjunto entre el proveedor y el pagador, a partir de métricas objetivas planteadas desde la etapa contractual.

4.

La construcción de un ecosistema de pago por resultados en Colombia

En 2014 el Laboratorio de Innovación del BID Lab inauguró una dependencia dedicada al desarrollo de BIS (Facilidad BIS) por medio de asistencia técnica, inversión y gestión de conocimiento. Ese mismo año, en Colombia se creó la Alianza por Empleo que reunió a Fundación Corona, Fundación Santo Domingo, el Centro de Formación Empresarial Mario Santo Domingo y la Organización Activos S.A, con el objetivo de realizar pilotos de MPR en temas de empleo, como una estrategia para solucionar el desempleo y la informalidad persistentes en el país (Uribe, 2022).

En 2016 se creó en Colombia el Programa Bonos de Impacto Social (SIBs.CO) mediante el Convenio Marco de Cooperación 1638 suscrito entre BID-Lab y la Embajada Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO), y el Departamento de Prosperidad Social (DPS), en que la Fundación Corona participa como agencia ejecutora. El objetivo de SIBs.CO al momento de su creación fue desarrollar y poner en marcha en el país por lo menos tres BIS, avanzar en la creación de un mercado de BIS en el país, y difundir conocimiento y aprendizajes sobre FBR. El programa es ejecutado por la Fundación Corona y financiado por SECO y BID-Lab, quienes con el apoyo del Gobierno Nacional a través del DPS buscaban mejorar los resultados de empleo de población vulnerable en zonas urbanas.

La confluencia de las agendas de estos actores (SIBs.CO, DPS y sector privado) permitió incorporar a la agenda de política pública en 2019 los avances derivados del trabajo previo realizado en la implementación y diseño de los BIS pioneros, con el fin de contribuir a la inclusión social y productiva de la población vulnerable en zonas urbanas a través del empleo.

4.1 Iniciativas de política

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

En 2019 el gobierno colombiano incluyó en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 el objetivo de promover MPR y, en particular BIS, como herramientas de innovación pública para la política social, con el fin de desarrollar programas de empleo para población vulnerable. Así mismo se planteó explorar la conformación de un Fondo de Pago por Resultados (FPR) como estrategia de sostenibilidad y escalamiento de los BIS. Así, se incorporaron a la agenda de política pública los avances del trabajo que venían adelantando previamente los aliados del programa SIBs.CO y el DPS.

CONPES 4067

El gobierno en el CONPES 4067 de 2021 planteó una estrategia para abordar los retos identificados tanto en la implementación de los BIS como en el del FPR, dado su interés en fortalecer el uso de MPR en programas sociales, además de los de empleo. Entre los principales retos identificados, durante la implementación de los BIS, para la implementación de MPR se mencionan en el CONPES 4067: i) aspectos de tipo legal, relacionados con las normativas presupuestal y de contratación pública, que generan la percepción de inseguridad jurídica para los diferentes actores; ii) el desconocimiento de los MPR como herramientas de política pública tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos locales; y iii) la capacidad del FPR para constituirse en una plataforma que solucione los desafíos relacionados con las normativas presupuestal y de contratación pública.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Como se observa en la Gráfica 4, en noviembre de 2022 el gobierno actual presentó las bases del PND 2022-2026. En ese documento se hace referencia a la importancia de una administración eficiente de los recursos públicos que se base en el principio de eficiencia. En particular, se especifica que, para aumentar la eficiencia del gasto público, los procesos de contratación deben incluir la posibilidad de pagar por resultados. Además, se plantea que para avanzar en las transformaciones que se quieren lograr a través del PND, la interacción entre los sectores público, privado y popular es una herramienta para apalancar conjuntamente proyectos del orden nacional y territorial, lo cual va en línea con el modelo que utilizan los BIS.

Gráfica 6

Línea del tiempo de los MPR en Colombia

Fuente: Elaborado por los autores con base en (Uribe, 2022)

2016

NOVIEMBRE 2016
Creación del programa SIBs.CO

Ejecutado por la Fundación Corona y financiado por la embajada Suiza en Colombia y BID Lab.

2017

MAYO 2017
Lanzamiento BIS Empleando Futuro

Programa de inclusión y retención laboral realizado en Bogotá, Cali y Pereira.

2019

FEBRERO 2019
Lanzamiento BIS Cali Progresa con Empleo

Desarrollado en el marco de SIBs.CO donde la Alcaldía de Cali y BID-Lab con recursos de SECO. Actuaron como copagadores.

MAYO 2019
Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Promoción de MPR en particular BIS como estrategia de innovación para la política social.

2020

ENERO 2020
Lanzamiento Fondo de Pago por Resultados LOGRA

Vehículo financiero que combina recursos del gobierno y de la cooperación internacional.

MAYO 2020
Lanzamiento Empléate

Apoyo al empleo para eliminar las barreras y que permitan el acceso efectivo y permanencia al mercado laboral.

2021

FEBRERO 2021
Firma Fase 1 CREO Comfama

Realizado en Medellín con un esquema de intervención de dos etapas para recolectar e implementar aprendizajes.

OCTUBRE 2021
Fase 1 CREO inversor

Programa de empleo de población vulnerable durante la pandemia realizado en Bogotá, Medellín y Barranquilla.

DICIEMBRE 2021
CONPES 4067

Estrategia para abordar restos de los BIS. Su escalabilidad y replicabilidad y fortalecer el FPR.

2022

Empléate sin fronteras

Dirigido a población migrante, colombianos retornados y población en pobreza.

CBD Empleo de la secretaría de desarrollo de Bogotá

Ruta desarrollada para acceder a mejores oportunidades de empleo y formación en competencias y saberes para ubicarse en el mercado laboral.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Promoción de MPR a partir de la posibilidad que los procesos de contratación sean de pago por resultados.

4.2 Estructuración de BIS

4.2.1– "Empleando Futuro" (BIS I)

En 2017 Colombia lanzó el primer BIS de empleo después de un año de estructuración, denominado "Empleando Futuro", como resultado del trabajo conjunto de SIBs.CO y el DPS. De acuerdo con Instiglio (2019), este bono conocido también como BIS I, fue el primero en implementarse en un país en vías de desarrollo, por lo que se constituyó en una valiosa experiencia en términos de innovación para la contratación de programas sociales.

El BIS I tenía entre sus principales objetivos: i) mejorar la empleabilidad de población vulnerable de difícil colocación; ii) generar aprendizajes y conocimiento para el DPS; y iii) desarrollar un mercado de inversión en programas sociales que apoyara el trabajo del Gobierno y que asumiera los riesgos de innovación que surgen para el Gobierno de la implementación de este tipo de mecanismos (Instiglio, 2019).

De acuerdo con SIBS.Co (s.f), "Empleando Futuro" se implementó entre marzo de 2017 y diciembre de 2018 en las ciudades de Pereira, Cali y Bogotá, por un monto total de 2.945,5 millones de pesos. Con este programa se logró la vinculación laboral de 899 empleados, de los cuales 677 tuvieron una permanencia en el empleo de al menos tres meses, 309 retuvieron el empleo por seis meses y 133 por un año. De acuerdo con la evaluación de este primer BIS, la formación en habilidades duras con una intensidad de 70 horas o más incrementó la posibilidad de que los participantes se ubicaran en un empleo formal en 15 puntos porcentuales (Chaparro, García y Cardona, 2020).

El BIS I se estructuró bajo el modelo contractual con Contratista Principal o Intermediario. En la Gráfica 1 se presentan los actores de este BIS. Siguiendo a Instiglio (2019), en este primer bono los pagadores por resultados (en adelante, co-pagadores) fueron el DPS y el BID Lab, esté último contó con recursos aportados por la Secretaría de Estado Asuntos Económicos de Suiza (SECO)[10]. Como inversionistas actuaron las fundaciones Corona, Bolívar Davivienda y Santo Domingo, que garantizaron el capital inicial requerido para realizar la intervención y asumieron el riesgo a cambio de un retorno sobre esa inversión. La Fundación Corona también realizó el papel de intermediario, siendo responsable de la representación de los inversionistas, del manejo del capital de inversión, y de la selección, contratación y relación con los operadores durante toda la implementación del bono, con el apoyo

10. El DPS aportó la mitad de la financiación condicionada a resultados. Se acordó que el Gobierno pagaría por los resultados que se obtuviesen primero y posteriormente BID Lab, ello con el fin de que la ejecución de los recursos por parte del DPS se realizará dentro de la vigencia presupuestal aprobada. En caso de que no se dieran los resultados esperados para realizar el desembolso por parte de BID Lab, los recursos serían guardados para el pago por resultados de los siguientes BIS (Instiglio, 2019).

de la Corporación Inversor, como experto en el manejo y la inversión de fondos de capital. Inversor, en conjunto con la Fundación Corona, también lideró la creación de una plataforma de Gestión de Desempeño (GdD), para centralizar y recopilar los resultados de implementación del bono, así como identificar aprendizajes y mejoras en la implementación. Se contrató a cuatro operadores, seleccionados a través de una licitación cerrada: Kuepa, Volver a la Gente, Fundación Carvajal, y Fundación Colombia Incluyente.

Adicional a los actores mencionados, otros aliados realizaron una serie de papeles clave para el éxito del Bono. Instiglio hizo la asesoría técnica para el diseño y la estructuración del mecanismo, y Duran & Osorio, Baker McKenzie y Fundación Probono realizaron la asesoría legal. Compartamos con Colombia apoyó el proceso de selección de operadores, mientras la verificación de los resultados fue efectuada por Deloitte como auditor independiente (Instiglio, 2019)

Gráfica 7. Actores BIS I "Empleando Futuro"



Fuente: Elaboración de los autores a partir de SIBs.CO (http://www.sibs.co/empleando-futuro/)

Este primer BIS tuvo un efecto demostrativo que despertó interés institucional por el uso de los BIS y los MPR, y que motivó la inclusión de estas herramientas en las bases del PND 2018-2022 en temas de empleo [11].

11. De acuerdo con http://www.sibs.co/empleando-futuro/

4.2.2– **“Cali progresa con empleo” (BIS II)**

En 2019 se implementó el BIS “Cali Progresa con Empleo” (en adelante BIS II) en el que la Alcaldía de Cali y el BID-Lab con recursos de SECO actuaron como copagadores (Convenio entre la alcaldía y el programa SIBs.CO). Este bono se implementó entre 2019 y 2020 en la ciudad de Cali, por un monto total de 3.407 millones de pesos, con el objetivo de dar respuesta al alto desempleo e informalidad laboral de la población vulnerable en la ciudad. Con este programa se logró la vinculación de 1.030 empleados, 774 con una retención del empleo de tres meses y 550 con una retención por un período de seis meses. Los participantes eran víctimas registradas, personas con puntaje Sisbén de hasta 41,74 y de la Red Unidos[12].

En el diseño del BIS II se establecieron las siguientes métricas de pago con base en el presupuesto disponible para el pago de resultados por parte de la Alcaldía de Cali y la negociación de los precios con los operadores: i) colocar formalmente en el mercado laboral a 856 personas; ii) lograr que 678 personas retuvieran el empleo por 3 meses; y iii) lograr que 550 personas retuvieran el empleo por 6 meses, con un énfasis particular en el diseño del mecanismo en la retención a más largo plazo.

El BIS II buscaba alcanzar los siguientes objetivos: i) mejorar la efectividad y costo-efectividad de programas de empleo para población de difícil colocación en lo que tiene que ver con la vinculación de la oferta y la demanda laboral de población vulnerable, a través de un acercamiento más asertivo a las vacantes de empleo, y de la incidencia sobre la retención de los participantes en el empleo como resultado de una mejor formación; ii) generar aprendizajes para mejorar la efectividad de futuras políticas públicas de empleo; iii) fortalecer el sistema público de empleo con énfasis en retención a largo plazo; y i) fomentar la innovación en programas de empleo.

Este bono también se estructuró bajo el modelo contractual con Contratista Principal o Intermediario, en la Gráfica 4 se presentan los actores de BIS II. Cabe anotar que la Corporación Inversor[12], que actuó como intermediario del bono, asumió la responsabilidad de la administración de la inversión de los privados y la administración de la operación, solicitó el capital a los inversionistas, manejó el flujo de caja de la implementación del bono, coordinó y contrató a los operadores e intermedió entre estos, los inversionistas y los copagadores. Adicionalmente, el bono contó con Deloitte como verificador de los procesos y resultados del mecanismo, y con Instiglio como asesor técnico, y Duran & Osorio y Baker McKenzie[14] como asesores legales a través de Fundación Probono.

12. De acuerdo con http://www.sibs.co/cali-progresa/ y Cadena, et al. (2021)
13. 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).
14. Baker McKenzie fue asesor 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 apoyó a la Corporación Inversor a resolver varias dudas legales.

Gráfica 8. BIS Cali Progresa con Empleo Actores



Fuente: EFuente: Elaboración de los autores a partir de SIBs.CO (http://www.sibs.co/cali-progresa/)

4.2.3– CREO Comfama (BIS III)

La iniciativa CREO "Crecemos con Empleo y Oportunidades" es el tercer BIS implementando en Colombia (en adelante BIS III), y el primero ejecutado y financiado por el Fondo LOGRA. El BIS III se diseñó con un esquema de intervención en dos etapas, con el fin de recolectar e implementar aprendizajes, lo que permitió testear innovaciones para emplear y retener población vulnerable en el mercado laboral formal durante la pandemia (SIBs.CO, s.f). En el BIS III actuaron como co-pagadores el DPS, a través del Fondo LOGRA, el BID-Lab y SECO (programa SIBs.CO) y se destinó un monto de 3.323,4 millones de pesos para la intervención.

Entre los objetivos del BIS III se destaca el de transformar las soluciones para enfrentar el desafío del empleo en Colombia, y así conectar a las personas con el trabajo con propósito y a las empresas con el talento. De acuerdo con SIBs.co et al. (2022a), la primera fase se implementó entre abril de 2021 y mayo de 2022, en Medellín y su área metropolitana (municipios de Caldas, La Estrella, Sabaneta, Envigado, Itagui, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa), y se focalizó en población mayor de 18 años, desempleada, clasificada en Sisbén IV (Categoría A y B). El bono logró la empleabilidad de 377 personas, de las cuales 262 retuvieron el empleo por 3 meses. Para la segunda fase, que actualmente se encuentra en curso, se proyecta alcanzar 537 personas empleadas, y 434 con una retención del empleo de 3 meses (SIBs.CO, s.f).

Al igual que en las experiencias anteriores, este bono también se implementó bajo el modelo contractual con Contratista Principal o Intermediario (Gráfica 3). El intermediario en este bono fue COMFAMA. De acuerdo con Comfama (2023), la alianza entre los actores del BIS III busca generar sinergias que permitan brindar oportunidades de empleo a personas en situación de vulnerabilidad, a partir del empoderamiento y la conexión de sus capacidades con ofertas de trabajo formal.

Gráfica 9. BIS CREO Comfama Actores



Fuente: Elaboración de los autores a partir de SIBs.CO (http://www.sibs.co/creo-comfama/)

4.2.4– CREO Inversor (BIS IV)

CREO Inversor es el cuarto BIS que se ha implementado en Colombia (en adelante BIS IV), y el segundo ejecutado y financiado por el Fondo LOGRA. En el BIS IV actúan como co-pagadores el DPS, a través del Fondo LOGRA, el BID-Lab y SECO (programa SIBs.CO), y se destinó un monto total de 7.292 millones de pesos para su implementación.

El BIS IV también se realizó bajo el modelo contractual con Contratista Principal o Intermediario, y el intermediario es Inversor (Gráfica 4).

Gráfica 10. BIS CREO Inversor



Fuente: Elaboración de los autores a partir de SIBs.CO (http://www.sibs.co/creo-invesor/)

Al igual que el BIS III, este bono se realizó bajo un esquema de intervención en dos etapas para recolectar e implementar aprendizajes, de las cuales solo se ha finalizado la primera etapa. De acuerdo con SIBs.co (2022b), la primera etapa se realizó entre octubre de 2021 y noviembre de 2022, con cobertura geográfica en Medellín y su área metropolitana (26%), Bogotá y su área metropolitana (55%), y Barranquilla y su área metropolitana (19%). La población focalizada fueron colombianos mayores de 18 años desempleados, clasificados en Sisbén IV (Categoría A y B), no beneficiarios de bonos anteriores. En esta primera fase el BIS IV logró la colocación de 1.018 personas, de los cuales 496 tuvieron una retención del empleo a tres meses. Para la segunda fase se proyecta que 635 personas sean empleadas, y que 483 tengan una retención del empleo a 3 meses (SIBs.CO, s.f).

Entre los aprendizajes de la primera fase del BIS IV se destacan: i) la preferencia que manifiestan los empleadores por seleccionar población joven; ii) la mayor selectividad de la población joven al momento de elegir un trabajo, por la valoración que hacen de la flexibilidad en términos de horarios, días de trabajo o ubicación geográfica; iii) la importancia que tienen para este tipo de programas las temporadas "altas" en algunos sectores económicos; iv) el desincentivo que genera la obligatoriedad de un mínimo de horas en formación, para quienes cuentan con más experiencia/habilidades, lo que aumenta la deserción, por lo que se requiere un enfoque diferencial que tenga en cuenta los conocimientos previos de los participantes y sus necesidades específicas; v) la necesidad de brindar flexibilidad a los operadores para decidir, caso por caso, si la formación resulta más oportuna antes o después de la colocación, dado la urgencia de algunos participantes por conseguir un empleo; vi) la importancia de desarrollar estrategias para ayudar a los beneficiarios a conseguir certificados de sus estudios y de su experiencia laboral para agilizar su vinculación al mercado laboral formal; y, vii) la ventaja de abordar el mayor número de empresas, independientemente de su tamaño, para asegurar la consecución de más oportunidades de vinculación para la población sin experiencia laboral (SIBs.CO, s.f) (SIBS.co, et al, 2022b).

4.3 Estructuración de CBD

4.3.1 – Empléate

El programa Empléate del DPS "busca fomentar el acceso efectivo y permanencia en el mercado laboral, eliminar o mitigar las barreras existentes, generar alianzas público-privadas y contribuir a la generación de ingresos de los hogares" (Oficina de Comunicaciones Departamento para la Prosperidad Social, 2022). Entre los principales objetivos del programa está promover la inclusión laboral de población en condición de pobreza y pobreza extrema.

Empléate se ha ejecutado en dos vigencias presupuestales (2020 y 2021) en las que ha contado con la participación de 19 aliados y ha establecido contacto con 448 empresas en 14 departamentos del país.

El DPS contrató proveedores de servicios para proporcionar a los participantes en el programa servicios de intermediación, contratación laboral, capacitación y gestión de casos (servicios de post vinculación), y subsidios de transporte. El contrato con los operadores contemplaba pagos condicionados a resultados en empleo formal, primas adicionales si el beneficiario permanecía en el trabajo después de tres y cinco meses, así como por la colocación de mujeres mayores de 40 años, jóvenes participantes del programa Jóvenes en Acción y personas con discapacidades.

En la primera versión del programa, lograron vincularse laboralmente 1.264 participantes principalmente de los departamentos de Valle del Cauca, Meta, Atlántico, Arauca, Córdoba, Santander, Huila y Antioquia, y de Bogotá. En la versión de 2021 los datos hasta abril de 2022 registraron 729 personas vinculadas laboralmente (Oficina de Comunicaciones Departamento para la Prosperidad Social, 2022). De las 1.993 vinculadas a un empleo formal en los dos programas, 1.209 son mujeres, el 60% son jóvenes entre 18 y 29 años, 58% de los jóvenes fueron beneficiarios de Jóvenes en Acción y 384 se reconocen como víctimas del conflicto armado.

El primer Empléate se implementó desde septiembre de 2020 hasta noviembre de 2021, en medio de la pandemia de COVID-19 y contemplaba una gran flexibilidad en los servicios que los proveedores podían brindar a los trabajadores. Los servicios incluían asistencia en entrevistas, preparación de currículums, ayuda con el vestuario para entrevistas, capacitación en habilidades blandas, capacitación técnica, transporte y asistencia posterior a la colocación, entre otros servicios. Entre los aliados de la primera versión estuvieron: Comfenalco Valle, Combarranquilla, Fenalco, Fundación Colombia Incluyente, Cajasan, Tolimax, AndesBPO, Corporación Gestión Empresarial, Fundación Academia Sinú, Cootrapensimeta, Corporación Organización El Minuto de Dios y Audiovisuales Surcolombiana.

La segunda versión del programa se implementó entre 2021 y 2022 y se modificaron las modalidades de los aliados. Según el Departamento para la Prosperidad Social (2021):

> **Modalidad 1:** Los montos de adjudicación no podrán ser inferiores a ciento ochenta y nueve millones seiscientos mil cuatrocientos veinte pesos m/cte. ($189.600.420) lo que corresponde a un proyecto de 100 vacantes y a una retención del 60%; y no podrán superar la suma de quinientos setenta y ocho millones trescientos diecinueve mil setenta y cinco pesos m/cte. ($578.319.075), lo que corresponde a un proyecto de 250 vacantes y una retención del 90%.

> **Modalidad 2.** Los montos de adjudicación no podrán ser inferiores a noventa y cuatro millones ochocientos mil doscientos diez pesos m/cte. ($94.800.210), lo que corresponde a un proyecto de 50 vacantes y una retención del 60%; y no podrán superar la suma de quinientos setenta y ocho millones trescientos diecinueve mil setenta y cinco pesos m/cte. ($578.319.075), lo que corresponde a un proyecto de 250 vacantes y una retención del 90%.

El corte al 4 de agosto de 2022 mostró que el proyecto había logrado 1171 vinculaciones laborales, 313 retenciones a 3 meses y 168 retenciones a 4 meses. Además, estuvo focalizado en Bogotá y en los departamentos de Arauca, Valle del Cauca, Córdoba, Antioquia, Cundinamarca, Santander, Meta, Cauca, Chocó, La Guajira y Atlántico. Los aliados de esta segunda versión del proyecto fueron: Comfandi, Comfenalco Antioquia, Confiar, Cajasan, Comfenalco Valle, Cafam, Cámara de Comercio de Girardot, Alto Magdalena y Tequendama, Fasinú, Fenalco, AndesBPO, Corporación Gestión Empresarial, Consorcio Empleando con Oportunidad 2021 y Fundesmac.

4.3.2 – Empléate

Empléate sin Fronteras es un programa lanzado por el DPS en alianza con la Fundación Colombia Incluyente y con el apoyo de la Presidencia de la República de Colombia, enfocado en los departamentos de Atlántico, Cundinamarca, Valle del Cauca, Bolívar y Bogotá.

El programa tiene como objetivo "impulsar la empleabilidad de migrantes venezolanos, colombianos retornados de Venezuela y población colombiana con SISBEN IV categoría A o B" (Departamento para la Prosperidad Social, s.f.). Entre los principales objetivos del programa está identificar alternativas para promover el empleo formal, incrementar los ingresos de los hogares y reducir las brechas de la población vulnerable a partir de la ejecución de proyectos de empleo. Sus objetivos específicos son (Departamento para la Prosperidad Social, s.f.):

> Impulsar el acceso efectivo de población migrante proveniente de Venezuela, retornada y de comunidades de acogida en situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia, a oportunidades permanentes de empleo formal.
>
> Desarrollar procesos de formación y fortalecimiento de competencias que posibiliten la inclusión laboral para población migrante, retornada y de acogida en situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia.
>
> Contribuir al cierre de brechas durante el proceso de intermediación y colocación para población migrante, retornada y de acogida en Colombia, a

través del fortalecimiento de habilidades para el trabajo, la gestión de apoyos complementarios y la gestión de bienes y servicios sociales.

Asegurar la permanencia de la población migrante, retornada y de acogida en Colombia, colocadas en empleos formales, a través de procesos de acompañamiento post vinculación a la empresa y la gestión de la oferta social complementaria.

El programa se estructuró como un CBD y ha tenido dos convocatorias 2020-2021 y 2021-2022. Intervención está diseñada para prestar servicios como ayuda para elaborar hojas de vida de los beneficiarios, remisión a entrevistas laborales, capacitaciones constantes hasta lograr la colocación en empleos formales, colaboraciones con los empleadores para minimizar los requisitos de vinculación y acompañamiento hasta los primeros tres meses de empleo después de la firma del contrato. Las capacitaciones se realizan principalmente por canales virtuales y se enfocan en temas que requieran las empresas para la vinculación y que hagan parte del proyecto de vida de los beneficiarios. El programa ha logrado 1171 vinculaciones laborales, 313 retenciones del empleo a 3 meses y 168 retenciones a cuatro meses (Departamento para la Prosperidad Social, s.f.). El 31% de personas vinculadas son del departamento de Arauca, seguido por Valle del Cauca (20,67%), Córdoba (13,09%), Bogotá (8,37%), Antioquia (7,19%), Cundinamarca (6,59%), Santander (6,50%), Meta (5,31%), Cauca (1,18%), Atlántico (1%), Chocó (1%) y la Guajira (1%). Además, 10% de la población elegible tiene la condición de víctimas y 90% de desplazados de su territorio (90%).

4.3.3 **– Bogotá Trabaja - Pago por Resultados**

El programa "Gestión de empleo con incentivo a la colocación con énfasis en mujeres" – Bogotá Trabaja – Pago por Resultados, fue lanzado por la Alcaldía de Bogotá en 2022. El objetivo del programa es mejorar las cifras de desempleo e informalidad de la ciudad, especialmente entre jóvenes y mayores de 50 años, y reducir las brechas de género que existen en el mercado laboral, todo esto dentro del marco de la Estrategia para la Mitigación y Reactivación Económica de la alcaldía (Secretaría de Desarrollo Económico, 2022).

Para lograr ese objetivo, la Alcaldía de la ciudad, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico decidió estructurar un CBD con el objetivo de atender a más de 33.000 personas, y colocar a cerca de 21.000 personas de ese grupo en empleos formales. El programa también prioriza la atención a las mujeres, con el fin de reducir la brecha de género que las afecta en el mercado laboral. La ciudad espera que, de los beneficiarios, entre 12.000 y 18.000 sean mujeres. El tiempo de la intervención para los operadores es de 9 meses para obtener los resultados

esperados, con un pago promedio por colocado cercano a los $900.000 COP. Los operadores seleccionados han sido fundaciones, corporaciones universitarias, cajas de compensación y uniones temporales de las anteriores (Secretaría de Desarrollo Económico, 2022).

El programa se enfoca en la provisión de capacitaciones en habilidades blandas y acompañamiento a procesos laborales, con el fin de reducir las cifras de desempleo en el corto plazo y preparar a los beneficiarios empleados para que puedan mantener sus trabajos u obtener nuevos empleos con facilidad, gracias a las habilidades adquiridas en la capacitación. Dentro del programa, existen tres niveles de capacitación, dependiendo de las necesidades de los participantes y del tipo de acompañamiento que se les presta.

El CBD a través del cual se estructuró el programa contempla la vinculación de múltiples operadores. La Secretaría de Desarrollo Económico convocó a los operadores bajo un esquema de licitación y diseñó los contratos para la realización de la intervención por un pago fijo por la operación, con bonificaciones atadas a la obtención de los resultados esperados. Estas bonificaciones están diferenciadas por el tipo de paquete ofrecido por el operador y por las características del beneficiario. Es decir, cada operador recibía un pago por la atención a cada persona, más una adición en caso de que ésta fuera colocada, la que podía llegar incluso a un 35% para mujeres en el modelo de intervención más especializado (Secretaría de Desarrollo Económico, 2022).

El programa Bogotá Trabaja continúa en ejecución, por lo que aún no es posible determinar si los resultados se han cumplido. Si bien la aplicación del programa ha encontrado algunos retos propios de las entidades que incursionan por primera vez en el uso de MPR, es aún muy pronto para determinar de manera precisa aprendizajes, aciertos y errores que ha dejado el programa.

4.3.4 – **Empleo Incluyente**

En diciembre de 2022, la Secretaría Distrital de Desarrollo creó el CBD Empleo Incluyente con el objetivo de cerrar “las brechas de acceso al empleo formal, incentivando la contratación laboral” (Cruz, s.f.). El programa busca incentivar a las empresas de Bogotá para que contraten laboralmente a 19 poblaciones priorizadas y de difícil empleabilidad. Los incentivos varían entre $600.000 a $4.200.000 por cada contratación realizada. El valor depende de la condición de vulnerabilidad de la persona contratada y los términos contractuales que se firmen. (Miranda, 2023). Entre las 19 poblaciones priorizadas por Empleo Incluyente se encuentran: personas trans, personas mayores de 50 años, mujeres, personas en proceso de reincorporación, reintegración y/o desmovilizada,

población postpenitenciaria, recicladores de oficio en reconversión laboral, población migrante, vendedores informales en reconversión laboral, entre otros.

Para participar, las empresas deben estar formalizadas en la ciudad de Bogotá, firmar un contrato laboral de mínimo 6 meses y por lo menos un salario mínimo, demostrar al menos tres meses consecutivos de vinculación y no haber despedido trabajadores para participar y generar una nueva plaza de trabajo. Por otro lado, las personas contratadas deben ser residentes en la ciudad de Bogotá, estar desempleadas al momento de iniciar la vinculación laboral y acreditar al menos una de las 19 condiciones de vulnerabilidad (Bogotá Trabaja, 2022).

Con datos hasta marzo de 2023, el programa ha logrado impactar positivamente a 335 empresas de Bogotá, de las cuales 16 pertenecen a Chapinero, 8 a Suba, 8 a Usaquén, 7 a Engativá, 4 a Santa Fe, 3 a Fontibón, Kennedy y Barrios Unidos, 2 a Puente Aranda y Teusaquillo y 1 a Antonio Nariño y los Mártires (Miranda, 2023). Con recursos mayores a $47 mil millones, se abrieron 22.500 plazas de trabajo para las poblaciones con más barreras de entrada al trabajo formal. Además, se han postulado 27 trabajadores, de los cuales, 9 son mujeres, 10 son jóvenes y 7 son mayores de 50 años.

4.4 Fondos de pago por resultados

4.4.1 – ¿Qué son los FPR y cuáles son sus objetivos?

De acuerdo con GO Lab (s.f.), un Fondo de Pago por Resultados (en adelante FPR o Fondo) se define por tres características básicas: i) realiza actividades de financiamiento enfocadas en pagar por resultados sociales; ii) tiene la intención de realizar múltiples contratos basados en resultados diferenciados, ya sea directamente con proveedores de servicios y/o cofinanciando resultados junto con otros copagadores; y, iii) es un vehículo financiero abierto a la participación de inversionistas privados de impacto, puesto que en algunos casos la provisión que ellos hagan del capital inicial para pagar a los intermediarios o proveedores de servicios que realicen las intervenciones requeridas, le dará viabilidad a los proyectos. Como se explicó previamente, este es el caso de los bonos de impacto o bonos de impacto social (BIS).

Entre los objetivos para la creación de FPR, GO Lab (s.f.) identifica los siguientes: i) reducir el tiempo, el costo y la complejidad de realizar CBD y BIS; ii) ampliar el uso de MPR; iii) generar eficiencias económicas en las intervenciones sociales; iv) redirigir fondos de proyectos que son ineficaces a proyectos que logran resultados

demostrables y medibles; v) acelerar el aprendizaje sobre MPR; vi) dinamizar el aprendizaje de intervenciones efectivas para abordar problemas sociales complejos; vii) fomentar alianzas intersectoriales para el impacto social; y, por último, viii) contribuir a catalizar el ecosistema de inversión de impacto.

De esta manera, los FPR son vehículos financieros que facilitan la contratación de múltiples MPR lo que les permite generar economías de escala en temas de diseño y estructuración, y de medición de desempeño, cuando se desarrolla la capacidad de gestionar varios MPR. Además, estos Fondos fomentan la innovación tanto entre actores públicos, como privados y no gubernamentales, en temas como el diseño y las herramientas de medición y verificación de resultados, y su idoneidad para abordar los diferentes retos de política. En este sentido, los FPR también pueden ser plataformas de aprendizaje y repositorios de conocimiento para todos los actores involucrados.

Así los FPR pueden dar respuesta a las críticas que se han hecho a los MPR sobre los mayores costos que pueden derivarse de su diseño, implementación y seguimiento en comparación con la contratación pública tradicional (pago por insumos y actividades), y a la posibilidad de escalar las intervenciones, al ser vehículos para la realización simultánea de múltiples MPR (CBDs y BIS). El hecho de que los MPR busquen dar solución a problemas de política específicos en los que se identifica la población beneficiaria de la intervención y se definen los resultados que darán lugar a los pagos por dicha intervención, ha sido considerado por algunos críticos del esquema como una potencial fuente de mayores costos de gestión y operación.

De acuerdo con el Outcomes Fund Directory de GO Lab, entre 2021 y 2022, en el mundo se crearon 19 FPR, diez en el Reino Unido, y los demás en países como Francia, Estados Unidos, Portugal, Países Bajos, Australia, Sur África, Sierra Leona y Colombia.[1]

Los tipos de FPR que se han creado responden a diferentes retos de política y de diseño de las intervenciones. (GO Lab, s.f.) identifica cinco categorías principales en las que se pueden clasificar los retos que orientan el alcance de diferentes Fondos: i) las áreas de política y/o sus respectivas métricas de resultado, como los FPR enfocados en mejorar empleabilidad o indicadores de retención del empleo; ii) la población objetivo de la operación del Fondo (p.e. población en pobreza, población carcelaria, primera infancia etc); iii) el precio que se determina para pagar por el resultado (p.e. hay precios que consideran primas de éxito por ciertos resultados) ; iv) la obligatoriedad de verificar resultados con unos parámetros determinados; v) la estructuración y gestión del Fondo en cuanto a la participación en los proyectos de actores como co-pagadores, inversionistas y evaluadores o verificadores, entre otros.

A partir de las categorías mencionadas, GO Lab clasifica en cuatro grupos los FPR creados hasta el momento:

I **Fondos de resultados con un mandato obligatorio.**

Este tipo de Fondos se enfoca en generar mejores resultados en un área determinada de política y en una población objetivo específica a través de la construcción de un mercado de MPR respaldado por inversionistas (BIS), por lo que las métricas de resultados y de pago, la evaluación del desempeño y la verificación de resultados son definidas conjuntamente o, al menos, reveladas a los inversionistas. Este tipo de fondos pertenecen a una categoría más amplia que se conoce como fondos temáticos.

II **Fondos de resultados con un mandato obligatorio de política.**

Este tipo de Fondos se enfoca también en generar mejores resultados en un área determinada de política y en una población objetivo específica, pero no contempla la participación de inversionistas externos, por lo que las métricas de resultados y de pago, la evaluación de desempeño y la verificación de desempeño son directamente definidas por los administradores del Fondo. En el caso que la entidad administradora, sea una entidad gubernamental, estos Fondos realizan exclusivamente CBD.

III **Fondos de resultados diseñados para la creación de ecosistemas.**

Su objetivo principal es incentivar la utilización de MPR, ya sea CBD o BIS, para realizar programas sociales en temáticas complejas. Por lo general, en estos Fondos hay copagadores de otras entidades gubernamentales y, en algunos casos, también copagadores de organizaciones no gubernamentales e inversionistas privados.

IV **Fondos de resultados de fortalecimiento de la base de evidencia.**

Tienen como objetivo principal generar evidencia en torno al uso de MPR, y escalar esas intervenciones con base en evidencia, para lograr mejores resultados sociales. Por lo general, estos Fondos contemplan requisitos de evaluación estrictos para generar aprendizajes para futuros programas, mientras las métricas de resultados que consideran tienden a ser flexibles.

Los dos primeros tipos de Fondos mencionados pueden denominarse FPR temáticos, mientras los Fondos para la creación de ecosistemas se conocen también como

Fondos Mayoristas o Fondos de Fondos. Este último tipo de Fondos invierte en otros Fondos o intermediarios y en empresas sociales, y promueve la consecución de recursos de otros inversionistas, tales como inversionistas institucionales, fundaciones e inversionistas sociales, constituyéndose en constructores del mercado de inversión de impacto a través del impulso a la utilización de MPR[15].

4.5 La experiencia en Colombia: Fondo de Pago por Resultados LOGRA

En 2019 el Departamento de Prosperidad Social (DPS) y sus aliados en SIBs.Co estructuraron el Fondo de Pago por Resultados LOGRA (en adelante FPR LOGRA), como un vehículo financiero que tiene la posibilidad de combinar recursos de diferentes entidades de distintos niveles de gobierno, la cooperación internacional y actores privados para impulsar el uso de MPR en la política social, con especial énfasis en población vulnerable.

El FPR LOGRA entró en operación en el DPS en 2020, con el objetivo inicial de estructurar BIS y Contratos de Pago por Desempeño o CBDs, para capitalizar los aprendizajes que el programa SIBs.CO había identificado en la implementación entre 2017 y 2021 de los dos BIS pioneros (Empleando Futuro y Cali Progresa con Empleo), y para facilitar que el DPS continuará usando MPR para la política de empleo de población vulnerable.

Con la creación del Fondo se trató de dar respuesta tanto a los retos surgidos en la implementación de los BIS mencionados, como al interés de los actores del programa SIBs.CO en institucionalizar esta experiencia y generar condiciones para su escalabilidad (Social Finance UK & Fundación ExE, 2021). En este sentido, el FPR se estructuró como un instrumento de contratación y financiación que permitiera alcanzar los siguientes objetivos: i) promover la puesta en marcha de MPR; ii) contar con mayor flexibilidad en el trámite presupuestal de los BIS por parte de los pagadores de gobierno y, de esa manera, superar la incompatibilidad que hay entre la naturaleza plurianual de los MPR y el principio de anualidad presupuestal; iii) generar economías de escala en la estructuración de los BIS, al reducir los costos de transacción asociados con su diseño, estructuración, contratación y gestión; y, iv) difundir aprendizajes y conocimiento sobre el uso de MPR sobre todos los actores del ecosistema de pago por resultados, para darle escalabilidad y replicabilidad al uso de estas herramientas de innovación pública, en las intervenciones de política.

El Fondo se creó en el DPS porque la responsabilidad misional de la entidad de liderar el diseño, la coordinación y la implementación de las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social, sumada a su participación en el

15. Véase GSG (2018b).

programa SIBs.CO, hacían del DPS la entidad idónea para albergar el Fondo como una entidad adscrita. El Fondo LOGRA se estructuró entonces como un Fondo de Resultados con un mandato obligatorio, en términos de la clasificación de GO Lab, es decir, se puede considerar un Fondos de Resultados temático, por su focalización en un área determinada de política y en una población objetivo específica, y la posibilidad de vincular a terceros inversionistas.

En las entrevistas realizadas como parte de este estudio se identificó que uno de los principales retos del Fondo LOGRA, es la apropiación de aprendizajes en las entidades del sector público participantes, y la difusión de esos aprendizajes entre entidades no participantes. Varios de los actores entrevistados consideran necesario evaluar la creación de un Fondo de Fondos, del tipo de los Fondos de resultados para la creación de ecosistemas, que tenga la capacidad de incentivar la utilización de MPR e involucrar diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales y privados con interés en distintos temas sociales, además del empleo. Cabe anotar que, al momento de la realización de este estudio, el gobierno y entidades de cooperación internacional estaban diseñando un FPR en educación para población vulnerable, adscrito al Ministerio de Educación Nacional (MEN), y se está trabajando en otras iniciativas de pago por resultados relacionadas con infancia.

4.5.1 –Naturaleza Jurídica

El FPR fue creado en el DPS como un patrimonio autónomo del Fondo de Inversiones para la Paz FIP, que es un fondo cuenta sin personería jurídica adscrito al DPS, de conformidad con lo previsto en la Ley 487 de 1998[16], y en el Decreto 1084 de 2015[17]. De esta manera, el DPS es el fideicomitente y beneficiario del FPR a través del FIP. En el FPR pueden hacer aportes, además del DPS, entidades territoriales, locales y departamentales, entidades de cooperación internacional y personas jurídicas de derecho privado.

El FPR se rige por el derecho privado y las normas para su funcionamiento se establecen en un manual operativo y en un manual de contratación. Su misión se desarrolla a través de retos temáticos relacionados con las diferentes problemáticas que afectan a la población vulnerable, en los que se enmarcan la estructuración y la operación de los MPR a través de los cuales se implementa la política. Los aportantes adquieren la calidad de fideicomitentes y pueden limitar el uso de sus recursos a

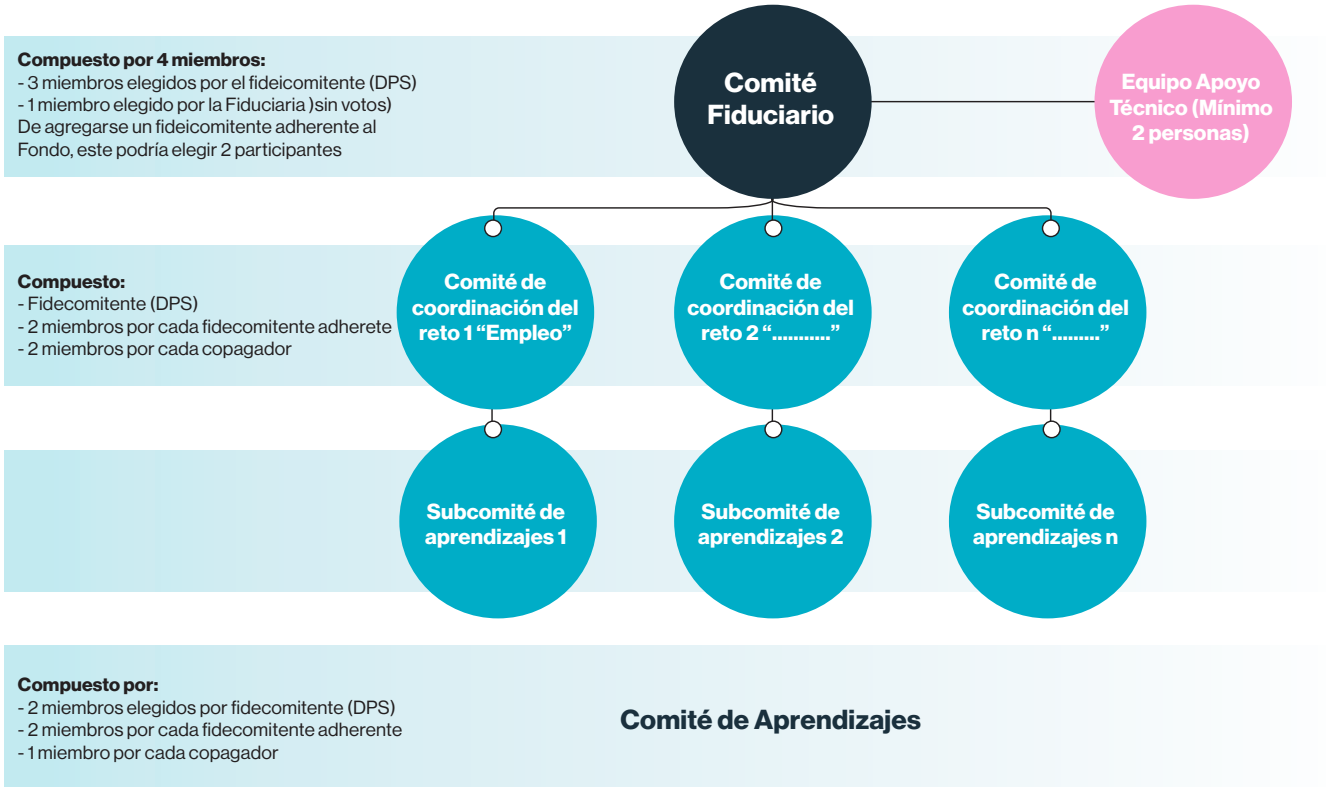
16. Ley 487 de 1998: "ARTÍCULO 8º: Créase el Fondo de Inversión para la Paz como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz. (...). Para el desarrollo de la finalidad del Fondo se podrán crear Fondos Fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato y las demás clases de negocios jurídicos que sean necesarios".
17. Decreto 1084 de 2015: "ARTICULO 1.1.2.1. Fondo de Inversión Para la Paz. El Fondo de Inversión Para la Paz, creado en virtud de la Ley 487 de 1998, es el principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz. Está adscrito al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social."

un determinado reto temático de los que trabaja el Fondo. Cada aportante debe ser aprobado por el Comité Fiduciario, máximo órgano de dirección del Fondo.

4.5.2 –Estructura y Gobernanza

La estructura y gobernanza del FPR se establece en el Manual Operativo. De acuerdo con éste, el órgano máximo de dirección del Fondo es el Comité Fiduciario, que es un órgano de decisión cuya labor principal es definir la estrategia del Fondo y supervisar la gestión financiera. El Comité Fiduciario cuenta con un equipo de apoyo técnico que lo asesora y hace seguimiento a las decisiones que se adoptan. Para cada Reto (proyecto) que implementa el Fondo se conforma un equipo de trabajo para llevar a cabo los objetivos propuestos, el cual se denomina Comité de Coordinación del Reto. Este comité es un órgano de decisión que define la estrategia del reto y el modelo de operación, y lo supervisa. El Fondo cuenta con un órgano consultivo denominado Comité de Aprendizajes, cuya función principal es recopilar y difundir los aprendizajes obtenidos de la implementación de los distintos retos (Gráfica 11).

Gráfica 11. Esquema de Gobernanza Fideicomiso FPR



Fuente: Elaboración de los autores a partir del Manual Operativo Fideicomiso-FPR.

Además de definir la estrategia general del Fondo y supervisar la gestión financiera, entre las principales funciones del Comité Fiduciario están: i) aprobar la entrada de nuevos fideicomitentes y pagadores por resultados; ii) instruir a la Fiduciaria sobre cómo ejecutar el dinero del Fondo (instrucciones de pago) y cómo realizar la contratación derivada de la ejecución de los negocios del Fondo; iii) aprobar los manuales de operación y contratación; y iv) nombrar los miembros de los otros comités. El Comité Fiduciario está compuesto por 4 miembros: 3 elegidos por el fideicomitente (en este momento el DPS) y uno elegido por la Fiduciaria, que no tiene voto. De agregarse un fideicomitente adherente al fondo, este podría elegir 2 participantes para participar en este órgano.

El equipo de apoyo técnico al Comité Fiduciario está conformado por mínimo dos personas, cuya labor es asesorar al comité sobre los temas que requieran de conocimiento técnico. Además, este equipo debe realizar el seguimiento a las decisiones adoptadas por el Fondo, para determinar su idoneidad y las alternativas de acción. Los miembros de este equipo son nombrados por el Comité Fiduciario, aunque el manual contempla la posibilidad de vincular representantes de fideicomitentes adherentes o de aportantes a los diferentes retos.

Los Comités de Coordinación conformados para cada reto (proyecto) que implementa el Fondo están compuestos por un equipo de trabajo que tiene la misión de supervisar la consecución de los objetivos propuestos. Para desarrollar esa misión este equipo debe realizar las funciones relacionadas con el diseño e implementación del reto, y el reporte al Comité Fiduciario del desempeño sobre la consecución de los resultados y los pagos realizados a medida que avanza el proyecto. En este comité participarán el fideicomitente y, de haberlos, los fideicomitentes adherentes o aportantes al Reto (pagadores de resultados), cada uno con dos participantes.

El objetivo del Comité de Aprendizajes es consolidar y difundir las innovaciones que los distintos proyectos generen para la política pública y fortalecer la capacidad del gobierno para implementar MPR. Para desarrollar su labor, el Comité de Aprendizajes cuenta con los subcomités de aprendizajes específicos para cada reto. Cada subcomité debe reportar las lecciones aprendidas de la implementación de cada reto para garantizar la escalabilidad de los proyectos, reducir los costos de implementación a futuro, fortalecer la capacidad del gobierno y mejorar la colaboración entre actores. Este comité se compone de dos miembros elegidos por el fideicomitente, así como dos miembros adicionales por cada fideicomitente adherente y un miembro adicional por cada aportante al reto.

El FPR cuenta con un equipo de trabajo para cada reto, conformado por personas que tienen como función ejecutar las órdenes del Comité Fiduciario y del Comité de Coordinación del Reto, en la operación cotidiana del Fondo (especialmente labores de seguimiento y coordinación). Los miembros de este equipo hacen parte también del Comité de Aprendizajes.

Según se pudo establecer en las entrevistas realizadas, el diseño final de la gobernanza del Fondo priorizó la simplicidad y la eficiencia, a través de la centralización de las decisiones en el Comité Fiduciario y de la asignación al comité de unas funciones que permitieran un control efectivo del riesgo, y a través de una articulación estrecha con los Comités de Coordinación de los diferentes retos.

5.

Retos identificados en el ecosistema de Pago por Resultados en Colombia

Los MPR, como herramientas de innovación pública, implican un cambio en la manera en que el gobierno provee servicios, ofrecen alternativas para que los gobiernos complementen con recursos privados los requerimientos de financiamiento de la agenda de crecimiento y desarrollo, y plantean la necesidad de definir un nuevo esquema de relacionamiento público-privado en el que se reconocen los beneficios del trabajo conjunto de cada uno de esos actores para la creación de valor público.

Los cambios que surgen con el uso de MPR en el sector público han generado importantes retos tanto para los países desarrollados como para los menos desarrollados, especialmente en el ordenamiento jurídico que rige tanto el presupuesto y la ejecución del gasto del gobierno, como la contratación pública, derivados de las inflexibilidades propias de las estructuras organizacionales y de financiamiento que los sectores públicos han usado tradicionalmente (OECD, 2015). Para el ecosistema de MPR -entendido como el conjunto de actores públicos, privados y no gubernamentales que trabajan en el desarrollo y la implementación de estos mecanismos- los retos se amplían a la necesidad de una transformación de las prácticas de medición del desempeño en los proyectos de inversión y en los programas de gasto tanto privados como públicos, de los mercados de capital y, por supuesto, de la política pública (Bugg-Levine y Emerson, 2011). A lo que se suman otros retos relacionados con la estructuración y puesta en marcha de los MPR, entre los que se destacan: el diseño de los mecanismos, la estructuración contractual, la definición de esquemas de verificación de resultados, el fortalecimiento y ampliación del conjunto de operadores y prestadores de servicios públicos, la creación de un sistema de creación de capacidades y aprovechamiento de aprendizajes que beneficie a todos los actores del ecosistema, y la generación de información para la política pública.

El desarrollo de varios pilotos de MPR que Colombia inició en 2016 con el objetivo de reducir el desempleo de población vulnerable en zonas urbanas a través de un proceso de innovación pública[18], ha permitido ver los resultados de este tipo de intervenciones, pero también ha evidenciado los retos para su implementación y escalamiento, y para la consolidación de un ecosistema de pago por resultados. En esta sección se resumen los retos más importantes identificados en las evaluaciones de los bonos Empleando Futuro y

18. Esta iniciativa de innovación se enmarca en la política de innovación pública que el país ha venido construyendo bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación desde 2015, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, entre otros objetivos. Esta política promueve la innovación en la provisión de bienes y servicios públicos, mediante la promoción de enfoques innovadores para el diseño e implementación de las intervenciones, poniendo al ciudadano en el centro del quehacer del Estado. https://www.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Paginas/default.aspx

Cali Progresa con Empleo, y las lecciones y aprendizajes planteadas por los actores públicos y privados del ecosistema que han sido parte de la implementación de los bonos y de CBD[19].

5.1 Retos de los MPR

5.1.1 – Diseño y estructuración

El éxito de la implementación de MPR está determinado en buena medida por el diseño y la estructuración del mecanismo, en la medida en que la entidad pública pagará por un resultado específico predeterminado que tendrán los beneficiarios de la intervención y que debe ser medido y verificado para la realización del pago, en contraste con una intervención de política tradicional en la que la entidad pública paga a los operadores por un insumo o un servicio recibido.

En el caso de los programas de empleo, en una intervención tradicional, el pago generalmente se hace por la realización de capacitaciones que mejoren la empleabilidad de los participantes y, en algunos casos, por la vinculación de los perfiles de esos participantes a plataformas del servicio de empleo. Bajo un MPR, se busca potencializar el impacto de la intervención a través no sólo de la formación o mejora de competencias, sino de la reconexión con el mercado laboral y, en algunos casos, de la atención especializada a poblaciones con fuertes barreras de inclusión en el mercado laboral. De esta manera, los MPR permiten abordar retos de política más complejos.

Dado el enfoque de los MPR, los siguientes son los principales retos que surgen en la etapa de diseño y estructuración.

5.1.1.1 – Determinación de los elementos que definen la intervención de política y los resultados esperados

El diseño de la intervención de política se fundamenta en una identificación adecuada del problema que se quiere abordar y del valor que generará el MPR para ese caso particular, de los beneficiarios de la intervención, y del resultado que se quiere alcanzar y las opciones que existen para la medición de resultados. En esta primera etapa del diseño y estructuración del mecanismo el papel central lo tiene la entidad pública, pero mientras se gana experiencia, en el caso de Colombia e incluso de otros países, es importante contar con asesoría técnica que acompaña no sólo esta etapa sino todo el diseño y la estructuración.

19. Véase Instiglio (2019b), Universidad EAFIT (2020), Cadena et. al (2021), Social Finance y Fundación Empresarios por la Educación (2021) y el documento CONPES 4067 de 2021

5.1.1.2 – **Estructuración contractual y operacional, la distribución de riesgos y la alineación de incentivos**

Las opciones de estructuración contractual y operacional que se presentaron en la sección 3, determinan la distribución de riesgos entre los distintos actores (gobierno/pagador, operadores, y contratista principal e inversionistas, si el esquema lo contempla), un aspecto central para el éxito en la implementación de MPR.

La distribución de riesgos es un aspecto fundamental en el diseño de los MPR no sólo por la importancia que tienen los riesgos financieros, de no ejecución del proyecto y reputacional, entre otros, sino por la importancia de una correcta alineación de los incentivos entre los distintos actores del ecosistema. Una incorrecta asignación de riesgos puede afectar la sostenibilidad o incluso la viabilidad de un programa, y la falta de alineación de los incentivos puede generar muchos problemas en la ejecución del contrato[20].

En cuanto a la alineación de incentivos, se destacan, de una parte, la posibilidad de que los incentivos considerados por el pagador no sean suficientemente atractivos para que se logren todos los resultados esperados (en términos de hitos como la colocación y la posterior retención en el caso del empleo) o los resultados asociados con primas de éxito que por lo general apuntan a características específicas de la población como colocación de mujeres o jóvenes, por ejemplo. Por otra parte, el sesgo de selección, también conocido como descreme o cherry picking surge cuando hay un incentivo para que el operador elija arbitrariamente a personas que tienen mayor oportunidad de alcanzar el objetivo y que, por ende, necesitaban menos de la intervención. En el caso de un programa de empleo esas personas son las que tienen menos barreras de acceso al mercado laboral, dejando por fuera a los que tienen mayores vulnerabilidades. Esto induce una ineficiencia en la intervención y genera costos hundidos en la medida en que, para lograr el resultado, se destinan más recursos a aquellas personas que menos los necesitan.

Adicionalmente, los diferentes modelos de estructuración también tienen implicaciones en materia de costos y complejidad operativa que deben tenerse en cuenta en esta etapa de diseño del mecanismo.

Tener en cuenta la distribución de riesgos, los aspectos operativos y los potenciales costos asociados, permitirá mayor claridad de la manera en que funcionan los MPR lo que impulsará la atracción de más actores al ecosistema.

20. Sobre los distintos tipos de riesgos que pueden surgir en la implementación de MPR y en particular de BIS véase Cadena et al. (2021); y sobre análisis del sesgo de selección la versión preliminar de Gómez et. al. (2022) hace estimaciones para el programa de pago por desempeño Empléate del DPS.

5.1.1.3 – Definición de las métricas de pago: precios e incentivos diferenciados

La definición adecuada de los precios que se pagarán a los operadores por la intervención y de los incentivos diferenciados que puede contemplar el diseño para pagar por resultados en poblaciones con características especiales, por tipos de contratos laborales o por permanencia en el empleo, entre otros factores, son aspectos fundamentales para lograr la sostenibilidad y el éxito de la intervención, así como la participación de varios operadores que tengan las condiciones necesarias para llevarla a cabo.

Para la construcción de las métricas de pago mencionadas, el reto con que se enfrentan los diseñadores de los MPR es la disponibilidad de información sobre el costo de los servicios y actividades que deben realizar los operadores o, en su defecto, la capacidad de contar con metodologías para estimar esos precios, los incentivos diferenciados y los hitos que determinan los pagos a realizar. Este también es un aspecto que requiere de apoyo técnico mientras se generan la evidencia y los aprendizajes en el diseño de MPR para el contexto de cada país.

5.1.2 – Operación

Los retos que surgen en la operación de los MPR también están estrechamente vinculados con el modelo de estructuración que se adopte y con el tipo de mecanismo, si es BIS o CBD. Las evaluaciones de procesos de los BIS realizados en Colombia han evidenciado los siguientes retos:

5.1.2.1 – Contar con la capacidad administrativa y de gestión

De acuerdo con el modelo de estructuración del MPR, hay que crear la capacidad de gestión de la intervención bien sea en la entidad pública, en el intermediario o en el operador, lo que puede implicar el surgimiento de costos administrativos que es necesario estimar, requiere de la disponibilidad de un recurso humano idóneo para hacer la administración y la gestión de la intervención, así como afecta el cumplimiento del cronograma de ejecución si tareas como la verificación no pueden realizarse de manera eficiente.

Las evaluaciones realizadas de los BIS I y II han evidenciado que en el área administrativa de los operadores aumentó la carga de gestión documental, lo cual le puede quitar importancia al logro de resultados que es el foco de la intervención, para atender temas administrativos. En el caso de los programas de empleo hay tres momentos en los que se puede generar una importante carga administrativa derivada

de la verificación del cumplimiento de requisitos. Esos momentos son: i) cuando se eligen los participantes; ii) cuando se avanza en el cumplimiento de los hitos que se hayan seleccionado para la intervención; y iii) cuando se alcanzan los resultados.

No contar con la capacidad de gestión o con las herramientas de verificación adecuadas para realizar la labor de verificación de manera eficiente genera demoras y dificultades que amenazan los tiempos de cumplimiento de resultados, de acuerdo con los testimonios de algunos actores de los BIS I y II. A pesar de que la destinación de recursos (financieros y humanos) a las labores de gestión de los operadores y de medición ex post del resultado usualmente se realiza en las intervenciones de política tradicionales, en los esquemas de pago por resultados estas labores exigen acciones en tiempo real para ir evaluando el desempeño y aprovechar la flexibilidad de los mecanismos en pro de hacer los correctivos que permitan lograr los resultados, a lo cual se suma la necesidad de contar con información para el pagador y los inversionistas (si el mecanismo los contempla), e implica la necesidad de crear nuevas herramientas de información que permitan realizar esos procesos de forma pertinente.

5.1.2.2 **– Definir el esquema de seguimiento y monitoreo de la intervención que contribuya al logro de los resultados**

Uno de los principales atributos de los MPR es la evaluación del desempeño de la intervención, la estimación de resultados y la generación de información para los distintos actores que participan en los mecanismos, a lo largo de la implementación del programa. Como se mencionó, la evaluación del desempeño en tiempo real permite monitorear el cumplimiento de los hitos del programa, hacer correctivos y generar información relevante para el pagador, los inversionistas y los operadores. En la implementación del BIS II Cali Progresa con Empleo se evidenció la importancia de la flexibilidad para adaptar la intervención ante cambios en el contexto que pueden afectar el logro de los resultados. Este BIS debió responder a los cambios en el mercado laboral generados por el impacto de la pandemia sobre la actividad productiva.

La materialización de esos atributos depende del esquema de seguimiento y monitoreo que se adopte, del sistema de información que se use para centralizar la información y del adecuado relacionamiento de cada actor con ese sistema para poder hacer la gestión de datos e información de manera eficiente. Factores como la definición de las variables que se deben considerar en el sistema de información, el diseño de una herramienta que permita la recolección precisa de la información y su coherencia con los lineamientos de verificación que priorice el MPR, son fundamentales tanto para monitorear la intervención y el logro de los resultados como para generar información relevante para la política pública.

5.1.3 – Transversales

5.1.3.1 – Retos legales y normativos

Las evaluaciones de los bonos I Empleando Futuro y II Cali Progresa con Empleo, así como las lecciones y aprendizajes identificados por distintos actores del ecosistema de pago por resultados destacan los retos legales y normativos que surgen de inflexibilidades que el ordenamiento jurídico en materia de presupuesto y contratación pública de Colombia tiene para adaptarse a los cambios que los MPR plantean en la manera de proveer servicios.

5.1.3.1.1 – Incompatibilidad de los MPR con la normativa presupuestal

La incompatibilidad con la normativa presupuestal se genera si los instrumentos de pago por resultados requieren de una duración plurianual, en la medida que el presupuesto público funciona bajo el principio de anualidad. Esto es particularmente importante para los BIS que, de acuerdo con la experiencia internacional, se diseñan en promedio para plazos de 3 años con el fin de generar escalabilidad y el retorno para los inversionistas. En el caso de los CBDs también la posibilidad de tener un alcance plurianual de la intervención contribuiría a facilitar el diseño de los mecanismos y a buscar escalabilidad.

5.1.3.1.2 – Incompatibilidad con la normativa de contratación pública

Entre los retos que surgen para los MPR frente a la normativa de contratación pública hay dos que han sido destacados por los actores del ecosistema. El primero, tiene que ver con la estructura de los BIS en cuanto a los actores participantes y la naturaleza de los pagos que se hacen en particular al contratista principal o intermediario, y a los inversionistas, un modelo que no está explícitamente contemplado en la normativa de contratación. El segundo reto surge de la limitada oferta de operadores para llevar a cabo este tipo de intervenciones y los desafíos que esto representa para las condiciones de competencia que busca promover la contratación pública. Este reto, además, está estrechamente relacionado con la necesidad de generar capacidades en un número cada vez mayor de operadores.

5.1.3.2 – Financiación de las etapas de diseño, verificación y evaluación

Como se vio, la etapa de diseño de los MPR requiere de apoyo técnico, especialmente mientras se van consolidando los aprendizajes y las experiencias sobre este tipo de intervenciones. De igual manera, las etapas de verificación y evaluación del desempeño requieren de apoyo técnico y eventualmente implican la construcción de herramientas de recolección y procesamiento de información, así como la contratación de auditorías externas.

Hasta ahora en Colombia el diseño de los instrumentos ha sido financiado en buena parte con recursos de cooperación, y en algunos casos también esos recursos han cubierto las labores de verificación. En la medida en que estas dos etapas son esenciales para la sostenibilidad y la operación de estos mecanismos es necesario tener en cuenta con qué opciones se cuenta para financiarlas bien sea con recursos del pagador (entidad pública) o eventualmente con recursos de fuentes privadas, o de cooperación.

5.1.3.3 – Baja apropiación de aprendizajes en las entidades del sector público que son parte del ecosistema y poca difusión de lecciones aprendidas

El uso de MPR para implementar programas de política pública se ve obstaculizado por el desconocimiento de los mecanismos tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos locales (uno de los retos identificado en el CONPES 4067), como es natural por su condición de herramientas de innovación.

Además, de la necesidad de dar a conocer las herramientas de pago por resultados, la experiencia en Colombia ha mostrado que la apropiación de aprendizajes en las entidades del sector público se ve limitada por la rotación de personal, por los cambios derivados de los ciclos políticos y por la dificultad para llevar a la práctica el objetivo de difusión de lecciones aprendidas que se considera en las iniciativas de innovación, como se contempló en los objetivos de los BIS.

La generación y difusión de lecciones aprendidas en la implementación de MPR son necesarias para generar confianza en el potencial que estos mecanismos tienen para la política pública y para la conformación de un ecosistema al que se vinculen cada vez más actores privados y no gubernamentales.

5.1.3.4 – Definición y organización de sistemas de información de las intervenciones que contribuyan a fortalecer la política pública

Otro de los retos que es difícil abordar en la práctica es la definición y organización de los sistemas de información que soportarán la implementación de los MPR y que, además, se espera contribuyan al fortalecimiento de la política pública.

En el diseño de los mecanismos un factor fundamental es la definición de los sistemas de información que permitirán hacer de manera eficiente la verificación y la gestión del desempeño de la intervención, como la PILA en Colombia que provee información sobre la vinculación laboral formal y las plataformas de recolección de datos de los operadores que construyan el pagador o el intermediario, según el modelo de operación del mecanismo.

La creación, organización y gestión de los sistemas de información que permiten hacer la verificación y la evaluación de desempeño durante la implementación de los MPR, generan datos y evidencia para fortalecer el diseño, la estructuración, el seguimiento y la evaluación de nuevas herramientas de pago por resultados, además de proveer información para el fortalecimiento de las políticas públicas. Sin embargo, el logro de ese círculo virtuoso depende de factores como la interoperabilidad entre diferentes fuentes de información, la capacidad de centralizar información que se va generando en las distintas intervenciones y de facilitar su accesibilidad.

5.1.3.5 – Escalabilidad de los MPR

En la literatura sobre MPR y en opinión de algunos de los entrevistados del ecosistema de pago de resultados de Colombia, un reto identificado para el uso de estos mecanismos es su escalabilidad.

A este respecto es pertinente mencionar que la experiencia internacional muestra que el tamaño de los programas es muy diverso, pero por general no tiene el alcance que las intervenciones implementadas bajo el esquema tradicional de compra de bienes o de pago por actividades pueden tener. En el caso de los BIS Gustafsson-Wright et.al (2015) evaluaron 38 bonos implementados en diferentes países, 25 de los cuales atendieron poblaciones iguales o menores a 1.000 participantes. Agusti y Ronicle (2021) destacan en su estudio que en las herramientas de pago por resultados hay un límite de la capacidad para proveer servicios de calidad a un tamaño demasiado grande de la población, lo cual tiene que ver con el enfoque de atención integral y personalizado que estas herramientas tienen para generar resultados en problemas específicos que afectan a cierto tipo de poblaciones.

En este sentido, la escalabilidad depende en buena medida del reto de política que

se quiere abordar y de las características de la población que se busca atender. El reto de la escalabilidad se ha abordado con la implementación de varias fases de los programas y con la exploración de tamaños de cobertura más amplios con el objeto de atender una parte significativa de la población con necesidades. De esta manera, la búsqueda de opciones para que cada proyecto con MPR pueda ser replicado a mayor escala es un reto adicional de innovación para impulsar el uso de estos mecanismos.

5.2 Retos del FPR

El FPR LOGRA fue propuesto como una alternativa que permitía: i) lograr la flexibilización de la normativa presupuestal en lo que tiene que ver con el cumplimiento del principio de anualidad de los proyectos, por el cual la ejecución de los recursos destinados a un proyecto de gasto o inversión pública debe darse dentro del año calendario en que inicia el proyecto; ii) escalar las intervenciones y generar economías de escala especialmente en el diseño de los MPR; y iii) recibir aportes de entidades territoriales, locales y departamentales, entidades de cooperación internacional y personas jurídicas de derecho privado para complementar los recursos del DPS y otras entidades del gobierno central con el fin de ampliar el alcance del uso de MPR a los distintos niveles de gobierno y a otros temas de la política social, además del empleo. Sin embargo, la entrada en operación del FPR evidenció algunos retos para su fortalecimiento y consolidación entre los que se destacan los siguientes.

5.2.1 – La naturaleza del Fondo y sus implicaciones para la seguridad jurídica

La naturaleza de patrimonio autónomo del Fondo le permite regirse por el derecho privado con lo que se esperaba que la ejecución de los recursos por parte de la entidad aportante, no estuviera sometida al principio de anualidad presupuestal[21].

Sin embargo, en entrevistas realizadas a diferentes actores del ecosistema de MPR después de la entrada en operación del Fondo, se evidenció que entre los equipos jurídicos de los distintos actores de gobierno que han participado en los retos temáticos del Fondo, no hay una percepción de seguridad jurídica sobre la capacidad del instrumento para lograr la flexibilidad requerida en el manejo presupuestal. Al momento de la realización de las entrevistas varios de los actores señalaron que se generó un tema de interpretación jurídica en el que parece haber distintas visiones sobre si el FPR tiene las atribuciones de patrimonio autónomo o de encargo fiduciario

21. Una vez los recursos son aportados por una entidad pública a un patrimonio autónomo se ejecutan presupuestalmente, según lo dispuesto por el Consejo de Estado en sentencias del 24 de septiembre de 2009 y 25 de agosto de 2014, a diferencia de lo que sucede si se trata de un encargo fiduciario (Durán y Osorio, 2022)

lo que tiene un impacto sobre su operación[22]. Estas interpretaciones se fundamentan en varias consideraciones como la oposición al traslado de fondos de la nación a fiducias por parte del Ministerio de Hacienda, y confusiones entre la naturaleza de fiducia y encargo fiduciario y, en consecuencia, la definición sobre el momento en que se entiende ejecutado el presupuesto, lo que conlleva el riesgo de no ejecución de los recursos públicos.

Si prima la visión de que los recursos transferidos al FPR no se consideran ejecutados hasta que no sean pagados, el Fondo pierde las ventajas que representaba para las entidades públicas cuando se diseñó y, como señaló alguno de los entrevistados, termina siendo un pass through de los recursos de los pagadores a las instancias ejecutoras de los proyectos.

A estas reservas expresadas por algunos de los actores, se suma el carácter temporal del Fondo, que tiene una fecha de terminación del mandato, lo cual limita su capacidad para asumir retos de largo plazo, adicionar entidades públicas y desarrollar nuevos instrumentos (Instiglio, 2019).

5.2.2 – Limitaciones del esquema de gobernanza del FPR para fortalecer el uso de MPR

De acuerdo con la información que se obtuvo en las entrevistas a distintos actores del ecosistema, en la operación del FPR, la estructura de gobernanza ha evidenciado dos limitaciones. La primera de esas limitaciones tiene que ver con la capacidad del Comité Fiduciario para desarrollar la visión estratégica del FPR. La segunda limitación se deriva de la ubicación del Fondo en la estructura organizacional del DPS que también incide sobre el alcance de la visión estratégica.

5.2.2.1 – Capacidad del Comité Fiduciario para desarrollar visión estratégica

El Comité Fiduciario del FPR está constituido por tres miembros elegidos por el DPS, que son funcionarios del equipo de la entidad, y un miembro elegido por la Fiduciaria (que no tiene voto). El principal reto de gobernanza que perciben los entrevistados es la dependencia que las instancias de decisión del Fondo tienen del DPS, que podría ser compensada con otros actores que aporten a la visión estratégica desde diferentes frentes.

22. No obstante, de acuerdo con Duran y Osorio (2022), en la medida en que los aportes del DPS u otra entidad pública al Fondo, para desarrollar MPR, se hacen en calidad de fideicomitente, se ejecutan en el momento en que se aportan, y si a final del año calendario hay saldos en las cuentas del FPR, estos deben devolverse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) sin que eso implique un movimiento presupuestal, para ser reintegrados el siguiente año, según lo establecido en la Ley 2064 de 2020. Este planteamiento es el que es interpretado de manera diferente por los equipos jurídicos de las entidades.

Aunque los aportantes hacen parte de los Comités de Coordinación de sus respectivos retos, no tener miembros externos en el Comité Fiduciario, genera un sesgo hacia la discusión de aspectos administrativos, que se ve alimentado por la manera en que está operando el Fondo para hacer frente a las dudas que han surgido entre los funcionarios sobre los temas jurídicos.

En este sentido, algunos de los entrevistados señalaron que en la medida en que el Comité Fiduciario es el órgano en el que se formula la estrategia del Fondo, sería importante contar con miembros que aporten al diseño de la estrategia, como recomiendan las mejores prácticas de gobernanza, y a extender el alcance del Fondo hacia otras instancias de gobierno, como se pensó inicialmente al diseñarlo.

5.2.2.2 – Ubicación del FPR en la estructura organizacional del DPS

Algunos de los entrevistados expresaron que la sostenibilidad y el fortalecimiento del FPR puede verse afectado por su ubicación dentro de la estructura organizacional del DPS.

Aunque el Fondo es una cuenta del FIP, este se encuentra ubicado en la Subdirección General para la Superación de la Pobreza de DPS. Para algunos de los entrevistados esto fortalece el énfasis en la ejecución, dejando en segundo lugar la visión estratégica y transversal que requiere para incorporar otros retos además de los de empleo, y atraer a otras entidades públicas. Además, se percibe que la función que tiene el Fondo de contribuir a la difusión y apropiación de aprendizajes en el uso de MPR se ve afectada si se priorizan en el Fondo las funciones administrativas, frente al planteamiento de acciones estratégicas como las de difusión y creación de capacidades entre los actores del ecosistema.

En la medida en que la gobernanza tiene que ver tanto con los órganos de gobierno de una entidad y la manera en que se gestionan o administran los recursos para alcanzar determinados resultados, como con la manera en que los miembros de esa entidad interactúan para llevar a cabo la visión estratégica y promover la rendición de cuentas (World Bank, 1994), la ubicación del Fondo en la estructura organizacional del DPS tiene implicaciones para su fortalecimiento como plataforma para promover el uso de MPR.

6.

Recomendaciones de política pública para establecer una estrategia nacional de Pago por Resultados

Las experiencias piloto que se han implementado en Colombia de BIS y el uso de CBD han generado evidencia y aprendizajes importantes para la innovación pública sobre el potencial, las limitaciones y los retos que surgen del uso de MPR. A través de dichas experiencias se han sentado las bases para el relacionamiento entre gobierno, sector privado, actores no gubernamentales y entidades internacionales en pro de una mayor efectividad en la política pública, y de la generación de valor público a través de la convergencia de sus intereses. Para ese grupo de actores los impactos sociales, ambientales y financieros (fiscales) son determinantes en el proceso de decisión sobre la asignación de recursos.

Desde hace tiempo la política pública en Colombia considera objetivos de impacto (fiscal, social y ambiental) a través tanto de la política de inversión, como de un conjunto amplio de herramientas de formulación de política en diversos sectores. Sin embargo, la implementación de MPR para la ejecución de ciertas intervenciones de política pública es una herramienta innovadora para avanzar en el logro de ese objetivo de impacto y mejorar la efectividad de las intervenciones.

Como se ha visto a lo largo de este documento, el uso de MPR depende tanto de la alineación de los actores de gobierno como de la articulación entre esos actores y los actores privados y no gubernamentales, lo que impulsaría el fortalecimiento de un ecosistema que permita potencializar la generación de valor público. Para generar esa alineación de los diferentes actores del ecosistema de pago por resultados se requiere de una herramienta o una política transversal como una Estrategia Nacional de Pago por Resultados, que promueva el uso de estos mecanismos en pro de una mayor efectividad de la política pública.

En este sentido, en el PND 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, se han sentado las bases para construir una estrategia de pago por resultados que contribuya al logro de objetivos de política que propone el PND como el uso de MPR para mejorar la eficiencia del gasto público y el impulso a la interacción entre los sectores público, privado y popular para apalancar conjuntamente proyectos para la prestación de bienes y servicios públicos, del orden nacional y territorial, con el apoyo

de la cooperación internacional. Esto permitiría capitalizar varios de los aprendizajes derivados de la implementación de BIS y CBD en el país.

Las recomendaciones que se presentan a continuación surgen del análisis de las entrevistas sostenidas en el marco de este estudio con diferentes actores del ecosistema de pago por resultados, de la revisión de documentos del programa SIBs. CO en los que se recopilan los análisis y aprendizajes derivados de los BIS I y II, los antecedentes de diseño del FPR, y del CONPES 4067.

6.1 Estrategia Nacional de Pago por Resultados

La formulación de una Estrategia Nacional de Pago por Resultados permitiría abordar varios de los retos relacionados con la transformación de la política pública que surgen con la innovación. De esta manera se podría definir el liderazgo político y técnico del tema y el mecanismo o la instancia de articulación de los diferentes actores del ecosistema, y adoptar un enfoque más estratégico y transversal para generar capacidades para el uso de MPR y fortalecer el ecosistema de pago por resultados.

Con la formulación de esta estrategia también se abriría un espacio para generar las condiciones habilitantes necesarias para abordar los retos legales y normativos que se han evidenciado en la implementación de MPR.

La experiencia internacional ha mostrado que el diseño y la implementación de esta estrategia requiere del liderazgo de entidades como la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para darle el carácter transversal al alcance de los temas y la capacidad de articulación necesaria. A través de una instancia de coordinación liderada por alguna de las dos entidades mencionadas, se podría sensibilizar a un número más amplio de entidades públicas de diferentes niveles de gobierno sobre el uso de MPR y ampliar el alcance de estos mecanismos a otras áreas de política, además del empleo. Con una estrategia de esta naturaleza se podría involucrar de manera más activa a los gobiernos territoriales y locales.

La formulación e implementación de esta estrategia también serviría para definir mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios tanto para su implementación como para su continuidad, al reunir no sólo a los ministerios y entidades de gobierno interesadas en la implementación de MPR sino al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y a Colombia Compra Eficiente por su importancia para la ejecución de la estrategia.

A través de esta iniciativa de carácter transversal y estratégico, el gobierno ejercería un papel de catalizador de esta iniciativa de innovación pública y podría generar las condiciones para atraer recursos privados y de cooperación para el financiamiento del desarrollo. A su vez, si el gobierno ejerce el papel de constructor de mercado u oferente de recursos, podría diseñar esquemas de financiación combinada o de FBR, como los BIS, u otros bonos temáticos, o contemplar la FBR en algunos de los fondos existentes adscritos a entidades encargadas de la política social o en los propuestos en el PND para la ejecución de políticas específicas. Entre estos fondos pueden mencionarse el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer, y el Fondo Regional para los Pactos Territoriales.

Para diseñar esa estrategia se recomienda enfocarse inicialmente en la determinación de:

I. Las áreas de política pública que se considera podrían beneficiarse más del uso de MPR.

II. Las necesidades de generación de capacidades (técnicas, jurídicas y financieras) en todos los actores del ecosistema.

III Las acciones necesarias y los actores públicos encargados de generar las condiciones habilitantes para el uso de MPR desde el marco normativo, lo que requeriría un trabajo con instancias como el Ministerio de Hacienda, Función Pública y Colombia Compra Eficiente.

IV Los vehículos financieros con que ya cuenta el gobierno y los planteados en el PND que podrían impulsar el uso de MPR dando respuesta a los retos normativos presupuestales (Patrimonios Autónomos) y realizando el papel de gestores de proyectos (estructuración y atracción de recursos).

V Los pros y los contras de un posible modelo de financiación de la política de pago por resultados a través de FPR temáticos (Fondos adscritos a las entidades como el Fondo LOGRA) o de un gran FPR (conocido también en la literatura como Fondo de Fondos o Fondo Mayorista), que tenga un alcance misional amplio y transversal en temas de política y niveles de gobierno.

VI El interés del gobierno en atraer recursos privados y de cooperación para la FBR y las condiciones necesarias para facilitar la atracción de esos recursos.

6.2 Sobre los retos de diseño y operación de los MPR

El diseño y la operación de los proyectos de MPR se beneficiaría de la construcción de una capacidad técnica tanto en las entidades pagadoras como en los operadores que permitiera contar con información sobre métricas, precios e incentivos, estandarizar procesos y el uso de herramientas de gestión para soportar la operación.

Si se conforman al interior del gobierno equipos especializados en el diseño y operación de MPR, se podrían disminuir los costos asociados con esas etapas al generar la experiencia y la capacidad de estandarizar aspectos que pueden aplicarse a la mayoría de las intervenciones, con lo que se abriría espacio para abordar las soluciones técnicas para las necesidades específicas de cada intervención. Para lograr ese objetivo una de las labores clave de esos equipos de trabajo sería la elaboración de manuales y la construcción de plataformas de información para recopilar las experiencias y los avances en materia legal, de diseño, operación y verificación de resultados de los programas, así como las métricas más importantes en cada área de política en la que se implementen MPR.

Tanto para el gobierno como para los operadores y los potenciales inversionistas privados, el fortalecimiento de las capacidades de diseño y operación de MPR haría más fácil el monitoreo y la ejecución de los programas, brindaría mayor seguridad jurídica, facilitaría la gestión de los riesgos y generaría mayor participación de todos los actores en los proyectos.

Para lograr estos objetivos, en la Estrategia de Pago por Resultados es necesario:

I. Evaluar y definir el enfoque a través del cual entidad se quiere implementar la estrategia, en términos de asignar a una entidad la responsabilidad del diseño y la estructuración de MPR o crear esa capacidad en las diferentes instancias del sector público a cargo de la implementación de la política pública. En el primer caso la capacidad se genera en una entidad líder que se apoya en las capacidades técnicas de cada área de política que tienen las entidades a cargo de las diferentes políticas (entidades pagadoras). En el segundo caso la capacidad técnica de diseño y de las especificidades del área de política se construyen en cada entidad.

II. Identificar las condiciones para una mayor escalabilidad de las intervenciones, de acuerdo con el alcance para una implementación exitosa de MPR.

III. Definir lineamientos mínimos para determinar si los actores interesados en participar en los MPR cuentan con la capacidad financiera y operativa para hacerlo

6.3 Sobre los retos legales y normativos para implementar MPR

Uno de los elementos fundamentales que debe considerar la Estrategia de Pago por Resultados es la generación de condiciones habilitantes para abordar los retos legales y normativos que se han evidenciado en la implementación de MPR.

En las entrevistas realizadas para este estudio y en análisis como el de Durán & Osorio (2022) se evidenció que los principales retos en materia legal y normativa surgen en la ejecución de los MPR, en la medida en que el diseño de los mecanismos se ajusta al marco legal pero es en la ejecución cuando surgen diferentes interpretaciones jurídicas en los equipos de las entidades de gobierno que generan incertidumbre, especialmente sobre posibles cuestionamiento de los órganos de control a los procesos contractuales. En la medida en que la normativa colombiana establece que los funcionarios públicos sólo pueden realizar las acciones que tienen expresamente permitidas, las innovaciones derivadas de la estructuración de BIS, por ejemplo, plantean un riesgo de investigación y sanción por los órganos de control (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría) para los funcionarios públicos.

Hay tres elementos legales y normativos que generan diferentes interpretaciones jurídicas: i) El alcance de las obligaciones que se derivan de las contrataciones con actores privados (tanto los inversionistas como el intermediario) bajo la figura de MPR y la distribución de riesgos entre todos los actores del esquema; ii) En el caso de los BIS, la dificultad para cumplir con el principio de anualidad presupuestal si

los proyectos tienen un plazo más largo; y, en estrecha relación con lo anterior, iii) el alcance de la figura de patrimonio autónomo para solucionar los obstáculos que han surgido en los BIS para garantizar el cumplimiento de la normativa presupuestal y de contratación pública para subsanar la necesidad de que la intervención tenga un plazo superior a un año. La creación del FPR no parece haber sido suficiente para lograr la flexibilidad de tipo presupuestal que fortalecería el uso de MPR, como lo señala Durán & Osorio (2022), en la ejecución del FPR han surgido factores como la oposición al traslado anticipado de fondos de la nación a fiducias, y confusiones entre la naturaleza del patrimonio autónomo y encargo fiduciario y, en consecuencia, la interpretación sobre el momento en que se entiende ejecutado el presupuesto.

Adicionalmente, en las entrevistas para este estudio, algunos actores públicos manifestaron que percibían los MPR, en particular los BIS, como herramientas muy complejas desde el punto de vista contractual por la existencia de diferentes actores que no son parte de los esquemas de inversión y gasto tradicionales: inversionistas, intermediarios y verificadores, entre otros. Sin embargo, como se vio en la sección 3, esa percepción no es acorde con los modelos de estructuración que existen para los mecanismos en los que la figura de intermediario o de administrador del VPE son la única contraparte contractual frente al pagador de gobierno.

Lo que los distintos actores del ecosistema manifestaron en las entrevistas es la necesidad de contar con herramientas de tipo legal que faciliten la ejecución de los MPR tanto en el nivel nacional como en el regional, constituyéndose en factores habilitantes por la certeza que darían a los actores. En el mediano plazo, lo ideal sería contar con un Marco Legal específico que fundamentara e impulsara una política de pago por resultados, pero en el corto plazo este reto se puede abordar a través de la generación de condiciones habilitantes en lo legal y normativo que permitan trabajar sobre lo avanzado en implementación de MPR y creación del FPR y escalar esas iniciativas. En este sentido, se recomienda:

I En el corto plazo es importante crear espacios de orientación y difusión de conocimiento para el fomento de MPR, tanto entre los potenciales implementadores (ministerios, entidades nacionales, regionales y locales) como entre las entidades de control, función pública y Colombia Compra Eficiente. Para avanzar en este objetivo se pueden realizar talleres y encuentros con los distintos actores, y profundizar en los diferentes temas a través de mesas técnicas. , circulares o conceptos de ciertas entidades.

II Analizar las vías para reducir la percepción de riesgo jurídico que el uso de MPR tiene para los distintos actores participantes, pero en particular para los actores públicos. Este análisis incluiría temas como:

A. La aclaración y difusión del alcance que la figura de patrimonio autónomo tiene para ejecutar proyectos o intervenciones de política que requieren una duración que supera la anualidad presupuestal. En particular, en cuanto al traslado anticipado de fondos de la nación a fiducias y el momento en que los recursos se consideran ejecutados.

B. La identificación, con el liderazgo de Colombia Compra Eficiente, de opciones para que el modelo de estructuración de los MPR se adapte de una manera más clara a la normativa de contratación pública y determinar los instrumentos y espacios de difusión adecuados para informar a los diferentes actores.

III Determinar en el trabajo conjunto de generación de capacidades y difusión de conocimiento de los MPR entre los diferentes ministerios, función pública, las entidades de control, y Colombia Compra Eficiente, que retos se pueden abordar a través de circulares o conceptos de manera que, en el corto plazo, se vayan generando las condiciones habilitantes en lo normativo.

6.4 Sobre los retos de conocimiento y creación de capacidades

Entre los retos que surgieron en las entrevistas realizadas para ampliar el uso de MPR se identificó la falta de una estrategia de divulgación y creación de capacidades sobre los posibles usos de los MPR y su potencial como herramientas de política pública, especialmente entre los actores públicos.

Algunos de los entrevistados expresaron que en la gestión del FPR ha habido poco espacio para trabajar en los objetivos de apropiación de aprendizajes y difusión de conocimiento sobre el uso de MPR, que se incluyeron entre sus funciones. En este sentido, los entrevistados señalaron que se requiere un mayor esfuerzo por parte del Fondo para impulsar este tipo de iniciativas, debido a que las funciones administrativas se priorizan frente a acciones de carácter más estratégico como el impulso al uso de MPR.

En este sentido, se recomienda que la Estrategia de Pago por Resultados considere:

I Construir herramientas de generación de capacidades en el uso de MPR acordes con las necesidades y el papel de los diferentes actores del ecosistema (públicos, privados y no gubernamentales).

II Fomentar el desarrollo de estudios, estimaciones y evaluaciones que informen sobre aspectos relevantes de los MPR a potenciales actores participantes, y hacer uso de los estudios existentes.

III Vincular a la academia a las acciones de generación de capacidades y difusión de conocimiento sobre MPR.

IV Desarrollar capacidades de innovación entre los prestadores de servicios para impulsar un mercado de operadores más robusto.

V Crear las condiciones para el que el FPR LOGRA pueda realizar la labor de visibilización de los MPR como herramientas de política pública, y los aprendizajes adquiridos durante estos años con la implementación de BIS y CBD. Para lograr ese objetivo es importante analizar la estructura organizacional del Fondo para identificar los cambios que habría que hacer, y evaluar la posibilidad de apoyar esta labor en DNP, o en las áreas de innovación tanto de DNP como del DPS por lo menos en la etapa inicial de las acciones para la creación de capacidades.

6.5 Sobre los retos para el financiamiento de MPR

La literatura sobre inversión de impacto y MPR muestra que hay un conjunto amplio de actores privados y no gubernamentales interesados en hacer inversión de impacto para fondear instrumentos de FBR como los BIS, y para implementar MPR, de manera individual o en alianza con el sector público. Entre esos actores se cuentan instituciones financieras, Fondos de Inversión de Impacto - que son Fondos de Capital Privado que dirigen sus recursos exclusivamente a proyectos de inversión social o medio ambiental que priorizan el impacto-, fundaciones empresariales y familiares, entidades financieras multilaterales y entidades de cooperación.

Esto permite que la oferta de fuentes de financiación privada complemente los recursos públicos disponibles para implementar una política de uso de MPR, pero es necesario que el gobierno genere las condiciones para facilitar la atracción de esos recursos de inversión privada. Para lograr este objetivo se recomienda que en la Estrategia de Pago por Resultados se considere:

I Identificar el perfil de inversionistas de impacto que se quiere atraer, y las áreas de política social y ambiental prioritarias para este tipo de inversión, con el fin de focalizar los esfuerzos en materia de búsqueda de fuentes de financiación.

II Generar las condiciones habilitantes legales y normativas necesarias para estructurar los vehículos financieros y los contratos de resultados que permitan hacer las alianzas público – privadas, y dar a los proyectos el plazo necesario para su implementación y culminación. De acuerdo con Government Outcomes Lab, el plazo promedio de duración de los BIS implementados hasta 2022 a nivel global es de 48 meses.

III Evaluar al interior del gobierno los pros y los contras de un posible modelo de financiación de la política de pago por resultados a través de FPR temáticos (Fondos adscritos a las entidades

IV como el Fondo LOGRA) o de un gran FPR (conocido también en la literatura como Fondo de Fondos o Fondo Mayorista), que tenga un alcance misional amplio y transversal en temas de política y niveles de gobierno. El diseño de un Fondo de Fondos implicaría que estuviera adscrito a una entidad como el MHCP, el DNP o la Presidencia para que tuviera un cierto nivel de autonomía y pudiera trabajar en distintos temas de política. Sin embargo, una entidad de este tipo tendría el carácter de gestor de proyectos para lo cual necesitaría ese tipo de capacidades en el recurso humano, así como la participación de los equipos técnicos de las entidades públicas (temáticas) que acudan al Fondo, para la estructuración técnica. En este sentido, el DNP sería una opción para la coordinación de la política de financiamiento de MPR que ofrecería un importante apoyo técnico en temas de política social, inversión e innovación pública. En cualquiera de los dos modelos, los Fondos deben contar con las competencias en el recurso humano para ser gestores de los proyectos y hacer el relacionamiento con los inversionistas.

V Otro aspecto que es importante analizar para promover el uso de MPR y el desarrollo de nuevos BIS tiene que ver con la disponibilidad de recursos de financiamiento para la etapa de diseño y de evaluación de los mecanismos. Hasta ahora el diseño de los instrumentos ha sido financiado con recursos de cooperación. Sin embargo, es importante realizar un análisis de la manera en que estos recursos eventualmente podrían suplirse bien sea con fuentes privadas o de presupuesto.

6.6 Sobre los retos de escalabilidad de los MPR

Como se mencionó, dentro de la política pública relacionada con los MPR, se deben tomar acciones para fomentar su escalabilidad y sostenibilidad. Esto se debe realizar de una manera transversal, pues la resolución de todos los retos ya mencionados creará las condiciones para replicar los proyectos ya realizados e incluso aumentar la escala de estos. Sin embargo, existen algunas acciones específicas que se pueden tomar en este ámbito y que se presentan a continuación:

I Identificación de áreas y proyectos potenciales para la implementación de MPR en la política social (Como por ejemplo en salud, educación, primera infancia, reducción del crimen.).

II Identificación y evaluación de incentivos complementarios para fomentar el uso e implementación de los MPR (como por ejemplo alivios de impuestos para inversionistas como ocurre en Reino Unido y Portugal).

6.7 Sobre los retos identificados frente al FPR

Para abordar los retos identificados frente al Fondo LOGRA se recomienda que la Estrategia de Pago por Resultados considere:

I Evaluar la viabilidad y conveniencia de implementar un solo Fondo de Pago por Resultados (Fondo de Fondos), o crear diversos FPR temáticos especializados en áreas de intervención (como el Fondo LOGRA que se enfoca en la atención de población vulnerable y hasta ahora especialmente en temas de empleo). Esto determinaría el alcance que debe tener el fondo, o los fondos, y dónde deben ubicarse institucionalmente. Es decir, si se trata de un solo Fondo, este debe residir en alguna entidad que pueda influir la política pública de manera transversal (como el Ministerio de Hacienda o DNP), mientras que, si se trata de fondos múltiples, cada sector de intervención puede tener su fondo (por ejemplo, uno para la salud, uno para la educación, uno para el trabajo etc.).

II Usar la experiencia del Fondo LOGRA para realizar los ajustes a su esquema de gobernanza y generar aprendizajes sobre la capacidad de la estructura de gobernanza para fortalecer la implementación de la visión estratégica y promover la interacción con los actores no gubernamentales.

Para analizar esquemas de gobernanza del Fondo LOGRA se pueden tomar como punto de partida las propuestas de gobernanza elaboradas por Social Finance e Instiglio durante la etapa de diseño del Fondo LOGRA. La estructura de gobernanza que tiene el FPR es muy similar a la que propuso Social Finance en un estudio realizado para SIBs.CO. Esa propuesta buscaba simplicidad y eficiencia, entre otras razones porque la escala de los proyectos que se estaban ejecutando, en su condición de pilotos, no ameritaba una estructura que podría terminar siendo muy costosa, según se estableció en las entrevistas. En esta propuesta el Comité Fiduciario como órgano máximo de decisión, estaba conformado por todos los fideicomitentes, en este caso también el DPS y los pagadores diferentes al DPS participaban en el Comité de Supervisión del Reto, un esquema muy similar al esquema de gobernanza que tiene actualmente el FPR.

Sin embargo, cuando Instiglio participó en el diseño de los BIS también hizo un esquema de gobernanza para un potencial FPR en el que se plantea como órgano máximo de dirección un Comité Directivo, compuesto por un miembro de cada uno de los fundadores del Fondo (DPS, BID Lab, SECO y Fundación Corona), tres representantes del gobierno (uno de Hacienda, uno de DNP y uno de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional), y uno o dos expertos con amplio conocimiento en MPR. Esta estructura de gobernanza enfatiza la participación de entidades no gubernamentales y le da un rol más estratégico a ese Comité Directivo, frente a un rol más operativo y de gestión a las instancias que en ese esquema se denominan Comités Ejecutivo de Reto.

Estos Comités Ejecutivos están conformados por representante de cada uno de los pagadores del reto, dos representantes del Comité Directivo, un representante del

ministerio al que corresponda la temática; y un experto en el tema para fortalecer los aspectos técnicos. Adicionalmente, la labor de generación y difusión de conocimiento se les asigna a entidades externas al Fondo que sean desarrolladores de conocimiento, con el objetivo de implementar una ruta de aprendizaje y generar conocimiento a partir de las experiencias del Fondo.

La evaluación que se propone de los dos esquemas de gobernanza tiene el objetivo de fortalecer la gobernanza del Fondo frente a la labor de administración. Tanto en el sector público como en el privado hay una tendencia a equiparar gobernanza con administración, como lo señala Unesco (s.f.). Como lo aclara el citado documento, la gobernanza se refiere al diseño de estructuras y procesos que garanticen aspectos como la rendición de cuentas, la transparencia, la capacidad de respuesta, el empoderamiento y la participación de los grupos de interés de una organización. En contraste el sistema de administración o gestión realiza actividades de planeación, implementación y seguimiento, para lograr resultados de los objetivos y políticas previamente definidos por un órgano de gobierno. El órgano de gobierno establece los parámetros bajo los cuales operará el sistema de administración, en concordancia con la visión estratégica, las prioridades, objetivos y políticas que ese órgano ha establecido previamente, y realiza funciones de supervisión de la gestión y el desempeño de la organización, con la debida independencia, para garantizar que se trabaje en pro de todas las partes interesadas.

Adicionalmente, en el ámbito del sector público, la gobernanza cobra especial importancia cuando las actividades de las entidades públicas incluyen actores privados o no gubernamentales, por la necesidad de tener claridad sobre la distribución de riesgos, de garantizar que la participación privada sea productiva y transparente, y de que las instituciones públicas rindan cuentas al gobierno y la ciudadanía (Banco Mundial, 2020).

7.

Anexos

7.1 Algunos ejemplos internacionales de BIS y actores participantes

GO Lab dispone de una base de datos de bonos de impacto, que permite identificar los diferentes proyectos que se han desarrollado o se encuentran en etapa de implementación en el mundo bajo ésta figura[23]. A partir de la información de la mencionada base de datos con información hasta 2022, a continuación, se presenta un breve recuento de la experiencia en los tres países con mayor número de bonos de impacto, incluidos BIS y BID, realizados en el mundo, Reino Unido, Estados Unidos y Portugal, así como la experiencia de dos países de la región, Perú y Argentina.

Reino Unido

En el Reino Unido se han implementado 93 bonos de impacto con un capital de 106 millones de dólares y más de 116.000 beneficiarios. De ese total de bonos 64,5% están en la etapa de implementación y 35,5% se han finalizado. El sector en el que más se han usado los bonos de impacto son el de empleo y capacitación (31,2%), personas sin hogar (31,2%), bienestar de niños y familias (22,6%), salud (12,9%), educación (7,5%) y justicia criminal (2,2%) (GO Lab, s.f.).[24]

Algunos de los bonos implementados en el país son: Entrenched Homelessness Social Impact Bond-ACTion[25], DN2 Children's Services Social Impact Bond[26], The StepDown Programme[27], Bradford Positive and Included[28] y Improving HIV Treatment SIB[29]. Entre los principales actores participantes en estos bonos se encuentran pagadores como el Department for Culture, Media and Sport y the National Lottery Community Fund; inversores como Omidyar Network y JP Morgan; proveedores como Changing Lives y Polaris Community; e intermediarios como Bridges Fund Management y Social Finance UK.

Estados Unidos

En Estados Unidos se han implementado 28 bonos de impacto, que han recaudado un capital de 216 millones de dólares y beneficiado a más de 20.000 personas. Del total de bonos, 92,9% está en etapa de implementación y tan sólo el 7,14% ha finalizado. Las principales áreas de política en las que se han estructurado los bonos han sido justicia criminal (32,1%), seguido de

23. GO LAB. Impact Bond Databaset. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&maptype=markers.
24. Cifras a 11 de abril de 2023. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&countries=United+Kingdom&maptype=choropleth
25. GO LAB. Entrenched Homelessness Social Impact Bond-ACTion. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0109/
26. Go LAB. DN2 Children's Services Social Impact Bond: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/case-studies/dn2-childrens-services-social-impact-bond/
27. Go LAB. The Step Down Programme: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0111/
28. Go LAB. Bradford Positive and Included: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0112/
29. Go LAB. Improving HIV Treatment SIB: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0113/

bienestar de niños y familias (25%), personas sin hogar (14,3%), educación (10,7%), salud (7,14%), empleo y capacitación (7,14%), y agricultura y medio ambiente (3,57%) (GO Lab, s.f.).[30]

De acuerdo con GO Lab, a través de BIS se han desarrollado proyectos como el Massachusetts Chronic Individual Homelessness Pay for Success Initiative [31], el Massachusetts Pathways to Economic Advancement Pay for Success Project [32] y The Cuyahoga Partnering for Family Success Program [33], entre otros. En los BIS implementados en Estados Unidos han actuado como pagadores el Estado de Colorado y el Commonwealth of Massachusetts; como inversores Social Finance US.

Portugal

En Portugal se han puesto en marcha 23 bonos de impacto, con un capital acumulado de 14 millones de dólares y han beneficiado a más de 1 millón de usuarios. Del total de proyectos, 69,6% se encuentran en etapa de implementación y el 30,4% restante ya se ha completado. La mayoría de los proyectos se han realizado en el sector de educación (73,9%), seguido por empleo y capacitación (8,7%), justicia criminal (8,7%), bienestar de niños y familias (4,35) y salud (4,35%) (GO Lab, s.f.). [34]

Algunos de los proyectos que se han realizado son Faz-te Forward (Bring Yourself Forward)[35] Sapie (Alentejo)[36] y Projeto Familia (Project Family)[37]. Según la base de datos de Go Lab, los principales pagadores de los bonos implementados en ese país son la Portugal Social Innovation Mission Unit, la Direcao Geral de Educação, Administracao Central do Sistema de Saude y Lisbon City Council. Entre los inversionistas más grandes están Calouste Gulbenkian Foundation, Caixa Geral de Depositos S.A. y Fundacao Portugal Telecom. Los proveedores principales son A2D Consulting, Code for All y Associacao Tempos Brilhantes. Por último, como intermediarios han actuado las siguientes entidades Directorate-General for Education, Ministry for Science, Technology and Higher Education y MAZE.

30. Cifras a 11 de abril de 2023. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&countries=United+States&maptype=markers
31. Go LAB. Massachusetts Chronic Individual Homelessness Pay for Success Initiative: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0088/
32. Go LAB. Massachusetts Pathways to Economic Advancement Pay for Success Project: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0097/
33. Go LAB. The Cuyahoga Partnering for Family Success Program: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0087/
34. Cifras a 11 de abril de 2023. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&countries=Portugal&maptype=markers
35. Go LAB. Faz-te Forward (Bring Yourself Forward): https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0062/
36. Go LAB. Sapie (Alentejo): https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0066/
37. Go LAB. Projeto Familia (Project Family): https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/INDIGO-POJ-0060/

Perú

De acuerdo con información de Go Lab, en Perú únicamente se ha realizado un bono de impacto en el sector de agricultura y ambiente, el cual inició la provisión de servicios en 2015. Se recaudó un capital de 110 mil dólares y la población objetivo incluía familias Asháninka que viven cerca del río Ene en la Amazonía peruana. La intervención estaba focalizada en la asociación de productores Kemito Ene (GO Lab, s.f.). [38]

El proyecto buscaba dar asistencia técnica brindada por Rainforest Foundation UK y sus organizaciones asociadas en Perú para mejorar la recolección, las técnicas de postcosecha y la comercialización del cacao, controlar enfermedades de las plantas, restaurar parcelas de cultivo y construir viveros para plantar variedades resistentes de café. El bono de impacto Asháninka para la producción sostenible de cocoa y café del Perú tenía como pagador a The Common Fund for Commodities, el inversionista fue The Schmidt Family Foundation, el intermediario fue KIT – The Royal Tropical Institute y los proveedores Rainforest Foundation UK, Kemito Ene Cocoa Co-operative y Central Asháninka del Río Ene

Argentina

En Argentina se desarrolló el bono de impacto social Buenos Aires Youth Employment Social Impact Bond - Proyectá tu futuro entre 2018 y 2021. Este bono se centra en el sector de empleo y capacitación y recaudó un capital de 1,1 millones de dólares con los que se benefició a más de 1000 usuarios de Buenos Aires (GO Lab, s.f.). [38]

El objetivo de la intervención era reducir el desempleo juvenil en la ciudad de Buenos Aires, especialmente de jóvenes desocupados vulnerables que no terminaron la secundaria. El bono se focalizó en personas entre 17 y 24 años que vivieran en las comunas 4, 7, 8, 9 o 0, sin empleo formal que cumplieran con alguno de los siguientes criterios: i) haber terminado la escuela secundaria; ii) estar cursando el último año de la escuela secundaria; o iii) haber abandonado la escuela pero que solo le quedarán 6 cursos para completarla. El proyecto brindó por un período de 4 a 6 meses talleres semanales de capacitación en habilidades blandas, apoyo al empleo, orientación e intermediación con las empresas, con el objetivo de ayudar a los participantes a encontrar y conservar el trabajo, y graduarse de la escuela secundaria.

El pagador del proyecto fue la ciudad de Buenos Aires, y los inversionistas entidades privadas y no gubernamentales como Organización Roman, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Galicia, Banco Ciudad de Buenos Aires, IRSA Propiedades Comerciales y otros inversionistas privados. Los proveedores de servicios fueron principalmente fundaciones como Fundación Forge, Argentine Israelite Mutual Association, Fundación Pescar y Fundación Reciduca y se ejecutó a través de cuatro intermediarios: Acrux Partners, Beccar Varela Law Firm, Social Finance UK y Fundación Alimentaris. También se contó con la asesoría técnica de Social Finance UK, Acrux Partners, la Fundación Alimentaris y la asesoría legal de Beccar Varela.

38. Cifras a 11 de abril de 2023. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&countries=Peru&maptype=choropleth
39. Cifras a 11 de abril de 2023. Disponible en: https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&countries=Argentina&countries=Peru&maptype=choropleth

7.2 Algunos ejemplos internacionales de CBD y actores participantes

En 2020, dos de cada cinco países de la OCDE y la Unión Europea contrataron servicios de empleo con terceros externos, incluyendo entidades con fines de lucro y sin fines de lucro (OECD, 2022). Algunos ejemplos de iniciativas de empleo por proveedores contratados como respuesta directa a la crisis del COVID-19 incluyen la Corona-Joboffensive en Austria, Rebond.brussels en Bélgica y el Soporte de Búsqueda de Empleo en el Reino Unido (OCDE, 2022).

Los servicios de empleo subcontratados con un modelo de pago por resultados fueron adoptados por primera vez por los países de la OCDE en la década de 1980. Los CBD financiados con fondos públicos surgieron por primera vez en Estados Unidos en 1982 con la adopción de la Ley de Asociación de Capacitación Laboral con Fondos Federales. El programa proporcionó a las agencias públicas locales que administraban los servicios de empleo, incentivos financieros vinculados a los resultados del mercado laboral (OCDE, 2022). Muchas de estas agencias públicas subcontrataron su formación en habilidades vocacionales y servicios de empleo a proveedores privados a través de esquemas de pago basados en resultados. El segundo en implementar los CBD para servicios de empleo fue el Reino Unido en 1987. Por último, Australia en 1998 creó un mercado de colocación de empleo completamente externalizado que reemplazó a los servicios de empleo público que existían.

Estados Unidos

En 1990 la ciudad de New York en Estados Unidos cambió la forma de contratar sus servicios de empleo. Después de varias décadas de transformación y aprendizajes, hoy la ciudad se posiciona como uno de los gobiernos locales más innovador al usar medidas de desempeño e incentivos financieros para modelar la implementación de sus reformas en asistencia social (Desai, Garabedian, & Snyder, 2012). En 1993 el Congreso promulgó el Acta de Reconciliación de Oportunidades de Trabajo y Responsabilidad Personal (PRWORA) que reemplazó el programa federal de derecho, Ayudas a Familias con Hijos Dependientes (AFDC), por un nuevo programa federal, Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF).

El PRWORA generó importantes cambios en los programas para familias de bajos ingresos en Estados Unidos. Por ejemplo, cambió el énfasis de los programas de asistencia en efectivo de mantener el ingreso a encontrar empleo (Desai, Garabedian, & Snyder, 2012). Además, les dio a los estados mayor discrecionalidad en la utilización de los recursos de asistencia en efectivo y de búsqueda de trabajo. Bajo este nuevo contexto, algunos estados y localidades comenzaron a cambiar su enfoque en la prestación de servicios y utilizaron contratistas no gubernamentales para suministrar servicios que antes eran proporcionados por el sector público (ibid.).

La ciudad de New York implementó este nuevo esquema de servicios de trabajo a través de dos nuevos programas. El programa de Evaluación de Habilidades y Colocación Laboral (SAJP) y el programa de Servicios y Colocación Laboral (ESP), en ambos programas los servicios fueron entregados por contratistas no gubernamentales. Se buscaron contratistas que pudieran operar a gran escala y se les dio a los proveedores con menos experiencia la opción de asociarse con otras organizaciones más grandes. Las organizaciones a las que se le adjudicaron contratos incluían organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones con ánimo de lucro y universidades comunitarias. Estos programas usaron contratos con una estructura de pago basado en el desempeño y los proveedores que se desempeñaron mejor podían recibir más que el valor de su contrato. En 2002 los contratos para los dos nuevos programas se renovaron, pero con un nuevo enfoque de retención del trabajo. Además, se creó un nuevo programa bajo el mismo esquema de CBD que incluía servicios para personas sin hogar, exdelincuentes, personas que abusaban de sustancias o con barreras en el idioma. En 2006 se unificaron los programas de SAJP y ESP bajo uno nuevo llamado Regreso al Trabajo (BTW). Bajo este programa si un cliente regresaba después de haber perdido el trabajo, el mismo proveedor seguía siendo responsable de ayudarlo a conseguir un nuevo empleo. Lo anterior incrementó la responsabilidad del proveedor por el éxito a largo plazo del cliente.

A partir de varias décadas de implementación de los CBD, Desai, Garabedian, & Snyder (2012) resaltan 4 aprendizajes centrales: i) el diseño de los CBD puede ser un motor poderoso para influir en lo que hacen los proveedores; ii) una sólida infraestructura tecnológica y de gestión es un requisito previo esencial para gestionar las relaciones con los contratistas; iii) la gestión de un grupo amplio de proveedores contratados requiere una cuidadosa atención a la capacidad y el rendimiento únicos de cada proveedor, así como a la eficacia de sus estrategia; y iv) la adaptación y la flexibilidad continuas son necesarias para mejorar el rendimiento del sistema.

Reino Unido

El Reino Unido se destaca como uno de los países que más ha desarrollado MPR y la contratación de actores no gubernamentales tanto sin fines de lucro como con fines de lucro, bajo la modalidad de CBD. Mientras las transferencias a proveedores por servicios bajo el esquema CBD en el Reino Unido y Países Bajos representan más de dos tercios del gasto, en otros países de la Unión Europea representan menos de un tercio del gasto (Finn, 2012a). Además, en 2006 el 60% de la provisión de servicios de empleo en el Reino Unido estaban en el sector público, mientras que el otro 40% se dividía por igual entre proveedores con fines de lucro y sin fines de lucro. En otros países como Alemania, Polonia, Suecia y República Checa, las instituciones públicas representaban más del 80% de dicho gasto (European Commission, 2008).

En el Reino Unido el servicio público de empleo (PES), Jobcentre Plus (JCP) es responsable de la administración de beneficios, la intermediación laboral y los servicios de asesoramiento. Mientras que el servicio de empleo público entrega servicios de asesoramiento y colocación en empleo en la primera línea, los solicitantes son remitidos a una serie de programas

más intensivos entregados a proveedores subcontratados por medio de CBD. Entre los subcontratistas se encuentran organizaciones voluntarias, universidades, autoridades locales, grupos religiosos y un número cada vez mayor de proveedores con fines de lucro.

Australia

Australia es el único país de la OCDE que externaliza completamente la entrega de sus servicios de empleo financiados con recursos públicos y muchas de sus prácticas de subcontratación han influido a otros países de la Unión Europea. En 1998 el gobierno australiano creó la "Job Network", un mercado de colocación laboral completamente subcontratado. Los programas convencionales fueron reemplazados por la asistencia al empleo, donde los contratos dieron a los proveedores la flexibilidad de decidir la prestación individual de servicios dentro de un sistema compuesto por tarifas de servicio y pagos por resultados de empleo (Finn, 2012a). Durante la siguiente década el Job Network sufrió diversos cambios para mejorar el servicio de empleo. En el primer contrato que se realizó los proveedores podían ofertar para entregar diferentes servicios como emparejamiento de trabajo, capacitación en búsqueda de trabajo y asistencia intensiva.

El Departamento Federal de Educación, Empleo y Relaciones en el Lugar de Trabajo (DEEWR) ha sido responsable de diseñar los contratos, seleccionar a los proveedores exitosos y posteriormente gestionar el rendimiento contractual y la prestación de servicios (Finn, 2012a).

8.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). Guía práctica de financiación basada en resultados en el sector de agua y saneamiento.

Bogotá Trabaja. (17 de Mayo de 2022). Empleo Incluyente. Obtenido de Bogotá Trabaja: https://bogotatrabaja.gov.co/empleo-incluyente/

Broccardo, E., Mazzuca, M., & Frigotto, M. L. (2019). Social impact bonds: The evolution of research and a review of the academic literature. Corporate Social Responsibility and Environmental Management. doi:10.1002/csr.1886

Cadena, X., Rojas, N., Zuluaga, S., Garavito, A., & Mejía, M. (2021). Evaluación de procesos Bono de Impacto Social II "Cali Progresa con Empleo". Fedesarrollo. Financiador Fundación Corona. Obtenido de http://hdl.handle.net/11445/4218

Chaparro, J; García, G; Cardona, M. (2020). Evaluación de Impacto de "Empleando Futuro" – Primer Bono de Impacto Social en América Latina-. Universidad EAFIT. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2020/12/Evaluaci%C3%B3n-de-Impacto_Empleando-Futuro_2020.pdf

Bogotá Trabaja. (17 de Mayo de 2022). Empleo Incluyente. Obtenido de Bogotá Trabaja: https://bogotatrabaja.gov.co/empleo-incluyente/

Cruz, J. (s.f.). Inscríbete al nuevo programa de la Alcaldía Mayor de Bogotá "Empleo Incluyente". Obtenido de Bogotá : https://bogota.gov.co/servicios/oportunidades-y-apoyos/inscribete-al-nuevo-programa-de-la-alcaldia-mayor-de-bogota-empleo-incluyente

Departamento para la Prosperidad Social. (s.f.). Programa Empléate-Convocatorias. Obtenido de https://prosperidadsocial.gov.co/sgsp/empleate/convocatoria-empleate/

Durán & Osorio Abogados Asociados (2022). Descripción y Desarrollo de Propuesta de Marco Jurídico de los contratos de Pago por Resultados.

Ministerio de Justicia. (s.f.). Casa Libertad. Obtenido de https://www.minjusticia.gov.co/programas/casa-libertad

Miranda, A. (21 de Marzo de 2023). Empleo Incluyente: el programa de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico que impacta a las empresas de Bogotá. Obtenido de Desarrollo Económico: https://desarrolloeconomico.gov.co/empleo-incluyente-el-programa-de-la-secretaria-distrital-de-desarrollo-economico-que-impacta-a-las-empresas-de-bogota/

Rincón, A., Marulanda, M., & González, L. (2020). Lineamientos para la implementación del programa nacional de prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Desai, S., Garabedian, L., & Snyder, K. (2012). Performance-Based Contracts in New York City: Lessons. Learned from Welfare-to-Work. Rockefeller Institute Brief.

Finn, D. (2012a). Sub-contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models. European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Obtenido de https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6964&langId=en

Global Partnership for Results-Based Approaches - World Bank Group. (2019a). Impact Bonds. Impact Bonds and Maximizing Finance For Development. Obtenido de https://www.gprba.org/knowledge/resources/impact-bonds-and-maximizing-finance-development

Global Partnership for Results-Based Approaches - World Bank Group. (2019b). Impact Bonds. Considerations for Investment Returns and Pricing of Outcomes. Obtenido de https://www.gprba.org/sites/gprba/files/publication/downloads/2019-06/Impact%20Bonds%20and%20Considerations%20for%20Investment-6-25-2019_0.pdf

Global Steering Group for Impact Investment. (2018a). Catalysing an Impact Investment Ecosystem. A Policymaker's Toolkit.

Global Steering Group for Impact Investment. (2018b). Building Impact Investment Wholesalers.

Government Outcomes LAB. (s.f.). Outcomes-based contracting. Obtenido de https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/outcomes-based-contracting/

Gruyter, E. de, Petrie, D., Black, N., & Gharghori, P. (2020). Attracting investors for public health programmes with Social Impact Bonds. Public Money & Management, 40(3), 225–236. doi:10.1080/09540962.2020.1714312

Instiglio. (2019). Resultados de la Agenda de Aprendizajes. Primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo. SIBS.CO, BID Lab, Departamento de Prospeidad Social, Fundación Corona y SECO. Obtenido de http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2019/12/Resultados-Agenda-Aprendizajes-Primer-Bono-de-Impacto-Social.pdf

Miranda, A. (21 de Marzo de 2023). Empleo Incluyente: el programa de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico que impacta a las empresas de Bogotá. Obtenido de Desarrollo Económico: https://desarrolloeconomico.gov.co/empleo-incluyente-el-programa-de-la-secretaria-distrital-de-desarrollo-economico-que-impacta-a-las-empresas-de-bogota/

NAO. (2015). Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results. Londres.

OCDE (2020). Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet. https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en.

OCDE. (2022). Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries. OCDE Library.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries. Obtenido de https://doi.org/10.1787/c6392a59-en

Pearl, J., & Shearer, B. (2020). Credit by any other name. Student Borrower Protector Center.

SIBs.CO. (s.f). SIBs.CO. Obtenido de http://www.sibs.co/

Social Finance. (2023). Career Impact Bonds. Obtenido de https://socialfinance.org/product/career-impact-bonds/

Social Finance UK & Fundación Empresarios por la Educación. (2021). Evolución del Ecosistema de Pago por Resultados en Colombia: Estudio de Caso. Obtenido de http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2021/06/Evoluci%C3%B3n-del-ecosistema-de-pago-por-resultados-en-Colombia-Estudio-de-Caso.pdf

Universidad EAFIT (2023). Inversionistas BIS en Colombia. Estudio sobre la experiencia de los inversionistas en el marco del programa de Bonos de Impacto Social en Colombia. Financiación: SIBs.CO, Fundación Corona, BID Lab, Programa de Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) de la Embajada Suiza en Colombia.

Uribe, D. (2022). Congreso de pago por Resultados. Bogotá.

Un programa de:

SIBs.CO Invertimos en resultados

BID LAB

60 años Fundación corona

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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