

# Estudio De Caso De Las Cajas De Compensación Familiar Y La Escalabilidad De Los Instrumentos De Financiación Basados En Resultados

# Caso de estudio de las Cajas de Compensación Familiar y escalabilidad de los Instrumentos de Financiación Basados en Resultados

Elaborado por:

Roberto Angulo. Socio Fundador de Inclusión SAS.  
Francisco Espinosa. Socio Fundador de Inclusión SAS.  
Ingrid Parra. Consultora  
Andrés Bateman. Consultor



Fuente: COMFAMA

# Tabla de contenido

Introducción .....	3
I. La singularidad de las Cajas de Compensación Familiar.....	4
1. <u>Publicness</u> .....	4
2. <u>Gobernanza colaborativa</u> .....	5
3. <u>Valor Social</u> .....	5
4. <u>Alta diversificación</u> .....	6
II. El estudio de caso del BIS III.....	8
1. <u>Estructuración del Negocio: la alineación de intereses</u> .....	11
1.1 <u>¿Cómo se llevó a cabo la estructuración del negocio del BIS III?</u> .....	11
1.2 <u>Dificultades y fortalezas de la fase de estructuración</u> .....	18
2. <u>Implementación. ¿Cómo se lograron los resultados?</u> .....	21
2.1 <u>¿Cómo se llevó a cabo la fase de implementación del BIS III?</u> .....	21
2.2 <u>Dificultades y fortalezas de la fase de implementación</u> .....	29
III.El escalamiento de los Instrumentos de Financiación Basados en Resultados y el rol de las CCF .....	33
1. <u>Marco de análisis de escalamiento</u> .....	34
1.1 <u>Cuasimercado y criterios de análisis</u> .....	34
2. <u>El rol de las CCF en el escalamiento de los Instrumentos de Financiación Basados en Resultados</u> .....	36
2.1 <u>¿Qué tan adecuadas son las CCF para un eventual escalamiento de los instrumentos FBR a la luz de las lecciones aprendidas del BIS III?</u> .....	36
2.2 <u>¿Qué aprendizajes para el escalamiento deja la experiencia del contrato basado en desempeño de la SDE de Bogotá? ¿Por qué no se presentaron las CCF?</u> .....	37
2.3 <u>¿Cuáles son las expectativas de las CCF con relación a un posible escalamiento de política social a través de instrumentos de FBR?</u> .....	42
3. <u>Recomendaciones y estrategia de escalamiento</u> .....	47
3.1 <u>Recomendaciones mínimas para superar las dificultades identificadas en el estudio de caso del BIS III</u> .....	47
3.2 <u>Estrategia de escalamiento</u> .....	47
Bibliografía.....	51
Anexo .....	52

# Introducción

Las Cajas de Compensación Familiar (CCF) son un actor singular en el mercado de servicios sociales de Colombia: a pesar de ser legalmente privadas, su naturaleza pública-privada termina siendo híbrida; su forma de operación involucra la necesidad de construir acuerdos con actores diversos; son organizaciones que operan en mercados que persiguen valor social y no necesariamente, ni exclusivamente, rentabilidad económica y suelen tener un grado importante de diversificación en sus áreas de experticia.

Motivados por esta singularidad de las CCF; El BID Lab; SECO, la Fundación Corona y el DPS; pensaron en las CCF como un actor idóneo para cumplir los roles esenciales en el diseño y la implementación de bonos de impacto social para los resultados esperados de colocación y retención de empleo, y en general como un actor de gran potencial para escalar el sistema de pago por resultados. Pero, así como en un comienzo fue reconocida la singularidad de las CCF como un gran potencial para jugar un papel relevante en el sistema de pago por resultados de Colombia, conviene ahora diseccionarla a partir de un marco de análisis que nos permita entender sus fortalezas y debilidades, así como anticipar su idoneidad en un escenario escalado de una política social.

Este documento se hace tres preguntas y a cada una de ellas le dedica un capítulo: ¿Qué tienen de singular las CCF en cuanto a operadores de servicios sociales en Colombia? ¿Cuáles fueron las fortalezas y dificultades del Bono de Impacto Social III en el que Comfama hizo las veces de intermediario, inversionista y operador? Y por último ¿Cuál debería ser el rol de las CCF en una estrategia de escalamiento de los Instrumentos de Financiación Basados en Resultados?

En el primer capítulo se presenta un marco conceptual, construido con base en Sanabria y Guzmán (2021) que permite construir la radiografía conceptual de las Cajas de Compensación Familias de cara al resto del documento.

El segundo capítulo se centra en la elaboración del estudio de caso del BIS III, entre las fortalezas se destaca la flexibilidad del modelo de bonos de impacto social para la especificación técnica de la operación durante la estructuración del contrato y la amplia experiencia de Comfama en los servicios de colocación y retención de empleo en el tejido productivo de su región. En cuanto a las dificultades, se identificó la falta de claridad jurídica por parte del sector público, la curva de aprendizaje de la focalización de la población objetivo por parte de las CCF (con los desafíos que implicó enfrentar la actualización del instrumento oficial de focalización), la dificultad para estimar los costos por beneficiario (colocado y retenido), las de lograr la retención efectiva y las dificultades en el reporte y verificación de los resultados en ausencia de un sistema de información dinámico para la etapa de implementación.

Finalmente, en el tercer capítulo se concluye que las CCF pueden cumplir un papel central en un modelo de escalamiento de una política social cimentada en instrumentos de pago por resultados, sobre todo en aquellas fases de experimentación e innovación que suelen hacerse a partir de bonos de impacto social; sin duda, la experiencia de las CCF, así como la alta valoración que han revelado frente a las ganancias en aprendizaje e innovación, las convierten en un actor relevante en los roles de intermediarios, inversionista u operadores. No se puede afirmar lo mismo de las fases posteriores a las de aprendizaje, donde prima el ambiente competitivo a mayor escala, como es el caso de los contratos por desempeño; las CCF parecen no tener los incentivos para participar en estos procesos y, si bien cuentan con las capacidades para hacerlo, han revelado una preferencia por no participar. Este último punto resalta, sin menoscabo de la participación de la CCF, la importancia de contar con otros actores privados para las fases de escalamiento posteriores a las de aprendizaje.

# I. La singularidad de las Cajas de Compensación Familiar

La unidad de análisis de este estudio es la Caja de Compensación Familiar. En primer lugar, se analizará cómo estas fueron un actor esencial del BIS III en sus etapas de estructuración e implementación. En segundo lugar, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en el BIS III, e involucrando las expectativas de otras CCF y otra experiencia reciente en este tipo de instrumentos, se analizará su potencial como actor relevante para la generalización y el escalamiento de la política social a partir de la aplicación de instrumentos basados en desempeño.

Las Cajas de Compensación Familiar (CCF) son “personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la Ley” (SuperSubsidio, 2016, pág. 2) que prestan servicios sociales a la población afiliada, por lo general empleada formal y a sus familias, y a otros grupos poblacionales por lo general reconocidos como vulnerables. Así mismo, al ser entidades sin ánimo de lucro, enfocan su campo en temáticas de política social (salud, educación, formación para el trabajo, vivienda, crédito, entre otros), administran recursos públicos de destinación específica y a menudo son operadores de políticas públicas (Tabla 8).

El marco de análisis que se propone para entender a las CCF es una adaptación de la propuesta realizada por Sanabria & Guzmán (2021) en su comprensión de la naturaleza híbrida pública-privada de las Cajas de Compensación Familiar (CCF). Específicamente, se consideran cuatro conceptos complementarios y relacionados que permitirán identificar ciertas condiciones para la potencial escalabilidad del programa de BIS por medio de las CCF. Estos conceptos son: publicness, valor social, gobernanza colaborativa y alta diversificación (Esquema 1).

En las siguientes subsecciones se especifica cada uno de los conceptos.

## 1. Publicness

Para entender la relación que existe entre las organizaciones privadas y lo público, Bozeman (2004) propone la noción de publicness<sup>1</sup>. Este concepto plantea que todas las organizaciones son públicas en tanto operan y están inmersas en espacios, instituciones u objetivos públicos; ya sean organizaciones empresariales, sin ánimo de lucro o de otro tipo.

Bozeman & Moulton (2011) plantean que el tipo de interacción entre lo público y las organizaciones privadas responde al grado en que las autoridades políticas restringen y definen el comportamiento de los actores empresariales u organizacionales a partir de la influencia que ejercen por medio de la instrucción de incentivos. En este sentido, publicness se puede conceptualizar como el grado de influencia en el direccionamiento y financiamiento del sector público sobre las organizaciones privadas (Bozeman & Walker, 2011; Sanabria & Duarte, 2021).

Tomando como punto de partida esta definición de publicness, Sanabria & Duarte (2021) plantean que el concepto no se debe limitar a la forma en que lo público incide en lo privado, sino que también debería incluir la manera en que lo privado incide en lo público.

En este sentido, y en tanto el objetivo último de las CCF es colaborar al “ejecutivo en la protección del trabajador y de la población en general, dando el acceso a los servicios de las mismas por parte de población no afiliada” (Ministerio de Trabajo), su grado de publicness también se asociará al hecho de que parte de su financiación corresponde a las contribuciones obligatorias que los empleados deben hacer a las CCF<sup>2</sup>. Por tal razón, el grado de publicness de las CCF podría estar definido por su propósito específico de bienestar social, porque a menudo

1 Al respecto véase también Bozeman & Walker (2011) y Bozeman & Moulton (2011).

2 Como también ocurre con los aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

son aliadas estratégicas del estado para proveer servicios sociales y porque su fuente de financiación es, al menos parcialmente, de recursos públicos de destinación específica.

La noción de publicness es relevante para entender el rol de las CCF en los BIS y en su potencial escalamiento. Esta relevancia reside en el hecho de que cumplen una serie de funciones y atributos que le atribuyen un grado de publicness que pueden incidir en la forma en que responden a su manera de enfrentar el riesgo, inherente en el diseño e implementación de los BIS, o a los incentivos económicos propios de un mercado competitivo de operadores de servicios sociales en el caso de un posterior escalamiento.

## 2. Gobernanza colaborativa

El segundo concepto relevante en el marco de análisis es el de gobernanza colaborativa. Este término se refiere a un tipo de gobernanza que busca la “colaboración de diferentes organizaciones de los sectores público, privado y cívico, que trabajan juntas como stakeholders sobre la base de un consenso deliberativo y de decisiones colectivas para alcanzar metas comunes que no podrían lograrse de manera individual (Ran & Qi, 2018, 48)”.

La gobernanza colaborativa se debe entender como una estructura en la toma de decisiones y de ejecución de recursos que tiene como fin avanzar en el alcance determinados objetivos. En este sentido, y teniendo en cuenta las características contextuales, la gobernanza colaborativa debe contar con la flexibilidad suficiente para adaptar los acuerdos al mapa de actores, sus capacidades y demás aspectos que determinen la forma en que operan<sup>3</sup>.

Para el caso de la búsqueda de un objetivo social o económico en el marco de un esquema que involucre actores públicos o privados, los acuerdos de la gobernanza colaborativa podrían ser apropiados para lograr una distribución de responsabilidades y de riesgos de acuerdo con las capacidades de los actores y las características de la oferta. En consecuencia, para que este tipo de acuerdos sean factibles, deberían poder tener en cuenta diferentes formas de relacionamiento entre el estado y los privados. En este punto radica la relación que existe entre la noción de publicness y la de gobernanza colaborativa: si el acuerdo de la gobernanza colaborativa involucra al sector público, entonces definirá el grado de publicness de los actores privados que participen en él.

Un bono de impacto social podría ser visto como un acuerdo de gobernanza colaborativa y, a la luz de este concepto, debería ser lo suficientemente flexible para encontrar la alineación entre actores públicos y privados en función de el mismo objetivo social.

## 3. Valor Social

Las CCF por lo general son actores cuyo propósito es el de generar valor social en el mercado de servicios sociales para sus afiliados y otros grupos poblacionales por lo general pobres o vulnerables. El concepto de valor social se puede asociar al valor que emerge a partir de una dinámica de interacción entre la oferta y la demanda de mercados conformados por organizaciones no gubernamentales, empresas sociales, emprendimientos sociales, programas sociales, entre otros (Mulgan, 2010).

Una manera de aproximarnos al valor social, sugiere Mulgan (2010), es observando la interacción de la demanda efectiva y la oferta efectiva de mercado. Por demanda efectiva se entiende “la disponibilidad a pagar de alguien por un servicio o un resultado. Ese alguien puede ser una agencia pública, una fundación o los ciudadanos” (Mulgan, 2010, pág. 42), por su parte, la oferta efectiva, se refiere “a que el servicio o resultado funciona, es asequible e implementable” (Mulgan, 2010, pág. 42).

Es interesante resaltar que Mulgan no establece una lista cerrada de temas que delimitan el campo del valor social, sino que lo define como el valor que emerge de un mercado de ciertos actores cuya finalidad no es ex-

<sup>3</sup> En este orden de ideas, Ran & Qi (2018), plantean que en tanto el propósito de cualquier acuerdo de gobernanza colaborativa es resolver problemas y producir políticas más efectivas, eficientes y flexibles, estos deben ser contextuales y adaptarse “a las condiciones particulares del entorno, del tema de política pública específico y de los actores involucrados, entre otras variables” (Sanabria Pulido et al., 2021, 155).

clusivamente la búsqueda de ganancia, utilidad o beneficio económico sino también la de bienestar colectivo, público o social.

Retomando los otros conceptos de este marco de análisis, cuando las CCF llegan a acuerdos o contratos con el sector público para la provisión de servicios sociales o la consecución de un resultado dirigido a resolver un problema social o una necesidad, entran de esta forma a un esquema de gobernanza colaborativa, asumen un grado de publicness y entran a participar, desde la oferta, en un mercado cuya interacción generará valor social.

En la medida que las CCF puedan proveer un servicio social que busca un gobierno a un costo inferior a la disponibilidad a pagar, estas estarán generando valor social.

#### 4. Alta diversificación

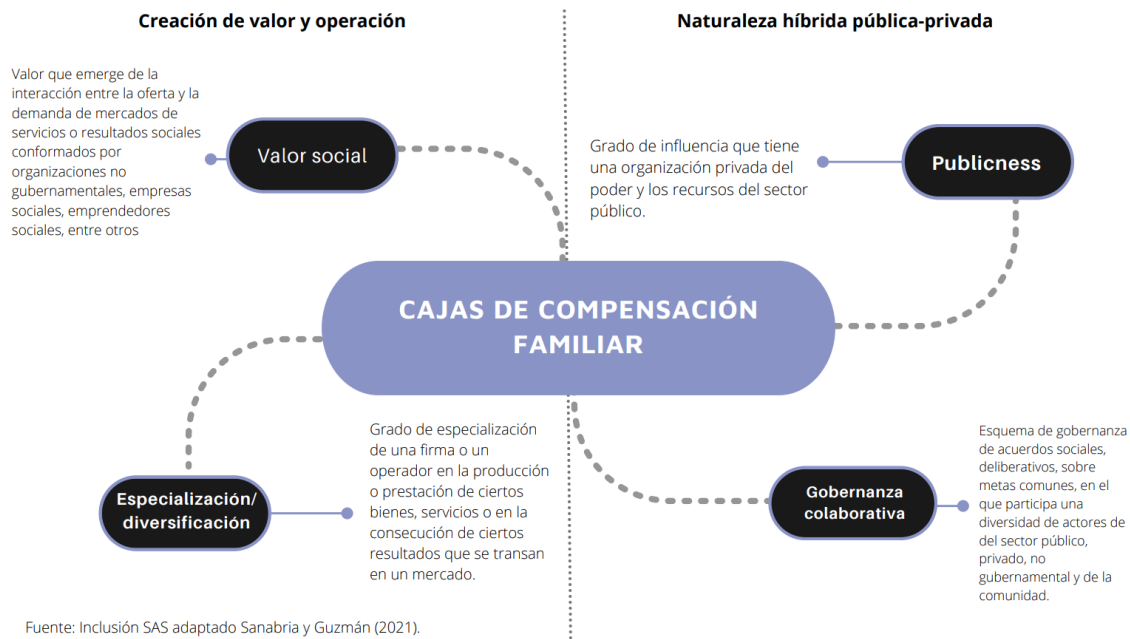
El alto grado de diversificación sectorial de las CCF será decisiva para la definición de los acuerdos de gobernanza colaborativa y para su participación en mercados de valor social.

El concepto de diversificación se refiere al grado de concentración de las CCF en ciertas áreas de experticia o de trabajo. De esta característica de las CCF depende la naturaleza de los acuerdos de participación en los BIS. Dicho esto, vale la pena mencionar que el grado de diversificación de las CCF depende tanto del contexto en donde operan como de sus capacidades. Esto responde a que el contexto determina aquellas áreas en las que se deben enfocar para cubrir ciertos servicios sociales y, a su vez, sus capacidades determinan la posibilidad de cubrir dichos servicios. En este sentido, según estos dos criterios, tal y como lo señalan Carrasco & Farné (2010), las CCF son reconocidas en sus

“regiones como prestadoras de servicios sociales, en aquellas áreas en que han demostrado una alta capacidad en materia de experticia e infraestructura para su prestación (salud, nutrición, recreación, educación, capacitación, empleo, emprendimiento, etc.) y que como ya se señaló corresponden a un grado de especialización que las diferencia y particulariza dificultando la conformación de una tipología que responda a condiciones de tamaño o región” (Carrasco & Farné, 2010, 55).

Las decisiones de diversificación de los operadores, sean CCF o no, también pueden ser vistas como respuestas a la competencia en los mercados. En este sentido, esta noción es fundamental para definir las características de la participación que tienen las CCF en los desafíos de innovación que traen consigo los nuevos modelos de financiación basada en resultados, y en las posibilidades de ser parte de un mercado potencial de servicios sociales de pago por resultados a través de la implementación de BIS o de otros mecanismos.

## Esquema 1 Marco de análisis para abordar las Cajas de Compensación Familiar



Finalmente, es importante mencionar que estos conceptos interactúan entre sí y las características propias de cada uno se refuerzan mutuamente. Esto implica, por ejemplo, que el grado publicness, el valor social, la gobernanza colaborativa y la alta diversificación se manifiestan en la práctica de forma interrelacionada; por ejemplo, se puede indicar que el valor social que emerge del mercado incide sobre el grado de diversificación<sup>4</sup>. También se puede afirmar que el grado de publicness de una CCF determina el tipo de gobernanza colaborativa a la que se suscribe o que el grado de publicness de una CCF emerge de la necesidad de generar valor social en determinados contextos. De manera similar, las características contextuales de las regiones y los mercados (grado de competencia) en donde operan las CCF pueden determinar su grado de especialización/diversificación.

<sup>4</sup> Por ejemplo, las instituciones educativas sin ánimo de lucro que operan colegios públicos: Comunidad de Hermanos Maristas (concesión colegios Soledad Acosta de Samper y San José de Maryland), Temporal alianza educativa (concesión colegios Jorge Isaac, Sierra Morena parque, Bolonia, Las Margaritas, Campo Verde I y Campo Verde II).



## II. El estudio de caso del BIS III

El tercer Bono de Impacto Social desarrollado en Colombia, CREO Comfama, fue propuesto e implementado por la Caja de Compensación Familiar de Antioquia, Comfama. El BIS III, considerado un “Bono de innovación en Emergencia”, se aprobó con el objetivo de obtener aprendizajes y resultados sociales en un contexto de pandemia que acabó con cerca de 5 millones de puestos de trabajo en el país.

Las particularidades del BIS III permiten tener una serie de lecciones aprendidas que son de alta utilidad para entender el papel que ha jugado la CCF en desarrollo del BIS. Más adelante se tendrán en cuenta otras situaciones comparativas con otros BIS, donde las CCF han participado en otro segmento de la cadena de valor, así como de la ausencia de su participación, que deja al final, otros elementos de aprendizaje.

El BIS III nace a partir de la motivación del Banco Interamericano de Desarrollo BID<sup>5</sup>, la Cooperación internacional de Suiza SECO<sup>6</sup>, la Fundación Corona y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social<sup>7</sup> de dar continuidad al desarrollo del ecosistema de pago por resultados en Colombia, motivación que se materializó a través de la firma de un acuerdo especial en el marco del convenio N°1638 que dio vida a los Bonos I y II<sup>8</sup>, y cuyo objetivo inicial fue el de “aunar esfuerzos para el diseño formulación e implementación de proyectos innovadores de común acuerdo bajo la modalidad de bonos de impacto social a través de acuerdos de pago por resultados”<sup>9</sup>.

A raíz de los resultados de los primeros bonos y de las directrices enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” donde específicamente en el Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, se establecía la posibilidad de explorar el desarrollo de un fondo de pago por resultados como estrategia de sostenibilidad y escalabilidad de los Bonos de Impacto Social (BIS) y otros esquemas de pago por resultados, en noviembre de 2019 las partes deciden suscribir una modificación al convenio N°1638<sup>10</sup>, buscando dar respuesta al lineamiento del gobierno y a la institucionalización los modelos de pago por resultados mediante la creación del primer Fondo de Pago por Resultados en Colombia y en América Latina denominado FPR Logra.

Una vez creado el FPR Logra, en marzo de 2020 se firma el acuerdo especial, acuerdo que garantizaba los recursos para el financiamiento los convenios de cooperación técnica en el desarrollo de los bonos de impacto social, que se suscribieran dentro del Reto Empleo<sup>11</sup>.

El Reto Empleo fue entonces el primer ejercicio competitivo para la implementación de bonos de impacto social, del FBR (Esquema 2), con el objeto de “Contribuir con la generación de aprendizajes y soluciones efectivas en resultados de empleo formal para población vulnerable, asociados con la colocación y permanencia en el empleo durante tiempos de crisis”<sup>12</sup>.

---

5 El BID es un organismo internacional, cuya misión es ayudar a acelerar el proceso de desarrollo económico y social en sus países miembros regionales en vías de desarrollo en América Latina y el Caribe, tanto de manera individual como colectiva.

6 La sigla SECO corresponde a Secretaría de estado para asuntos económicos de Suiza.

7 El Departamento administrativo para la Prosperidad Social, es la entidad cabeza del sector de la inclusión social, encargada de la ejecución de la política social en Colombia.

8 El primer bono de impacto social se llamó “Empleando Futuro” y se ejecutó entre el 2017 y 2018. El segundo bono de impacto social se denominó “Cali progresa con empleo” y fue ejecutado entre el 2019 y el 2020. Acuerdo especial al convenio marco N°1638. Consideraciones.

9 Convenio marco 1638 firmado el 13 de diciembre de 2016. Clausula N°1 Objeto.

10 Otrosí N°1 al convenio marco N°1638 firmado el 14 de noviembre de 2019. Cláusula N°1 Objeto. “En el marco del presente convenio se desarrollarán los proyectos piloto bajo la forma de Bonos de impacto social y se creará el fondo de pago por resultados, que servirá como vehículo para el desarrollo de futuros bonos de impacto social, aun después de la terminación del presente convenio”

11 Acuerdo especial al convenio marco °1638 firmado el 16 de marzo de 2020. Cláusula N°1 Objeto

12 Convenio de cooperación técnica 001 entre el Fideicomiso fondo de pago por resultados y la Caja de Compensación Familiar de Antioquia Comfama. Capítulo II, aspectos generales de convenio.



Fuente: Adaptación de Inclusión SAS con base en SIBs.CO (2020)

En respuesta al Reto Empleo y después del proceso de evaluación de los intermediarios<sup>13</sup>, se firmaron dos Bonos de Impacto social, el tercero y cuarto que actualmente se están implementando en el país en su segunda iteración de aprendizajes. El tercero con la Caja de compensación Familiar de Antioquia Comfama y el cuarto con la Corporación Inversor. A los dos Bonos de Impacto Social se les dio el nombre de Creo-Crecemos con Empleo y Oportunidades.

Dentro de análisis estratégico del Bono de Impacto Social, la definición de la cadena de valor<sup>14</sup> del BIS es una herramienta necesaria para entender cuáles son las actividades primarias e identificar las posibles ventajas y los cuellos de botella en sus procesos.

Con base en el desarrollo el tercer bono de impacto social, este estudio de caso reconstruye la cadena de valor (Esquema 3) identificando dos grandes etapas<sup>15</sup>:

- La primera corresponde a la etapa de estructuración del negocio, en donde se definen las reglas de juego para el desarrollo del programa y se elaboran de manera conjunta el acuerdo con los documentos que lo sustentan.
- La segunda etapa, denominada Implementación, donde se ponen a prueba las estrategias para lograr los resultados y conforme a la obtención de estos, recibir el pago por parte de los pagadores que buscan el cambio social.

13 El proceso de evaluación de los proponentes/intermediarios se describe en 1.1.2 elaboración de la propuesta

14 Michael Porter (1985), en su libro "Ventaja Competitiva", establece un marco de análisis para las empresas y la define como es una herramienta estratégica que mide cada una de las actividades de la empresa, con el fin de saber y mejorar su competitividad.

15 Las fuentes utilizadas son los manuales operativos y de contratación, las actas de los comités de coordinación del reto empleo y las entrevistas a los actores que participan en el BIS.

## Esquema 3 Cadena de valor- Bono de Impacto Social

### Stakeholders

- Pagadores
- FPR
- SIBs.CO
- Asesores Técnicos
- Asesores Jurídicos

- Intermediario
- Inversionistas
- Prestadores de servicios

- Pagadores
- FPR
- Intermediario

- FPR
- Intermediario

- Intermediario
- Inversionistas
- Prestadores de servicios
- Población objetivo
- FPR

- FPR
- Auditor Externo

- Pagadores
- FPR
- Intermediario

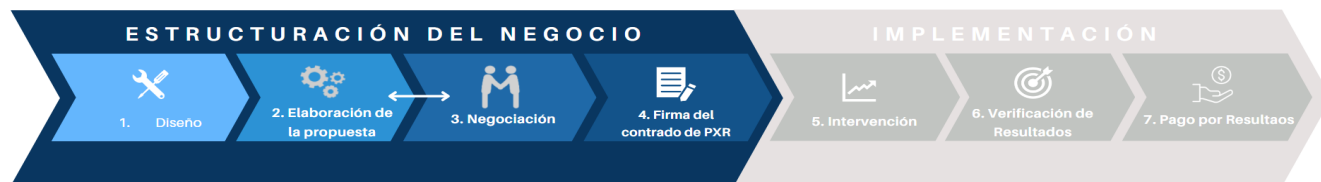


Fuente: Inclusión SAS

# 1. Estructuración del Negocio: la alineación de intereses

La estructuración del negocio corresponde a los primeros cuatro eslabones de la cadena de valor del BIS: diseño, elaboración de la propuesta, negociación y firma del contrato (Esquema 4).

Esquema 4 Estructuración del negocio



Fuente: Inclusión SAS

En esta etapa se conectan los intereses de las partes para que puedan determinar de manera conjunta cuál será la estrategia para lograr los resultados<sup>16</sup>. La estrategia debe contemplar los elementos del diseño del Reto Empleo, que se recogen en la elaboración de la propuesta por parte del proponente (en este caso también intermediario) y se resuelve en la etapa de negociación, donde se contrastan, por un lado, los intereses de los pagadores definidos en el diseño y, por otro lado, las expectativas de los proponentes que se hacen evidentes en la propuesta. Superada la etapa de negociación, se desarrollan de manera conjunta los documentos jurídicos, técnicos y financieros sobre los cuales se va que darán soporte a la implementación una vez se firme el contrato.

## 1.1 ¿Cómo se llevó a cabo la estructuración del negocio del BIS III?

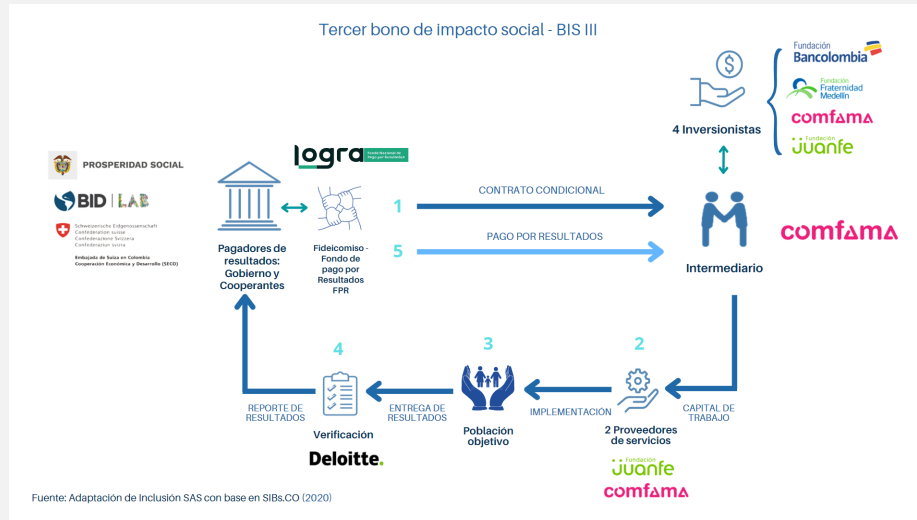
Los bonos de impacto social (BIS) son contratos que tienen dos características fundamentales: en primer lugar, son arreglos basados en resultados, es decir están motivados por una demanda que, más allá de requerir actividades o servicios específicos, se concreta en la forma de un resultado social esperado por parte de un pagador. En segundo lugar, incorporan la figura del inversionista, que tiene por función cubrir el capital necesario para que un proveedor pueda iniciar la operación (ver Recuadro 1). La figura del inversionista sugiere la existencia de un riesgo relevante en la consecución de los resultados, razón por la cual se ha dicho que los BIS incorporan también un componente importante de innovación social (GOLab, 2018).

Conceptualmente, los BIS podrían clasificarse como una modalidad de alianza público-privada de servicios sociales: cuando un pagador público le paga a un privado por un resultado social, no está haciendo otra cosa distinta a la de contratar una operación abierta, es decir no parametrizada y flexible, a través del intercambio de riesgos en función de la maximización y sostenibilidad de un resultado social esperado. Por consiguiente, el éxito del Bono de Impacto Social dependerá de la robustez que se consiga en la alineación de intereses y del equilibrio en la distribución de los riesgos dado el contexto y las circunstancias donde se desarrolle.

## Recuadro 1 Teoría del cambio del BIS III

La teoría del cambio de los bonos de impacto social como vehículo de financiación e implementación de programas sociales, se resume en el Esquema 5. No se encuentra el origen de la referencia.<sup>17</sup>. En el primer paso, el gobierno y los cooperantes diseñan un contrato en el que se comprometen a hacer pago por resultados conforme a sus expectativas de impacto social, la elección del resultado a conseguir se da en este paso. La estructuración del contrato pasa por un proceso de construcción y negociación entre los pagadores y los implementadores (inversionistas, operadores e intermediario). El segundo paso consiste en que los inversionistas direccionan el capital de trabajo a los operadores que tendrán la misión de conseguir el resultado buscado; en este punto cabe destacar que la experiencia en los bonos III y IV ha evidenciado el rol del intermediario, quien es el encargado de articular a los inversionistas y operadores (ver No se encuentra el origen de la referencia.. La implementación y operación del servicio que deben conllevar al resultado esperado se da en el tercer paso, la provisión se hace conforme a las condiciones pactadas y el proceso es liderado por el intermediario. Finalmente, el verificador certifica el resultado en el cuarto paso y en el quinto se ejecuta el pago por el resultado obtenido (Esquema 5).

Esquema 5 El Bono de impacto social III como vehículo financiero y de implementación de programas de impacto social



### 1.1.1 Diseño

En el diseño del Reto empleo se contemplaron tres aspectos fundamentales para la estructuración del BIS, el primero de ellos fue el jurídico; a partir del manual de contratación del Logra, los pagadores aprobaron la modalidad excepcional para la suscripción de convenios de cooperación técnica como la opción apropiada para la ejecución del Reto Empleo y por lo tanto de los BIS<sup>18</sup> (Tabla 1).

El segundo aspecto definido en el diseño fue el financiero; partiendo del monto acordado para el Reto Empleo de \$11.700 millones COP<sup>19</sup>, se estimó que el presupuesto mínimo para la primera etapa era de \$3.000 millones COP, sin embargo, y debido a la situación de incertidumbre e inestabilidad del mercado laboral, las propuestas podrían ser de menor presupuesto por el riesgo que implicaba la obtención de los resultados.

Por último, se contemplaron los aspectos técnicos dentro de los cuales se definieron: los criterios de entrada, las ciudades potenciales por donde debía empezar el programa, las características del esquema de intervención, las métricas de pago, entre otros (ver tabla 1).

17 El esquema es una adaptación del modelo Sibs.CO (2020) con base en los bonos II y III. Los BIS III y IV son el resultado del Reto Empleo del Logra. Fue el primer ejercicio competitivo de BIS propuesto a través de Logra.

18 La decisión quedó registrada en el acta 001: aspectos contenidos en el acta de comité de coordinación del Reto Empleo N°001.

19 De ese total, el 50% fue aportado por Prosperidad social y 50% por el BID Lab en calidad de administrador de los recursos de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO).

Tabla 1 Aspectos jurídicos, financieros y técnicos del Reto Empleo

Reto Empleo - Bonos de Impacto Social		
Aspecto	Descripción	
Aspectos Jurídicos	De acuerdo al manual de contratación de Fideicomiso Fondo de Pago por Resultados, la modalidad seleccionada por los pagadores para la contratación de los BIS, fue la Modalidad excepcional para la suscripción de convenio de cooperación técnica, que se desarrolla en 4 etapas : Etapa 1. Acercamiento a potenciales proponentes Etapa 2 –Estructuración Etapa 3 – Contractual Etapa 4 – Supervisión del contrato y etapa post contractual	
Aspectos Financieros	El presupuesto del reto fue del \$11.700 millones de pesos Col, de los cuales el 50% eran de PS y el otro 50% del BID lab con recursos de SECO. Se esperaban entre 2 y 4 BIS con un presupuesto promedio de \$3.000 a \$6.000 millones de pesos Col, sin embargo, y debido a la situación de incertidumbre e inestabilidad del mercado laboral, las propuestas podrían ser de menor presupuesto por el riesgo que implicaba la obtención de los resultados	
Aspectos Técnicos	Criterios de entrada	* No tener un empleo formal al momento de Pre-inscripción. * Ser colombiano mayor de 18 años. * No haber participado en programas de empleo o BIS * Tener Sisbén categoría A o B o un puntaje igual o inferior a 41.74
	Esquema de intervención	* Propuesto por el intermediario * Que incorpore Innovaciones / Aprendizajes * Tiempo de Intervención con posibilidad de un periodo inicial e iteraciones
	Métricas de pago	Métricas de Pago * Colocación laboral * Retención laboral a 3 meses Métricas de Aprendizaje * R6 - R9 – R12
	Límites de pago	Colocación laboral. 60% y 75%
	Distribución de precio	* Colocación laboral: ±60% * Retención laboral: ±40%
	Focalización geográfica	Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Ibagué, Medellín, Montería, Pasto, Pereira, Popayán y Villavicencio

Fuente: Manual de contratación del Fideicomiso y ABC del Reto Empleo. Fondo de pago por resultados LOGRA 2020.

En cuanto a la definición de los criterios de entrada a nivel de individuos, la discusión se centró en el punto corte del Sisbén<sup>20</sup> para seleccionar a los potenciales beneficiarios y en el tiempo mínimo de desempleo que se les exigiría. El puntaje de corte para identificar a la población pobre y pobre extrema fue 41.74 en la versión vigente del Sisbén en ese entonces (versión III)<sup>21</sup>. Se acordó también que el corte se revisaría una vez entrara en vigencia nueva versión del instrumento de focalización (versión IV), que ya había sido anunciada por el gobierno en el momento de la estructuración.

Además de la focalización individual o por hogares, otro aspecto definido en el diseño fue la focalización geográfica, donde los pagadores y el equipo técnico realizaron un análisis que asociaba las tasas de desempleo con la dinámica del tejido empresarial de las ciudades y municipios del país. En la (tabla 1) se registran las ciudades priorizadas.

Frente a la definición de un umbral mínimo de tiempo cesante previo a la inscripción, a pesar de que Prosperidad Social había solicitado fijar un periodo de mínimo 4 meses de desempleo, se acordó no aceptarlo en razón a la crisis de desempleo ocasionada por la pandemia, dejando como requisito que los potenciales participantes estuvieran desempleados al momento de la preinscripción al programa<sup>22</sup>.

Un aspecto fundamental del BIS III, es que en esta etapa de diseño se determinó también que el esquema de intervención fuera abierto y propuesto por los proponentes-intermediarios; esto con el fin de desarrollar modelos innovadores con mecanismos que se pudieran probar e iterar y así lograr aprendizajes y mejores resultados en materia de empleo en un contexto de emergencia.

20 El Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, que permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos. Esta clasificación se utiliza para focalizar la inversión social y garantizar que sea asignada a quienes más lo necesitan. Departamento Nacional de Planeación. (s.f.) <https://www.sisben.gov.co/Paginas/que-es-sisben.aspx>

21 Se determinó que el corte del Sisbén se realizaría conforme a la resolución interna de Prosperidad Social N° 03903 de 2017 que fijaba los criterios de entrada, priorización, no inclusión y retiro de los programas de inclusión productiva.

22 Reto Empleo. Bonos III y IV. Anexo N°1 Ficha técnica. Convenio de cooperación técnica N°001 de 2021

Como único marco se dejaron las condiciones de que estas propuestas debían garantizar, en primer lugar, la prestación de los servicios básicos establecidos en la legislación laboral con respecto a los servicios de gestión y colocación y, en segundo lugar, no incluir subsidios a las empresas. Si se lograban los resultados pactados, y de ser viable para las partes, se podría avanzar al periodo de iteración<sup>23</sup>.

Finalmente, las métricas de pago<sup>24</sup>, la distribución de precio<sup>25</sup> y el límite de pago<sup>26</sup> fueron definidos con el objetivo de incentivar la vinculación laboral de la población en situación de vulnerabilidad. Es por eso que en la tabla 1 los mayores porcentajes de la constitución del precio se ubican en la colocación laboral y no en la retención o permanencia a 3 meses.

#### Recuadro 2 Actores que intervienen en los bonos de impacto social

Un bono de impacto social tiene como característica principal que uno de los pagadores o el pagador de resultados (si solo es uno) es una entidad del sector público. El actor público, dada su naturaleza y misionalidad, tiene el objetivo de lograr resultados que generen impacto social. En el BIS, la entidad pública es la que propicia un escenario diferente al tradicional para conseguir los resultados sociales esperados; y además de promover la innovación, permite que otros actores puedan ser parte de la solución. Es así como la cooperación internacional y el sector privado se convierten entonces en los aliados estratégicos que facilitan la innovación y la financiación de estos nuevos modelos.

La cooperación internacional ha incentivado al sector público a buscar nuevas alternativas utilizando modelos diferentes que se adapten al marco jurídico actual, y que al tiempo dejen espacio para la innovación. En el caso de los BIS en Colombia, esa apuesta ha venido respaldada con recursos para pagar resultados como copagador dentro del esquema de implementación.

El sector privado por su parte ha participado de manera activa en los BIS: los inversionistas de impacto han dispuesto de los recursos suficientes para apalancar la operación a riesgo de lograr los resultados y los operadores de servicios han compartido sus metodologías; cada una diseñada de acuerdo a la experiencia previa. En el caso colombiano, el articulador de la operación y de la financiación del BIS ha sido un actor denominado Intermediario, actor crucial que es proponente, firmante del convenio y responsable de lograr los resultados, a través de una correcta articulación entre inversionistas, operadores y pagadores.

Tabla 2 Descripción de los actores que intervienen en los bonos de impacto social

	<b>PAGADORES DE RESULTADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sector público</li> <li>Cooperación Internacional</li> </ul>	Actores que condicionan los pagos al logro de resultados definidos previamente y verificados. En un BIS entre los pagadores de resultados siempre estará presente un actor de Gobierno
	<b>INVERSIONISTAS</b>	Representados a través del Intermediario	Organización que asume el riesgo financiero en un BIS al proveer el capital inicial a los operadores. Inversión de impacto
	<b>INTERMEDIARIO</b>		Organización que coordina a los diferentes actores para la implementación de un BIS. Esta a cargo de la estructuración del negocio y representa los intereses de los inversionistas
	<b>PROVEEDORES DE SERVICIOS</b>	Representados a través del Intermediario	Organización encargada de la intervención con la población objetivo. Esta puede ser con ánimo o sin ánimo de lucro. Los proveedores de servicios u operadores brindan los servicios a la población objetivo para alcanzar los resultados acordados.
	<b>FONDO DE PAGO POR RESULTADOS - FPR</b>		Plataforma de innovación pública que impulsa mecanismos de financiación, diseño, implementación y evaluación de proyectos sociales bajo esquemas de pago por resultados en Colombia.
	<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>		Población con las características requeridas y definidas por los pagadores para participar en un programa social BIS que recibe los servicios ofrecidos por el implementador.
	<b>AUDITOR INDEPENDIENTE</b>		Auditor externo que verifica los resultados pre-acordados de manera independiente y objetiva
	<b>ASESORES EXTERNOS</b>		Organizaciones externas que prestan apoyo y asistencia jurídica o técnica en las diferentes etapas de proyecto. A demanda

Fuente: Adaptación de Inclusión SAS con base en SIBs.CO (2020)

23 ABC Reto Empleo. Fondo de pago por resultados LOGRA 2020

24 Las métricas de pago son los resultados por los que se decide pagar en un acuerdo de pago por resultados. Instiglio (2019)

25 La distribución del precio corresponde al % de pago asignado a cada una de las métricas acordadas. Dependerá de la métrica de pago que se quiere priorizar. Así los incentivos estarán alineados con el impacto que se quiera genera. Instiglio (2019)

26 El límite de pago establece el presupuesto máximo a pagar por cada métrica de pago. Define el nivel máximo de resultado a partir del cual no se harán más pagos adicionales. Instiglio (2019)

En línea con el avance en el diseño, se inicia de forma paralela el acercamiento con los potenciales proponentes. Esta identificación se convirtió en un reto en sí mismo para los pagadores y equipos técnicos dado el desconocimiento de la sociedad en general sobre los mecanismos de pago por resultados.

En la identificación de los potenciales proponentes o intermediarios, se tomó como punto de partida las ciudades priorizadas para la intervención y se utilizaron elementos propios de las entidades como: la naturaleza jurídica, la experiencia previa en trabajo con poblaciones vulnerables y el reconocimiento de las capacidades de gestión, articulación y generación de valor. El proceso dio como resultado la identificación de un total de quince actores potenciales que continuarían hacia el proceso la socialización y sensibilización los mecanismos de pago por resultados y del Reto Empleo<sup>27</sup> Una vez concluido el proceso de socialización, los pagadores invitaron a cinco de los quince potenciales proponentes para presentación de la manifestación de interés y la evaluación de la misma<sup>28</sup>.

### 1.1.2 Elaboración de la propuesta

El primer paso para avanzar en la elaboración de la propuesta fue la evaluación de la manifestación de interés. Los pagadores definieron los criterios habilitantes jurídicos, técnicos, financieros y de valoración para calificar las manifestaciones de interés radicadas por los posibles proponentes y del proceso resultó una lista ordenada de elegibles.

De los cinco actores invitados, tres presentaron manifestación de interés y la documentación de soporte solicitada, dejando al final una lista de elegibles en el siguiente orden<sup>29</sup>: i) la caja de compensación familiar de Antioquia Comfama, ii) Corporación Inversor y iii) Corporación Minuto de Dios

Esquema 6 Actividades a cargo del intermediario



Fuente: Inclusión SAS

Con Comfama, primera de la lista, y a través del Fideicomiso Fondo de pago por resultados<sup>30</sup>, se firma el 2 de

27 Acta N°001 del Reto Empleo. (2021)

28 Esta invitación se hizo a través del comité N°001.

29 Comité de coordinación N°005 del Reto Empleo.

30 El Fideicomiso fondo de pago por resultados de materializa a través de un patrimonio autónomo de administración y pagos creado como consecuencia de la suscripción del Contrato de Fiducia Mercantil 359 FIP de 2019, y cuya vocera y administradora será Fiduciaria La Previsora.

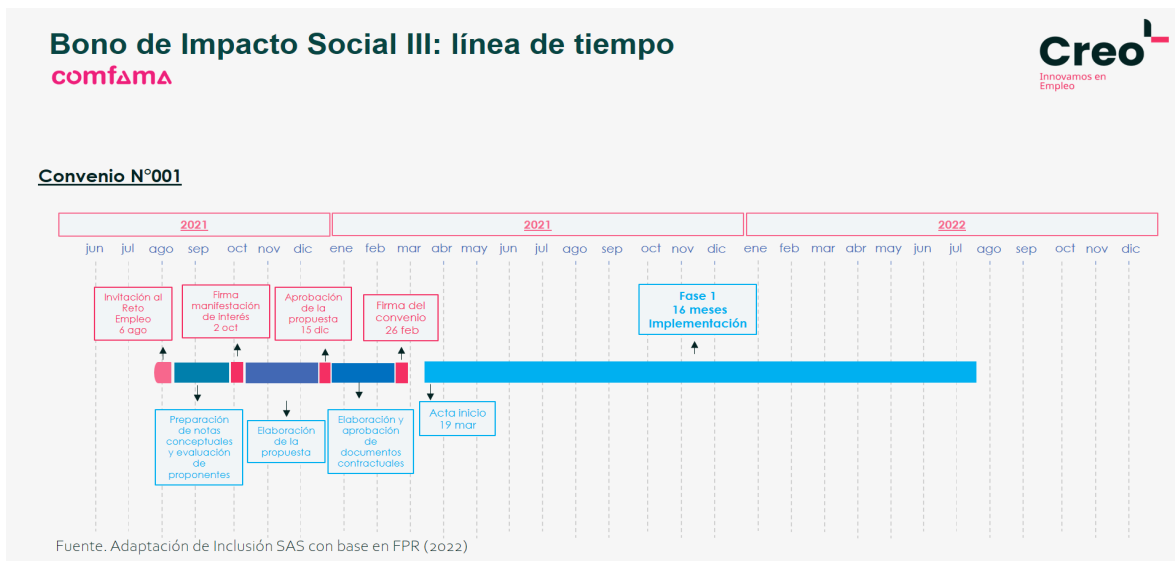


octubre de 2020 la aceptación de la manifestación de interés<sup>31</sup> (ver línea de tiempo Esquema 7), y se define el cronograma de trabajo que incluye una serie de sesiones técnicas de acompañamiento para orientar la elaboración de la propuesta. El equipo técnico del Logra diseña, junto con Instiglio<sup>32</sup>, un kit de herramientas con cinco sesiones estratégicas de trabajo, bibliografía de referencia y guías de aplicación, con los aspectos generales y específicos, técnicos, jurídicos y financieros para que los intermediarios lograran desarrollar una propuesta alineada con el diseño del reto. En la elaboración de la propuesta, Comfama, en calidad de proponente, tuvo que definir las rutas de intervención con detalle de los servicios, estrategias, y propuestas de innovación (Esquema 6) y a la vez alinear los intereses de los inversionistas y de los operadores de servicios para lograr la articulación de la alianza privada y por consiguiente el respaldo necesario para la presentación de ésta a los pagadores. Así mismo, en su triple rol de intermediario, inversionista y operador, estructuró un esquema de gobernanza interno, con la definición de los equipos de trabajo y el alcance para cada uno de los roles dentro del modelo del BIS, y de esta manera mitigar un posible conflicto de interés en la implementación.

### 1.1.3 Negociación y firma del contrato

Comfama presenta la propuesta inicial el 11 de noviembre de 2020 para entrar así en la etapa de negociación, la cual dura aproximadamente un mes hasta la radicación de la propuesta final. Si bien los tiempos de la estructuración del negocio hasta la aprobación de la propuesta fueron menores a los transcurridos en los BIS I y II<sup>33</sup>, las discusiones alrededor de la definición del precio y de las innovaciones requirieron más tiempo.

Esquema 7 Línea de tiempo



El 15 de diciembre de 2020 se aprueba en el comité de coordinación N°010, la propuesta presentada por Comfama, y se decide continuar a la etapa de contratación del BIS III.

Finalmente, el 26 de febrero de 2021 se firma el contrato, que para este caso y de acuerdo a la modalidad de contratación, es un convenio de cooperación técnica, el N°001 entre el Fondo Logra y Comfama, firma que se consigue después de dos meses y medio de trabajo articulado, donde además se elaboraron y aprobaron los documentos jurídicos del convenio (minuta y anexos), por todas las áreas involucradas.

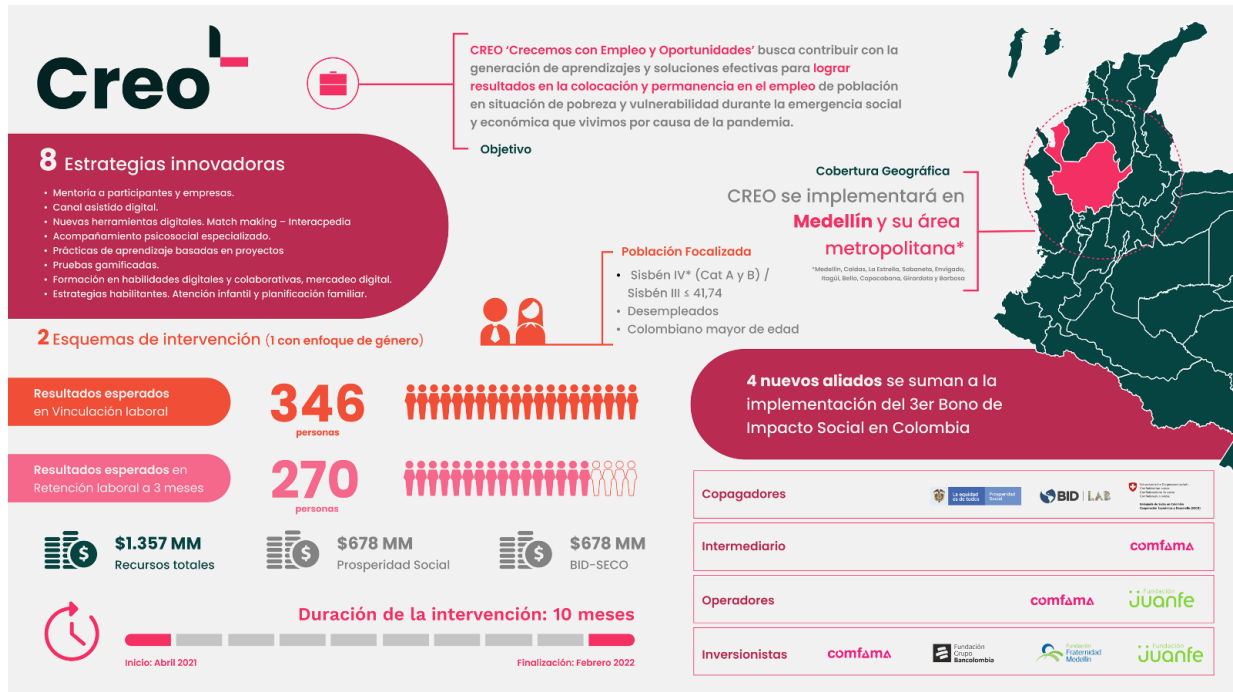
Los aspectos técnicos y financieros del BIS III acordados y registrados en el convenio y anexos, se muestran en el Esquema 8; Error! No se encuentra el origen de la referencia., y se complementan con el Esquema 9, donde se puede identificar la estructura legal del III bono de impacto social.

31 La aceptación de la manifestación de interés, da inicio a la etapa de estructuración del negocio y contiene: - la Identificación de las partes – la Identificación del objeto del proyecto – el cronograma de actividades y – el plazo de ejecución. (Pág. 25) Manual de contratación Fideicomiso Fondo de pago por resultados.

32 Instiglio es la firma que ha acompañado el componente técnico, en la implementación de los BIS en Colombia.

33 Aproximadamente 1 año. En el BIS I y II solo el proceso de negociación, tomo aproximadamente 6 meses.

Esquema 8 Diseño técnico del BIS III – CREO Comfama



Fuente: Fideicomiso Fondo de pago por resultados LOGRA (2021)

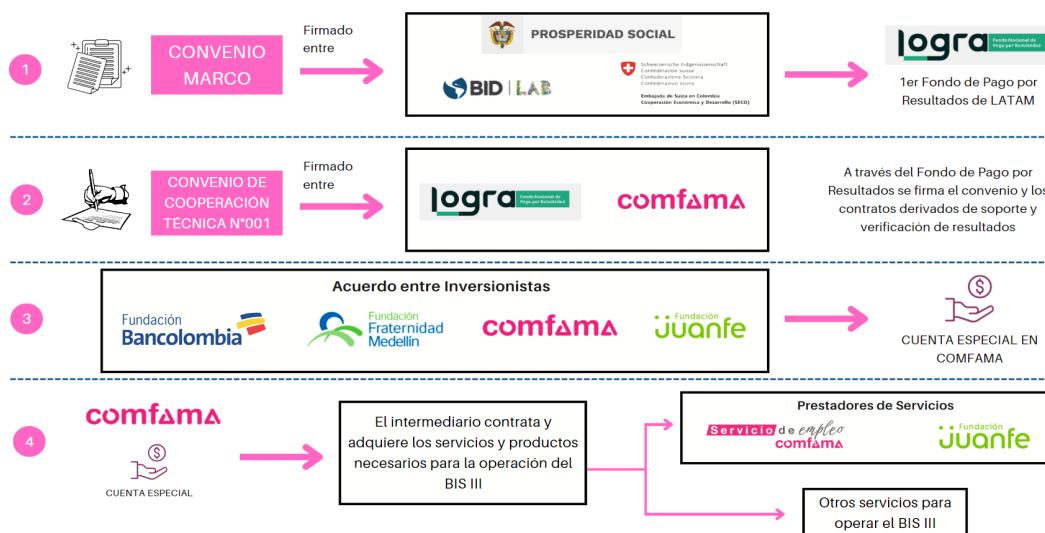
Los anexos del convenio de cooperación<sup>34</sup> contienen los aspectos técnicos relacionados con la operación y las rutas de intervención, lo que permite flexibilidad a la hora de ajustar los servicios a las necesidades de la población o los tiempos requeridos para lograr los resultados, entre otros, si la justificación es suficiente para que los pagadores lo aprueben a través del comité de coordinación<sup>35</sup>, por lo anterior, un ajuste en los parámetros técnicos no requiere de trámites jurídicos ni de ajustes a través de otros<sup>36</sup> al convenio. Los diferentes actores han reportado que esta característica ha sido esencial a la hora de reducir los costos de transacción de estructuración del BIS.

34 Los anexos son cuatro documentos que acompañan a convenio definidos así: anexo N°1 Ficha técnica, anexo N°2 Cronograma de hitos, anexo N°3 Cronograma estimado de pagos y anexo N°4 Definiciones.

35 "...Como quiera que estos Convenios de Cooperación Técnica están enmarcados en condiciones excepcionales, el Comité Fiduciario, previo análisis y aprobación del Comité de Coordinación del Reto, podrá aprobar la inclusión de ajustes de orden técnico y presupuestal, sin límite de cuantía, así como ampliar el plazo de ejecución y cobertura de los Convenios de Cooperación Técnica que se suscriban, en el momento en el que se requiera, siempre que los cambios estén debidamente motivados en relación con los componentes técnico, jurídico y financiero y se demuestre su pertinencia en procura de obtener los resultados o las metas trazadas. En todo caso, lo único que no se podrá modificar es el objeto del proyecto" ... (Pág. 26) Manual Operativo Fideicomiso Fondo de pago por resultados.

36 Un otrosí, es un documento anexo al contrato inicial, que modifica, agrega o elimina lo pactado.

ESTRUCTURA LEGAL DEL TERCER BONO DE IMPACTO SOCIAL EN COLOMBIA - BIS III



Fuente: Adaptación de Inclusión SAS con base en SIBs.CO (2020)

## 1.2 Dificultades y fortalezas de la fase de estructuración

A continuación se identifican las principales fortalezas y dificultades del mecanismo de BIS en su etapa de estructuración según lo que emergió en las entrevistas estructuradas con los diferentes actores que participaron en este segmento de la cadena de valor y otros adicionales<sup>37</sup>.

### ✓ Flexibilidad del modelo BIS en la especificación técnica de la operación y en la articulación

Las principales fortalezas durante la fase de estructuración del BIS III fueron la flexibilidad del esquema y las posibilidades de la articulación institucional. Una de las características principales del modelo de Bonos de Impacto Social es que la función de producción o de operación está “abierta”, de tal manera que el contrato detona un proceso de experimentación con ensayo y error en función del cumplimiento del resultado social esperado. Concretamente, este principio se refleja en la práctica en el hecho de que todos los aspectos técnicos de la propuesta relacionados con la definición de la ruta de atención, que están contenidos en los anexos del convenio y de acuerdo al manual operativo del Logra<sup>38</sup>, se pueden ajustar previa solicitud del intermediario, de tal manera que las modificaciones no requieren la negociación de un otrosí entre las partes.

Adicional a la flexibilidad de los esquemas de operación, las potenciales barreras en el proceso de estructuración de los BIS se reducen en la medida en que exista flexibilidad en las posibilidades de articulación entre las distintas partes. Esta articulación debe pasar por el DPS, por el Fondo Logra y por los intermediarios, que a su vez articulan con los inversionistas y los operadores. Para el caso particular del presente estudio de caso, Comfama fue uno de los inversionistas (ver Esquema 9), al tiempo que es el intermediario y uno de los operadores<sup>39</sup>, esta posibilidad ha sido reconocida como una ventaja o fortaleza del modelo durante el proceso de estructuración, dado que cierto grado de integración permite una alineación más veloz de los incentivos entre las partes.

37 Ver Tabla 7 con la lista de los entrevistados para la investigación cualitativa.

38 “Como quiera que estos Convenios de Cooperación Técnica están enmarcados en condiciones excepcionales, el Comité Fiduciario, previo análisis y aprobación del Comité de Coordinación del Reto, podrá aprobar la inclusión de ajustes de orden técnico y presupuestal, sin límite de cuantía, así como ampliar el plazo de ejecución y cobertura de los Convenios de Cooperación Técnica que se suscriban, en el momento en el que se requiera, siempre que los cambios estén debidamente motivados en relación con los componentes técnico, jurídico y financiero y se demuestre su pertinencia en procura de obtener los resultados o las metas trazadas. En todo caso, lo único que no se podrá modificar es el objeto del proyecto” (Pág. 26) Manual Operativo Fideicomiso Fondo de pago por resultados.

39 Además de Comfama, las entidades inversionistas para el BIS III fueron la Fundación Bancolombia, la Fundación Fraternidad Medellín y la Fundación Juanfe. Por su parte, las entidades operadoras del programa fueron la Fundación Juanfe y Comfama.

Sin embargo, y a pesar de que la flexibilidad del modelo, tanto en lo que tiene que ver con la posibilidad de abrir la función de producción y por el potencial de articulación entre actores, en el trabajo de campo se anotaron algunos matices y reparos frente a cada uno que vale la pena retomar en las lecciones aprendidas (Recuadro 3).

Finalmente, es importante tener en cuenta que la flexibilidad en la articulación, que permitió que Comfama se desempeñara en tres roles (aunque no de forma exclusiva) en la estructuración del BIS III, puede ser una facienda de este caso particular, pero no necesariamente es una conclusión generalizable para el escalamiento, como se verá en el último capítulo.

#### Recuadro 3 Algunos matices a la flexibilidad del modelo en la experiencia del BIS III

Si bien es cierto que en general en el trabajo de campo se reconocieron de manera generalizada las ventajas de la flexibilidad del modelo BIS, hay dos comentarios críticos que le aportan matices a este punto.

1. Exclusión de la posibilidad de entregar transferencias a empresas: durante el proceso de estructuración, el pagador le puso límites a la función de producción del BIS III al excluir la posibilidad de hacer transferencias a empresas. Este punto pudo haber restringido la estrategia y las posibilidades de innovación para lograr el objetivo deseado durante la etapa de implementación<sup>40</sup>.
2. Exclusión de la autogestión del empleo en la función de producción del BIS III: durante el proceso de estructuración también se limitó la posibilidad de incluir la autogestión del empleo como una actividad admisible dentro de la ruta de atención, esto impidió apalancarse en las redes de las personas para el cumplimiento del objetivo.



#### Falta de claridad jurídica por desconocimiento del modelo de pago por resultados

Una de las dificultades, y en este caso cuello de botella, que más incide en la estructuración de los BIS es el grado de desconocimiento del modelo de pago por resultados y en consecuencia la ausencia de un conocimiento jurídico al respecto, especialmente por parte del pagador. Dado el incipiente desarrollo del mercado de pago por resultados en Colombia, el amplio desconocimiento sobre este tipo de iniciativas se ha convertido en un reto importante a la hora de estructurar el negocio y avanzar en la estructuración de este modelo.

En particular, este desconocimiento se traduce en la falta de claridad jurídica sobre las características y naturaleza de los pagos por resultados. Las implicaciones de este desconocimiento, más presente en Prosperidad Social que, en otras entidades, se traducen más adelante en demoras en la ejecución de los recursos y en obstáculos para la implementación del programa. Este reto, al que se enfrenta el diseño y estructuración del BIS III se explica por la falta de socialización del modelo, “pues justamente porque el mecanismo busca ese pago por el resultado y no por la actividad en términos jurídicos. También es algo que desde la norma contractual normal es: eso no se puede, eso es nuevo, entonces hay que hacer un trabajo bastante particular con el área financiera y jurídica justamente” (DPS).



#### Dificultad para estimar los costos por beneficiario colocado/retenido

Una de las dificultades más importantes es la definición y acuerdo sobre el precio, o costo unitario, por cada persona colocada y retenida. El precio reconocido por participante colocado o retenido depende de las particularidades de la ruta de atención que los intermediarios y los operadores hayan acordado. Adicional a los costos operativos, tecnológicos y de personal, pueden existir importantes variaciones entre los costos a los que deben incurrir los operadores según las características de la ruta de atención. Este costo puede ser más difícil de estimar para las CCF, debido a sus múltiples programas y niveles de atención que pueden tener en la misma población, con una dificultad adicional, y es que la población en la que tienen experiencia las CCF y la población objetivo de un BIS no fueron iguales.

Estas variaciones están sujetas a los canales utilizados para las convocatorias, a las estrategias de formación, asesoría o mentoría, a las brechas que tienen los diferentes participantes y a los mecanismos de acompañamiento a la población colocada (ver sección ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.). Así lo expresó Comfama en el trabajo de campo:

Y en eso sí entramos nosotros como Comfama a hacer ese detalle de... bueno, ¿qué necesitamos para operar este programa? Necesitamos psicólogos, necesitamos herramientas tecnológicas, necesitamos mercadeo, necesitamos publicidad, necesitamos una fuerza laboral que impulse en estos diferentes roles el programa (Comfama – Presupuesto).

La definición del precio itera con los bienes y servicios que intervienen en la ruta de atención y juegan con la probabilidad de éxito, “alguien puede decirte: «yo te conecto, pero yo no voy a hacerle mentorías a nadie»” (Comfama, Gerencia social y relaciones internacionales).

La tensión para fijar el precio por beneficiario colocado y retenido es identificada de manera muy similar por Corporación Inversor desde su experiencia en el Bono IV, que también señala que los elementos de negociación pueden no partir de un mismo criterio unificado:

[El presupuesto se construye] en función de los riesgos y las probabilidades y ahí hay muchas variables que entran en juego, como los operadores, la calidad de los operadores, la ciudad, el tiempo de duración, el tipo de población que voy a atender, cuántos operadores tengo. Entonces, en función de todas esas variables, yo defino o planteo un precio y ahí es cuando empezamos a negociar. Entonces me dice «no está muy caro, bájele un poquito» y yo le digo, «no, me puedo bajar hasta acá porque el riesgo si se me materializa, pues es mucho más grave» y así es como llegamos a eso (Corporación Inversor).

Si bien se reconoce la dificultad de estimar el precio por beneficiario colocado o retenido, es importante tener en cuenta que el esquema de los Bonos de Impacto Social existe en buena parte para enfrentar esa dificultad, es decir, más allá de ser este un cuello de botella, es una dificultad que se hace explícita en este modelo para ser superada e interiorizada en una curva de aprendizaje.

## 2. Implementación. ¿Cómo se lograron los resultados?

En el mes de marzo del 2021 inicia a la etapa de implementación del BIS III en la ciudad de Medellín y área metropolitana, con el liderazgo de Comfama y el respaldo de sus aliados estratégicos. Esta etapa corresponde a los tres últimos eslabones del Esquema 10. Cada uno de los eslabones de esta cadena de valor serán detallados en este capítulo y, al igual que en el capítulo anterior, se identificarán las principales fortalezas y debilidades que emergieron de la investigación cualitativa.

Esquema 10 Implementación



Fuente: Inclusión SAS

La implementación del BIS III, trajo consigo retos importantes para todos los actores involucrados en la operación, que se describen en cada eslabón de la cadena.

### 2.1 ¿Cómo se llevó a cabo la fase de implementación del BIS III?

El inicio de la operación tuvo implicaciones para los equipos técnicos y operativos del fondo y del intermediario, que previamente desarrollaron una serie de acciones de prelistamiento para garantizar la puesta en marcha del bono.

Por parte del Fondo Logra, se hicieron los ajustes y la adaptación de la plataforma de gestión de desempeño BIS<sup>41</sup> a los esquemas de intervención aprobados para la consecución de los resultados del BIS III. Estos ajustes contemplaron varios retos dadas las limitaciones del hardware, software y del recurso humano que se lograron superar con el apoyo del programa SIBs.CO<sup>42</sup>, quien financió las mejoras de la plataforma y acompañó las sesiones técnicas para la definición de los nuevos desarrollos. Sumado a lo anterior, y con el objetivo de facilitar los procesos de verificación de criterios de entrada y realizar verificación automática en línea con las bases de datos de la entidad, se priorizó trabajar en la interoperabilidad entre la Plataforma de Gestión de Desempeño (GdD) del BIS y el sistema de información de Prosperidad Social.

Para lograrlo, a través del equipo técnico del FPR y SIBs.CO, se definieron las expectativas y el alcance de la interoperabilidad y partiendo de esto, se coordinaron los espacios de trabajo entre los desarrolladores de la plataforma de GdD BIS y los administradores del sistema de información de Prosperidad Social, donde al final se pudieron articular las acciones y compromisos de cada equipo, definir de manera conjunta el cronograma de trabajo y acordar los tiempos para realizar las pruebas entre los dos sistemas.

Uno de los resultados de la interoperabilidad fue la verificación automática de criterios de entrada de manera automática, mejorando la efectividad en los tiempos de respuesta en un 73% en comparación con lo que ocurrió en el BIS I y II. Esto se convierte en un factor de referencia importante dentro de la posibilidad de escalar estos mecanismos<sup>43</sup>.

41 Para la implementación de los BIS I y BIS II el programa SIBs.CO diseñó una plataforma ajustada a la necesidad de los Bonos, la cual permite la recolección de información, la generación de reportes y el intercambio de información con los actores relacionados en el proceso de verificación de criterios elegibilidad y de resultados.

42 El programa SIBs.CO es el programa de Bonos de Impacto Social en Colombia y el primero en implementar un Bono de Impacto Social en un país en vía de desarrollo. Busca comprometer al gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales en el desarrollo de alternativas innovadoras y efectivas para enfrentar los desafíos sociales. SIBs.CO (2020)

43 (Pág. 5) Informe técnico de gestión 2022. Fideicomiso Fondo de pago por resultados

Con respecto a la verificación de resultados, y dado que el modelo BIS demanda la participación de un auditor independiente que certifique el cumplimiento de cada uno de ellos, se llevó a cabo en el 2021 un estudio de mercado por parte de Prosperidad Social con la participación de seis proveedores de servicios de auditoría<sup>44</sup>. Se realizaron dos convocatorias abiertas que resultaron desiertas, que refleja la naturaleza de este ecosistema en donde todavía hay mercados por desarrollar. En consecuencia, se procedió a la contratación directa de la firma Deloitte<sup>45</sup> de acuerdo a lo registrado del manual de contratación del fondo y estableciendo unos parámetros técnicos de trabajo para lograr los objetivos.

Dentro del reciente mercado de pago por resultados, la contratación de un auditor que comprenda el modelo y sus características particulares, requiere de un proceso de sensibilización para lograr alinear sus intereses con las necesidades del proyecto. Si bien el proceso de verificación puede resultar complejo y costoso, es una garantía de transparencia y continuidad para los pagadores de resultados que ven en la auditoría externa, el soporte y respaldo que necesitan para generar los pagos derivados del proyecto.

De manera simultánea, el prelistamiento del equipo Comfama como intermediario de la alianza privada para la implementación del proyecto, inició con la capacitación a los equipos operativos en el uso de la plataforma de GdD BIS, la alineación de los cronogramas de hitos para el monitoreo del avance en la ejecución y la definición conjunta con los operadores, de las estrategias en campo para lograr los resultados.

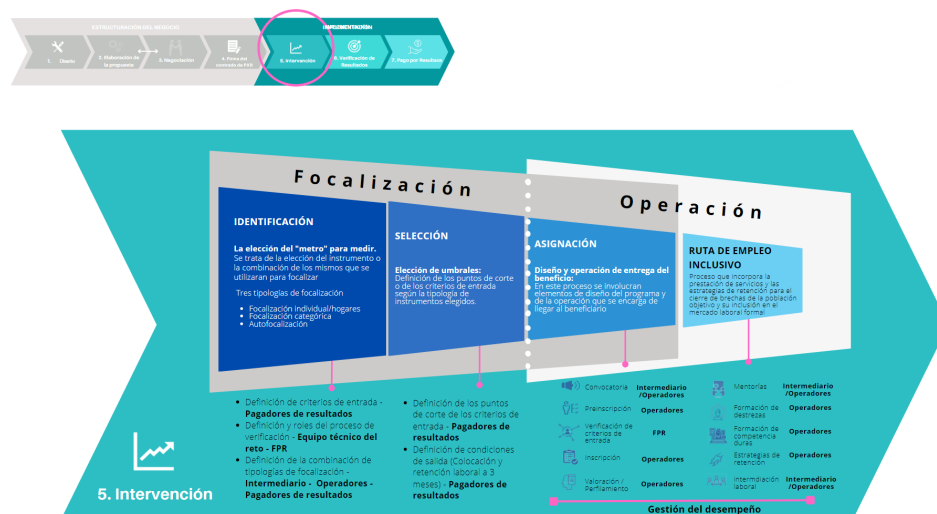
La implementación del BIS comprende los eslabones de intervención, la verificación y el pago por los resultados alcanzados (ver Esquema 10).

Puesto que en el eslabón de la intervención de la cadena de valor del BIS es en donde se establece el accionar con la población objetivo del proyecto, este contiene todas las actividades definidas para el logro de los resultados. A continuación, se describen de manera detallada.

### 2.1.1 Intervención

La intervención está conformada por dos procesos internos: Focalización y Operación (Esquema 11). En esta subsección le hacemos un zoom a este subproceso porque se identificó como de vital importancia para la implementación del BIS III.

Esquema 11 Procesos internos de la intervención



Fuente: Adaptación de INCLUSIÓN SAS a UT Ecometría-Inclusión SAS con base en DNP (2006).

44 Investigación del mercado y análisis del sector. Prosperidad Social (2021)

45 Deloitte es una firma de auditoría internacional que brinda servicios de auditoría, impuestos, temas legales y financieros, asesoría de riesgos y servicios de consultoría.

## Focalización

La focalización de potenciales participantes es una parte determinante en la implementación de los BIS, la identificación del método de focalización es decisiva para el logro de los resultados. Reconocer las ventajas y desventajas y analizar los factores que influyen en ésta, será una pieza importante en un posible escenario de escalamiento.

Grosh et al (1994)<sup>46</sup> identifica tres métodos de focalización: La focalización individual o por hogares, método que evalúa directamente las características de los individuos u hogares que pueden ser beneficiarios del programa social. Para Bitrán y Muñoz (2000), la focalización basada en la evaluación individual consiste en identificar quiénes deben recibir la asistencia y quiénes no<sup>47</sup>.

La focalización categórica, según el cual son elegibles en el programa social todos los individuos u hogares que pertenecen a una categoría reconocida como elegible, se basa en indicadores que al igual que en la focalización individual o por hogares, son definidos por los administradores o encargados del proyecto, y, por último, la autofocalización, que no utiliza criterio de elegibilidad, pero por diseño convoca o espera que llegue determinado grupo poblacional. La decisión de participar no corresponde a los administradores de los proyectos si no al individuo.

Si bien las tipologías se pueden combinar, para el caso del BIS III, el método utilizado fue el de focalización individual o por hogares. Los pagadores decidieron que la población a atender a través del BIS, sería la población catalogada como en situación de pobreza o pobreza extrema, y que, el instrumento para la focalización sería el puntaje o categoría del Sisbén<sup>48</sup>.

Tomando como base los métodos de focalización, y los lineamientos del Conpes 100 de 2006, donde se definen los subprocesos de la misma así: identificación, selección y asignación<sup>49</sup> (Esquema 11), podemos reconocer las siguientes particularidades en la intervención.

El subproceso de identificación, que obedece a la definición de los instrumentos o la combinación de ellos, para focalizar a la población objetivo, fue una decisión de pagadores, escogiendo el Sisbén como el instrumento clave de focalización. Aunque la decisión fue de Prosperidad Social y del BID (los dos pagadores), la adopción del Sisbén como instrumento involucra también al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a los municipios, que son los encargados de la administración de este instrumento<sup>50</sup>.

En cuanto a la selección, que consiste en la definición de las condiciones de elegibilidad o salida de los participantes, esta fue determinada por el cumplimiento las condiciones atadas a los criterios de entrada, un ejemplo de esto es el puntaje del Sisbén, cuyo tope máximo para el ingreso al programa era de 41,74 y con el cambio de la metodología, las categorías a y b. Las características propias de cada uno de los criterios de entrada, se pueden identificar en la Tabla 1.

Por último, la asignación, que involucra elementos de diseño del programa y de la operación, que finalmente llega al participante. En la Tabla 3, se pueden identificar las diferentes estrategias que los operadores utilizan para poder llegar a los potenciales participantes. En todo caso, una vez se preinscriben al BIS, se utiliza el Sisbén y los umbrales definidos en la selección, para determinar su inclusión o no al proyecto.

46 Grosh, Margaret. (1994). Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice. Washington, D.C. World Bank, en Dominique van de Walle and Kimberly Nead. 1995. Public Spending and the poor. Theory and Evidence. World Bank.

47 Bitrán, Ricardo; Muñoz, Claudia. (2000, septiembre). Focalización en salud: Conceptos y Análisis de Experiencias. Iniciativa Reforma Sector Salud – USAID

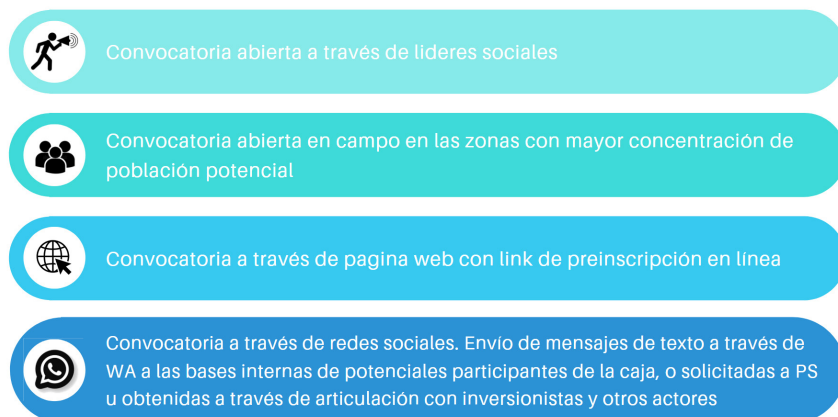
48 Puntaje en el Sisbén III y categoría en el Sisbén IV.

49 Conpes 100 (2006). Lineamientos para la focalización del gasto público social.

50 En razón de la gobernanza misma del Sisbén, que es una metodología centralizada por el DNP, pero ejecutada de manera descentralizada por los municipios. El diseño del índice es responsabilidad del DNP, la fuente primaria del dato es el hogar y el municipio y la centralización de la base de datos, con sus respectivos procesos de interoperabilidad y calidad, es del DNP.



Tabla 3 Canales y estrategias de difusión



Fuente: Adaptación de Inclusión SAS con base en Infografía BIS III – Fondo de Pago por Resultados

#### Recuadro 4 El cambio metodológico del instrumento de focalización en medio de la implementación

En el inicio de la implementación del BIS III se presentó una situación particular con uno de los criterios de entrada, puntualmente con el criterio relacionado con el Sisbén. Dado que el 5 de marzo de 2021 en Colombia hubo un cambio en la metodología del Sisbén pasando de la versión III a la IV. Esta nueva metodología, además de incluir mejoras en los procesos operativos, tenía en cuenta para la clasificación de las personas cambios importantes en el diseño del índice al pasar de un indicador de estándar de vida multidimensional, a un indicador tipo proxy mean test, que busca aproximarse a los ingresos de los hogares.

El cambio en la metodología del Sisbén, había sido anunciado con anterioridad por parte del gobierno nacional y de la misma manera comunicado por el equipo del fondo a los intermediarios, además quedó explícito en el anexo N°1 ficha técnica del BIS que, una vez cambiara la metodología, se priorizaría para la inclusión al programa, la clasificación según la nueva metodología. Para los operadores del BIS, especialmente para la Fundación Juanfe que venía acompañando en una ruta previa a las potenciales participantes del BIS, el cambio tuvo una incidencia negativa frente a la tasa de efectividad de la elegibilidad de las participantes, dado que un grupo importante de las potenciales participantes con puntajes de Sisbén por debajo de los 41,74 (puntaje máximo de ingreso), fueron clasificadas de acuerdo a la nueva metodología en categorías C o D, es decir como no pobres. Lo anterior refleja un riesgo para la implementación detonado por un cambio en el instrumento de focalización, el cual es difícil mitigar, ya que no existen otros indicadores que reflejen la situación de vulnerabilidad de los potenciales participantes y que puedan servir de referente.

Las categorías definidas por los pagadores para la inclusión en el BIS fueron las categorías A y B:

- Grupo A: comprende a hogares en situación de pobreza extrema. En este grupo los hogares están clasificados en 5 subgrupos, desde A1 hasta A5.
- Grupo B: corresponde a hogares en condición de pobreza moderada. Este grupo tiene 7 subgrupos desde el B1 hasta el B7.

(Fuente: DNP)

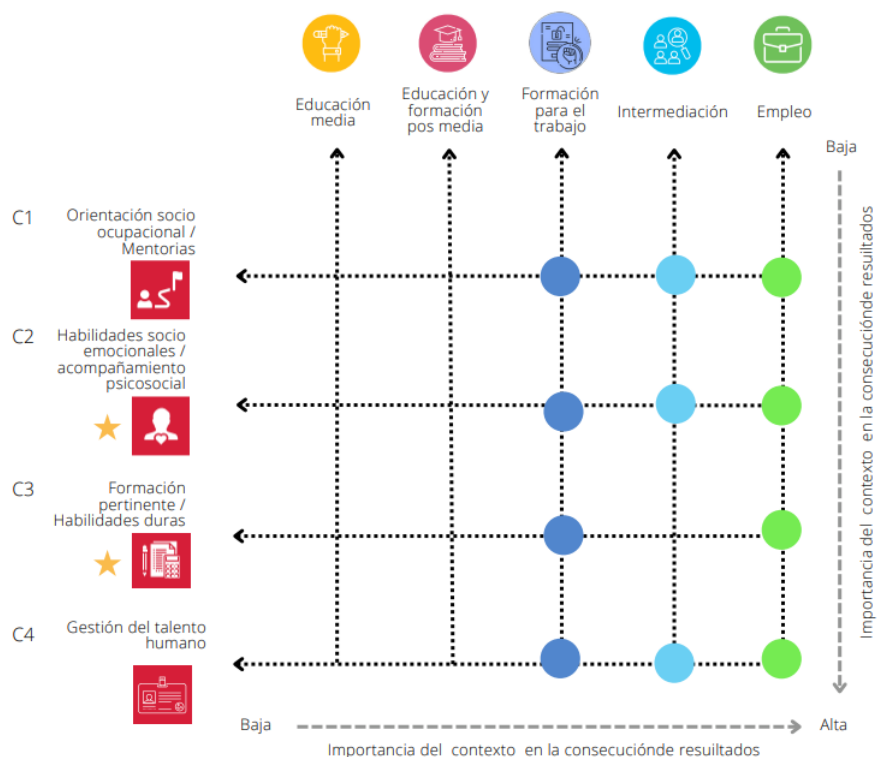
Esta selección de categorías estuvo basada en la resolución interna N°01166 del 15 de junio de 2021 de Prosperidad Social, que indicaba los puntos de corte para la elegibilidad en los diferentes programas sociales de la entidad.

## Operación

La operación del proyecto es el proceso donde se asegura la prestación de los servicios sociales y, en consecuencia, la búsqueda del resultado social esperado, por lo anterior, la operación es el motor que da vida al proyecto y que conversa con la comunidad y la sociedad, y es donde convergen las apuestas de todos los actores. En consecuencia, todo lo que suceda en la operación, es sensible al éxito del proyecto.

Teniendo como base el Modelo de Empleo Inclusivo de la Fundación ANDI, Fundación Corona y AcdiVoca, se pueden definir los componentes y los tramos donde a través del BIS se ejecutan acciones (Esquema 12)<sup>51</sup>. Este modelo se usa como referente, dada su alineación con el propósito del proyecto de lograr la inclusión laboral de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, dentro de la cadena de valor del BIS, en el Esquema 11, lo encontramos referido como Ruta de empleo inclusivo.

Esquema 12 El BIS y la correspondencia con los componentes y tramos del Modelo de Empleo Inclusivo



★ En el BIS III, las habilidades socio emocionales y la formación pertinente en habilidades duras, se define de acuerdo a las necesidades de cada participante, dependiendo de la valoración de competencias y destrezas (Comfama) o perfilamiento (Juanfe) y de los resultados de las mentorías (Comfama) o de la orientación socio ocupacional (Juanfe) y no son lineales.

Fuente: Inclusión SAS con base en el Modelo de Empleo Inclusivo de Fundación ANDI, Fundación Corona, y ACDI/VOCA 2016

De acuerdo con la Fundación Corona, la Fundación Andi y AcdiVoca (2021), “El modelo de empleo inclusivo es una herramienta de conceptualización del sistema del empleo inclusivo, que recoge los actores, temáticas, momentos, estrategias y metodologías relacionados con las dinámicas de la vinculación laboral de población vulnerable”. Se basa en la integración entre tramos, componentes y elementos que resultan interdependientes.

Los tramos son los momentos, pasos o etapas que las personas y empresas deben transitar para al final, lograr la inclusión laboral. Los componentes hacen referencia a las temáticas decisivas en el desarrollo de cada tramo. Finalmente, los elementos son aquellos factores que pueden incidir en el avance de los componentes.

51 Para mayor claridad se adapta el modelo, incluyendo un tramo relacionado con la formación para el trabajo y se ordenan y detallan los componentes de acuerdo a la propuesta de implementación.

Para el logro de los resultados en el BIS III, se abarcaron tres tramos: formación para el trabajo, intermediación laboral y empleo. Las temáticas o componentes variaban de acuerdo a las metodologías propuestas por cada operador, sin embargo, los componentes desarrollados en el BIS III fueron: competencias blandas y duras, orientación socio ocupacional y gestión del talento humano. Por último, los elementos destacados dentro de las rutas de empleo inclusivo fueron: la previsión los recursos para implementar estrategias de retención para el cierre de brechas y, por otro lado, la flexibilidad para la entrega de los servicios, acordes al perfil de los participantes y a las necesidades de las empresas. Los servicios se pueden adaptar en intensidad y uso estratégico a cada participante, convirtiendo al BIS en un instrumento sensible y flexible que permite encontrar las mejores combinaciones de servicios y estrategias de retención y las pone al servicio de los participantes del BIS.

Los equipos operativos deben sortear varios retos, principalmente los relacionados con la deserción de la población. Esto hace que los equipos deban especializarse en el acompañamiento de este grupo poblacional dada la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, por lo anterior y en línea con la flexibilidad de las rutas de intervención, los operadores pueden definir estrategias de retención acordes y efectivas a la necesidad de cada uno de los participantes. Lo anterior se logra con una constante y disciplinada gestión del desempeño<sup>52</sup>, donde los operadores y el intermediario, en un trabajo articulado, toman decisiones para mejorar la operación, basados en los datos y el análisis diario de éstos.

Una de las características propias e innovadoras de los proyectos de pago por resultados es la gestión del desempeño, que requiere de una visión estratégica de los equipos de implementación y se acompaña por la generación de una cultura de desempeño, basada en la toma de decisiones informadas y oportunas fundamentadas en datos, y promovida desde todos los frentes del proyecto. La gestión del desempeño dentro del BIS III han sido una de las consignas en la implementación (Esquema 11). El proyecto cuenta además con la plataforma de gestión de desempeño<sup>53</sup>, que permite consolidar sábanas de datos y tableros de indicadores con los embudos e hitos más importantes de la intervención.

La implementación de un BIS conlleva además de la gestión del desempeño, a un alto grado de colaboración, articulación y coordinación de todos los equipos de trabajo, para generar valor y mayores eficiencias. El respaldo que se logra con la participación de los actores en los diferentes roles del modelo de un BIS, son parte de la garantía para el logro de los resultados.

### 2.1.2 Verificación de Resultados

Los resultados alcanzados en el proyecto se registran en la plataforma de gestión del desempeño, a medida que avanza la operación. Puesto que la plataforma es el único medio oficial de reporte y de transacciones, los operadores continuamente cargan la información y actualización de la línea base, los servicios prestados, las pruebas y estrategias de retención empleadas<sup>54</sup>, los soportes y los resultados de toda la intervención, y de esta manera, el equipo técnico del Fidecomiso Fondo de pago por resultados y el auditor independiente, pueden realizar los procesos de verificación. Por lo anterior, la verificación de los resultados está sujeta al avance del registro de la información, y por consiguiente y de acuerdo al anexo N°1 ficha técnica, el pago de los resultados, sujeto a la verificación.

El reporte de la información y cargue de los soportes en la plataforma de GdD BIS, implica una carga operativa importante para los equipos de campo, que se justifica en dos frentes relevantes, por un lado, para la gestión del desempeño del proyecto y en consecuencia para la toma de decisiones informadas y oportunas durante la implementación, y el segundo, en la garantía de poder contar con la información suficiente para realizar las evaluaciones y estudios del proyecto dentro de la línea de aprendizajes.

52 La gestión del desempeño de acuerdo a Instiglio (2019), es un proceso que comienza con la recolección de datos de indicadores relevantes de desempeño para luego visualizarlos y analizarlos y después extraer información útil para la propuesta de medidas correctivas.

53 La plataforma de gestión del desempeño de los BIS, fue financiada por el programa SIBs.CO y diseñada para la implementación de los bonos de impacto social, con la visión de fuera la herramienta que permitiera la gestión del desempeño. Esta plataforma permite entre otras cosas, hacer seguimiento individual a los participantes, obtener sábanas de datos para el análisis y sirve como repositorio de la gestión documental.

54 Las estrategias de retención son Las estrategias de retención o mitigación de la deserción son un paquete de servicios orientados a reducir las barreras económicas, educativas y sociales de los participantes por medio de acciones y servicios complementarios a lo largo de la ruta de intervención (formación, intermediación y retención del primer mes principalmente). Anexo N°1. Ficha técnica. Convenio de cooperación técnica N°001 de 2021

En el BIS III, la verificación de los resultados ha estado a cargo del auditor independiente<sup>55</sup> quien realiza el proceso de acuerdo a lo indicado en el Anexo N°1 ficha técnica del convenio, auditoría que se ha realizado de manera censal por parte del auditor. Esto significa que todos los participantes reportados por el intermediario y operadores como colocados o retenidos a 3 meses han pasado por la revisión y verificación del auditor. Considerando que después del estudio de mercado realizado por Prosperidad Social el auditor definió un precio individual por participante a verificar en cada una de las métricas de pago, los costos de una verificación censal son altos<sup>56</sup>, y por lo tanto, se convierte en un aspecto relevante que demanda la mejora del proceso para futuras implementaciones.

Para de verificación de resultados, una de las particularidades descritas en el capítulo 7 del Anexo N°1 Ficha técnica, corresponde a los métodos aprobados para la verificación, la cual se puede hacer de dos maneras, dependiendo del tipo de contrato. La primera, a través de los datos administrativos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA<sup>57</sup>, con la confirmación de la información previamente reportada en la plataforma, y la segunda, a través de soportes privados como evidencia aceptable entre los cuales se mencionan: la copia de los contratos, certificaciones laborales o copia de los pagos de las prestaciones sociales. Debido a que la verificación es manual y, por consiguiente, requiere de tiempo y experticia a la hora de validar la información, para evitar acumulación en el proceso de verificación, el Fondo Logra acordó con el auditor, que la verificación se haría con cortes semanales, de tal forma, que el auditor pudiera llevar el control del flujo de los registros, de manera segmentada<sup>58</sup>.

El resultado de la verificación, se consolida en un acta denominada acta de verificación y cálculo de la retribución, que contiene el periodo relevante de verificación, los resultados en colocación y retención laboral a 3 meses, el cálculo de la retribución y el responsable del pago (pagador)<sup>59</sup>.

### 2.1.3 Pago por Resultados

El Pago por los Resultados se constituye en el último eslabón de la cadena de valor del BIS.

La aprobación de los pagos se acciona con la entrega del acta de verificación y cálculo de la retribución por parte del auditor a los pagadores, quienes la revisan previamente al comité de coordinación donde se pone a consideración su aprobación para su posterior desembolso.

Con el acta aprobada, al interior de Prosperidad Social se da inicio al trámite, con la recepción de la documentación para la emisión de las órdenes de pago y demás documentos de soporte requeridos por la fiduciaria de acuerdo la manual operativo de Logra.

Los procesos internos de Prosperidad Social (como entidad pública), sumados a los de la Fiduciaria<sup>60</sup>, se convierten en un reto importante a la hora de buscar eficiencias para lograr la oportunidad en los pagos a los intermediarios y, por lo tanto, el retorno a los inversionistas, dado que la TIR <sup>61</sup> depende de los flujos de entrada y salida del dinero.

55 Para mayor información revisar el Recuadro 2

56 Los costos asociados a la verificación fueron de \$211.869 para la verificación de colocación y de \$253.747 para la de retención a 3 meses. Contrato de prestación de servicios N°022 de 2021 entre el fideicomiso fondo de pago por resultados y Deloitte.

57 Es la ventanilla virtual que permite la autoliquidación y pago integrado de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales, en la cual los aportantes reportan la información para cada uno de los subsistemas en los que el cotizante está obligado a aportar. Minsalud 2020

58 Informe técnico de cierre gestión 2022. Fideicomiso Fondo de pago por resultados

59 Anexo N°1. Ficha técnica. Convenio de cooperación técnica N°001 de 2021

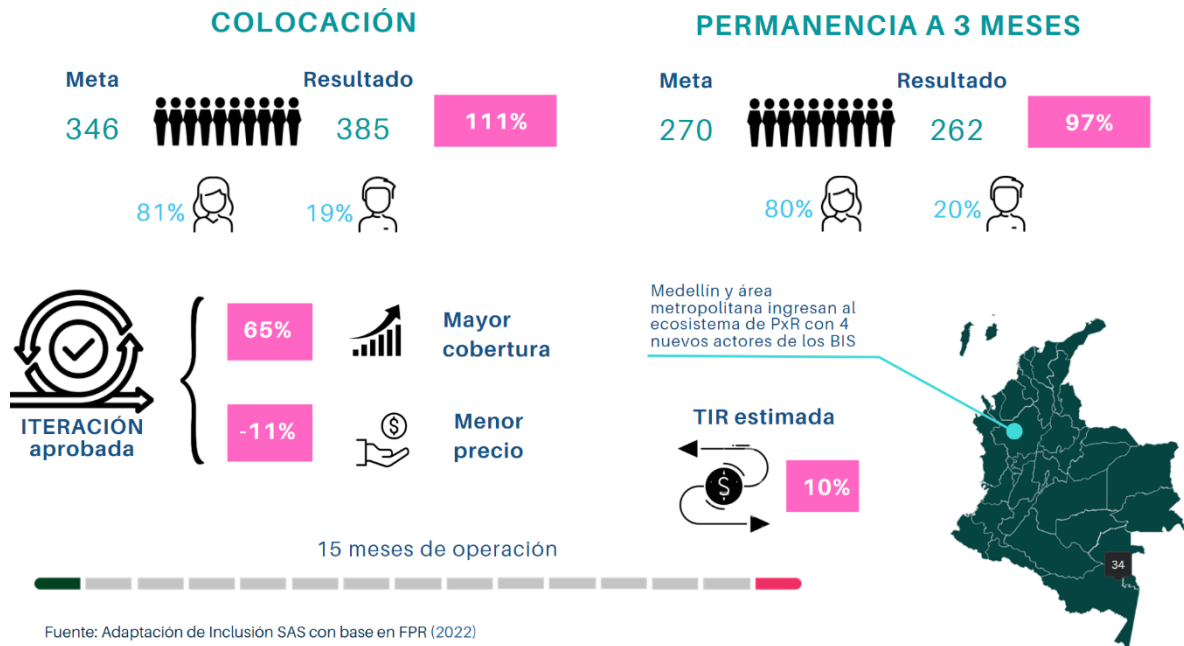
60 La fiduciaria La Previsora, es la encargada de administrar los recursos del Fideicomiso Fondo de Pago por Resultados.

61 La TIR es un indicador de inversión que indica en %, el retorno que esperan recibir los inversionistas por el riesgo de su inversión.

## 2.1.4 Principales resultados

De acuerdo a los resultados obtenidos, la implementación del tercer bono de impacto social en su primera fase fue exitosa. Los resultados en la vinculación laboral (colocación) fueron superiores a la meta estimada de 346 con un cumplimiento al 111%. Las personas que se lograron insertar al mercado laboral a través del BIS III fueron, 385 (trescientos ochenta y cinco) participantes. En cuanto a la retención laboral, el cumplimiento fue del 97% con un total de 263 (doscientos sesenta y tres) retenidos, de 270 acordado como meta<sup>62</sup>. (Esquema 13)

Esquema 13 Resultados del BIS III



En línea con los resultados, un indicador relevante del proyecto es el correspondiente a la Tasa Interna de Retorno de los Inversionistas TIR. La TIR es verificada también por el auditor independiente, dado que los pagadores acordaron con el intermediario incluir en el anexo técnico un CAP a la TIR, es decir un techo o un retorno máximo a los inversionistas. El CAP a la TIR neta (descontada inflación) del BIS III se estableció en el 10%.

El resultado preliminar del cálculo de la TIR dio ligeramente inferior al 10%, conforme a lo estimado. Este indicador está siendo verificado por un equipo especializado del auditor independiente Deloitte acorde con el procedimiento establecido.

En cuanto a los resultados relacionados con el desarrollo del ecosistema, a través de la implementación del BIS III se logró la apertura del mercado de pago por resultados en Antioquia, específicamente en Medellín y su área metropolitana, donde no se habían implementado previamente los BIS, y cuya participación trajo consigo cuatro nuevos actores: Comfama, la Fundación Juanfe, La Fundación Bancolombia y la Fundación Fraternidad Medellín.

Finalmente, conforme a los resultados obtenidos en la primera fase del BIS III, relacionados en el Esquema 13, Comfama y sus aliados presentaron a los pagadores en mayo del 2022, una nueva propuesta para realizar una iteración, con un mayor alcance (65% de mayor cobertura) y una mejor relación costo / efectividad (-11% del precio por métrica frente a la fase 1), recogiendo los aprendizajes y oportunidades de mejora encontrados en el trabajo con este grupo poblacional, que se incluyeron en un esquema mejorado con la apuesta de lograr un mayor impacto social a través de la iteración. Esta fase 2 está en desarrollo y se espera, finalice en septiembre de 2023 de acuerdo al Informe de cierre de gestión del Fondo Logra (2022). Lo anterior fue posible principalmente por dos factores: a) el diseño técnico del Reto Empleo, que incorporaba la intención de iterar con una propuesta más costo/eficiente, y b) por el entendimiento de los equipos jurídicos de las partes interesadas frente al modelo, que facilitaron el desarrollo de los documentos jurídicos y técnicos de la segunda fase. Esto permitió reiniciar y reactivar la cadena de valor, desde el primer eslabón.

## 2.2 Dificultades y fortalezas de la fase de implementación

### Dificultades en el proceso de focalización de población desempleada en situación de pobreza

Varias de las principales dificultades, reconocidas por todos los actores en el trabajo de campo, se dieron en el proceso de focalización a lo largo de los subprocesos de identificación, selección y asignación (Esquema 11).

#### Identificación y selección

Con respecto a los subprocesos de identificación y selección, es decir a la elección del instrumento y la definición de su punto de corte, los cambios que se presentaron en el Sisbén (ver Recuadro 4) representaron muchas dificultades a la hora de identificar y seleccionar a la población participante. El cambio de instrumento implicó no solo una actualización sino un cambio conceptual y metodológico, lo cual generó mucha confusión entre los operadores que no entendían por qué las grandes diferencias entre los listados de potenciales beneficiarios de las versiones III y IV. Por ejemplo, Comfama interpretó la inconsistencia entre listados como una contradicción: “no cumplían con muchos requisitos, más que todo el tema de SISBEN” (Comfama – Convenios Empleo).

No obstante, sin desconocer los retos que puede implicar la actualización del Sisbén para los operadores, es necesario mencionar que las CCF y los operadores pueden realizar esfuerzos adicionales para contrastar los datos con otras fuentes y llevar a cabo sus propios procesos para organizar la información y realizar una focalización más certera. Tal es el caso de la Corporación Inversor en su experiencia en el BIS IV, que no se limita a hacer uso de las bases de datos del Sisbén, sino que contrasta esa información con otras fuentes. Para ese caso concreto, después de recibir las bases de datos del DPS, “hacemos una validación en la registraduría y nos comprueba unas cosas. Y ya teniendo esa validación, los participantes entran en la ruta de intervención” (Corporación Inversor).

#### Asignación

En cuanto al proceso de asignación, que incluye las etapas de convocatoria, preinscripción e inscripción, se presentaron una serie importante de dificultades para Comfama, en tanto que, de un lado, la población objetivo del programa no es la misma población con la que ha trabajado en la mayoría de sus servicios, y de otro lado, la obsolescencia de la versión III del Sisbén y su posterior reemplazo por la versión IV pudo generar confusión entre las bases de convocatoria, preinscripción e inscripción.

En primer lugar, se presentó una dificultad importante en los canales de divulgación de la convocatoria, si bien Comfama, como es común para una Caja de Compensación, tiene amplia experiencia en con la población que tradicionalmente atiende, cuenta con menos herramientas para trabajar con población desempleada en situación de pobreza. Tal y como se plantea desde la entidad, uno de los mayores retos a los que se enfrentaron en el proceso de convocatoria fue “cómo de llegar a la población. Retos, por ejemplo, de no comprender si tenían acceso a nuestros canales o no, si es un tema de datos, si es un tema de radio” (Comfama - Gerencia social y

relaciones internacionales).

Esta situación también se presentó con otros de los actores con los que se realizó el trabajo de campo, pues no todos los operadores cuentan con la misma experiencia con la población propia de los BIS y se vieron enfrentados a bajos índices de respuesta por parte de la población identificada. Por tal razón, y después de haber probado estrategias como mensajes de WhatsApp o mensajes de texto, con mayor o menor grado de éxito, se recurrió a organizaciones sociales o entidades que trabajan con esta población. Tal es el caso de las iglesias, de líderes comunitarios o de las Juntas de Acción Comunal que en ocasiones se convirtieron en aliadas estratégicas para los procesos de convocatoria de la población.

Una segunda dificultad percibida por el operador se refiere a los tiempos entre la identificación del potencial beneficiario y el inicio de la ruta de atención (ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.Esquema 11). Esta dificultad, que también puede definirse en este caso como cuello de botella, se debió a la calidad de las bases de datos con que contaron los operadores para hacer la preinscripción, es decir el registro previo a la visita de verificación de requisitos. Este proceso y reproceso de identificación y verificación generó expectativas de inscripción que no siempre se cumplieron, además, la necesidad de hacer preinscripción e inscripción generó la sensación en los potenciales beneficiarios de que había que inscribirse dos veces. Este cuello de botella representó una de las fugas de población más importante y un reto para la escalabilidad, pues “en el que son elegibles y tú les tienes que decir que se vuelvan a registrar. Ahí perdemos un montón de gente” (Empleo con Propósito).



### Dificultades para la retención de beneficiarios en el mercado laboral

Esta barrera se refiere a la capacidad de retención de la población colocada. Si bien este problema responde a las características del mercado laboral y a las expectativas laborales de la población joven, la eficiencia en la retención de la población colocada representa un cuello de botella, pues limita los retornos financieros de los inversionistas y los resultados perseguidos por el BIS. Parte de las dificultades asociadas al grado de retención responden a las diferencias entre las expectativas de las empresas y de la población beneficiaria. Aspectos asociados a las cargas laborales y horarias, a las dinámicas de un empleo formal y a las posibles distancias entre los lugares de habitación de la población y los lugares de trabajo.

(...) las empresas me decían, como que esto está increíble, porque me entra la gente, me renuncia a los ocho días, porque no le di un permiso. Me renuncia a los ocho días, porque le tocó cumplir un horario. Entonces yo creo que la gente está cambiando y las empresas no se han enterado de que tienen que cambiar, para que la gente realmente les llegue, y eso es algo que está pasando en el sector floricultor, la confección y, la gente no les está llegando (Comfama – Convenios Empleo).

Esta dificultad, al igual que la que corresponde a la estimación del costo por beneficiario, es natural del BIS, el modelo existe para enfrentar esta dificultad y generar lecciones aprendidas.



### Dificultades en el reporte y verificación de los resultados

La última dificultad hace referencia al proceso de verificación de resultados del programa. La estrategia de verificación de los resultados para su aprobación y pago por parte de las entidades del gobierno consiste en una auditoría externa que verifica la colocación y/o retención laboral de la población participante para la posterior transferencia de los recursos (ver sección ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..).

Ahora bien, desde el Fondo de Pagos por Resultados se considera que la forma en que este proceso actualmente se lleva a cabo representa un cuello de botella, pues no se realiza de manera automatizada. La estrategia actual consiste en la verificación de la colocación y retención de los beneficiarios a través de la PILA o de soportes privados, pero la base de datos de la PILA tiene un rezago y no alcanza a capturar la realidad de las personas cotizantes. Por otro lado, la verificación con soportes privados se hace de manera manual, lo que representa tiempos y costos que influyen en los tiempos de pago de resultados.

Teniendo en cuenta que la relación entre la verificación por PILA y la verificación a través de soportes privados

es de un promedio del 50%, los tiempos a los que se debe incurrir para verificar los resultados y realizar los pagos correspondientes en ocasiones son muy largos y entorpecen el flujo del programa.

Desde el Fondo de Pagos por Resultados se plantea la necesidad de mejorar la plataforma de gestión del desempeño y los procesos de verificación. Por un lado, bajo el liderazgo del Logra, se debe aumentar la calidad y la capacidad de la plataforma que contiene toda la información asociada al BIS y mejorar el módulo de reportes e indicadores que muestran el estado en que se encuentran los beneficiarios y el avance de la intervención según las metas establecidas. Por otro lado, es necesario automatizar los procesos de verificación. La verificación de criterios de entrada actualmente se hace de manera automática, estrategia que ha permitido disminuir al 100% el error humano y mejorar los tiempos de respuesta en un 73% versus el BIS II<sup>63</sup>. Tomando como punto de partida esta experiencia, se plantea la verificación automática de resultados como un reto para la operación de los BIS.

Habiendo probado la verificación automática en los criterios de entrada, tú ya sabes qué funciona en resultados (...) Y tenemos este sistema., que de todos los sistemas de información que yo conozco, incluso los que tiene Prosperidad Social, el de los BIS es el mejor. Es un sistema que te permite tener la información clara, puedes mirar al participante, puedes hacer un análisis del participante, puedes tener los soportes en línea del participante, en fin. Realmente ese sistema es único (Fondo de Pagos por Resultados - Gestora de Proyectos).

### La experiencia de Comfama en los servicios de colocación y retención de empleo

Entre otros aspectos, la experiencia con que cuenta Comfama en el diseño y operación de programas sociales, particularmente en aquellos relacionados con la intermediación laboral, le permitió a la entidad cumplir con los objetivos propuestos por el BIS. Aunque la experiencia de la CCF ha sido en una población con otras características, existen dos aspectos centrales que fueron determinantes para asegurar el buen desempeño de la entidad en la implementación del BIS. Por un lado, el hecho de que Comfama cuenta con experiencia en programas de formación para el empleo y por el otro, el hecho de estar constituida como Agencia Pública de Empleo.

Como primera medida, la experiencia de Comfama en programas de formación para el empleo, se traduce en la oferta de cursos con que cuentan la entidad en sus propias instalaciones y en las múltiples alianzas centros educativos. En este sentido, el factor de éxito no sólo reside en los distintos cursos que la entidad ofrece de manera propia o a través de alianzas, sino que la amplitud de la oferta educativa también le permite ajustarse de manera más pertinente a las características del mercado laboral y aumentar las posibilidades de colocación y retención de participantes.

Prueba de ello, es la capacidad con que cuenta Comfama para diseñar nuevos cursos según las necesidades del mercado. Tal y como se plantea desde la entidad:

Entonces, ahí nos vamos con el CES y le decimo – CES, necesito este curso para esta necesidad de mercado, necesito que las personas salgan con esta certificación o necesito que hagan tantas horas de práctica. Y con esos insumos ese aliado va y nos arma un curso y lo propone. Y nosotros en nuestro contrato, pues tenemos la flexibilidad de poder adicionar cursos nuevos una vez pues se aprueben tarifas y ahí nos ayuda, pues cumple un rol importante también el departamento de contratación en la aprobación de tarifas. Pero, se desarrollan cursos nuevos todo el tiempo (Comfama – Empleo con propósito).

Con respecto al hecho de estar constituida como Agencia Pública de Empleo, más allá de las particularidades del BIS y de las características de la población que atiende el programa, contar con la experiencia, el entrenamiento del personal y el reconocimiento de las empresas ha sido determinante a la hora de alcanzar los resultados esperados. Tal y como se plantea desde la entidad

Comfama siempre ha tenido como el rol de Agencia Pública de Empleo, pero más allá simplemente de conectar oferta y demanda tiene una pregunta: ¿cómo generar conexiones con propósito, más duraderas? Acompañar ese proceso de innovaciones ¿para qué? para que podamos incidir en que haya mayor diversidad, por ejemplo, en las compañías (Comfama - Gerencia social y relaciones internacionales).



Esta experiencia como Agencia Pública de Empleo también se refleja en el tipo de articulación con que cuenta la entidad con las empresas. Esta articulación, además de permitir una comunicación más fluida entre las partes, también aumenta la posibilidad de colocación y retención de la población objetivo del BIS bajo estudio, pues existe un canal abierto y constante sobre las necesidades de las empresas. A modo de ilustración, el grado de articulación de Comfama con el sector empresarial de la región, se refleja en el siguiente comentario de la entidad.

Digamos que Comfama tiene por default más de 110 mil empresas afiliadas, más o menos, 117 mil empresas afiliadas. 80 mil de ellas son afiliadas al negocio de empresas. Normalmente esas empresas tienen un punto de contacto con Comfama que son las personas de Talento Humano, pero nosotros vamos más allá para encontrar en las compañías otros actores de interés. Normalmente los gerentes o los dueños, o quien esté al frente también para incidir y movilizar a las compañías en involucrarse más allá de lo que por default entienden como una Caja de Compensación (Comfama - Gerencia social y relaciones internacionales).

Tabla 4 Fortalezas y dificultades en toda la cadena de valor del BIS III



Fuente: Inclusión SAS

### III. El escalamiento de los Instrumentos de Financiación Basados en Resultados y el rol de las CCF

Con base en el marco de análisis del capítulo I y el estudio de caso del capítulo II, este capítulo tiene por objeto proponer una estrategia de escalamiento de la aplicación de instrumentos de FBR y establecer en ese marco cuál podría ser el rol de las CCF. El capítulo contiene 3 subcapítulos: el primero explica brevemente el marco de análisis para definir el escalamiento a partir del concepto de cuasimercado. El segundo estudia el posible rol de las CCF en este modelo de escalamiento y en el último se hacen las recomendaciones.

# 1. Marco de análisis de escalamiento

## 1.1 Cuasimercado y criterios de análisis

La pregunta sobre cómo generalizar las lecciones aprendidas en el estudio de caso del BIS III, y a partir de esta respuesta construir una ruta generalizada de política pública de BIS para Colombia, pasa no solo por buscar una forma de aumentar el número de BIS, el financiamiento público, la cobertura de beneficiarios o el número de implementadores, sino por definir las condiciones deseables de ese ecosistema de actores al que se pretende llegar con el escalamiento.

Uno de los rasgos esenciales de los instrumentos de FBR es que buscan introducir una serie de incentivos entre agentes del sector público y del sector privado en función de un objetivo de valor social. Esta alineación es posible, en primer lugar, si las instituciones aseguran la estabilidad de los acuerdos, y, en segundo lugar, por la existencia de mercados razonablemente competitivos que produzcan las señales de que exige la coordinación de los actores privados.

Un concepto que puede ser muy útil para entender qué atributos debería tener un acuerdo escalable entre el sector público y los actores privados es la noción de cuasimercados de Le Grand & Bartlett (1993). Según estos autores, los cuasimercados son una opción razonablemente competitiva de proveedores públicos y privados que se presenta como alternativa a los monopolios de provisión estatal, pero que se diferencia de la noción convencional de mercado en los siguientes elementos:

- Por el lado de la oferta, los cuasimercados pueden incorporar agentes públicos o no maximizadores del beneficio, es decir, en la competencia puede haber agencias públicas, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas con diferente grado de publicness (Le Grand & Bartlett, 1993, pág. 10).
- Por el lado de la demanda, el rasgo principal es que el poder de compra del consumidor (en este caso cliente o beneficiario) no está representado a través de su capacidad de pago sino a través de un procedimiento realizado por el sector público; esta característica implica que las elecciones en los cuasimercados no se realizan directamente por los consumidores o usuarios del bien o servicio sino a través de intermediarios (Le Grand & Bartlett, 1993, pág. 10).

Para que un cuasimercado exista se requiere un conjunto de reglas, contratos y un arreglo institucional que habilite las condiciones por el lado de la demanda y por el lado de la oferta. Este apartado explora la idea de que los BIS y los instrumentos de FBR pueden servir para crear cuasimercados de política social.

### Criterios evaluativos de un cuasimercado

Implementar un cuasimercado implica el diseño de una reforma o un arreglo institucional, por tanto vale la pena definir un conjunto de criterios que permitan evaluar si se justifican o no como mecanismo de implementación de determinada política social. En otras palabras, moverse del monopolio público de provisión de servicios sociales hacia un cuasimercado se justifica si observamos mejoras razonables en eficiencia, sensibilidad, elección y equidad (Tabla 5).

Tabla 5 Atributos de los cuasimercados

Criterio	Definición
1. Eficiencia	Al estimular un ambiente de competencia, los cuasimercados deberían incrementar la eficiencia productiva <sup>64</sup> , entendida esta como la minimización del costo de proveer un bien o servicio de determinada calidad o cantidad. En el caso de los instrumentos de FBR se referría no exclusivamente a un bien o servicio totalmente parametrizado sino a la consecución de un resultado social con ciertos atributos.
2. Sensibilidad	Los cuasimercados, al constituir soluciones descentralizadas de mercado, permitirían que la oferta de los operadores o implementadores sea sensible a las características y las exigencias de la demanda (en aspectos granulares como el contexto local y el perfil de los beneficiarios). En el caso de los FBR, la sensibilidad será decisiva para el cumplimiento del resultado contratado.
3. Elección	Se espera que un cuasimercado aumente el rango de opciones entre las que pueden elegir los agentes que lo conforman. Aunque el rango de decisiones puede ampliarse en varios aspectos, el principal es la posibilidad de los consumidores (o beneficiarios) de escoger servicios y proveedores <sup>65</sup> .
4. Equidad	Si hemos de movernos hacia un cuasimercado para la implementación de la política social, deberíamos poder obtener mejoras en progresividad del beneficio obtenido.

Fuente: Le Grand & Bartlett (1993)

<sup>64</sup> El término eficiencia productiva es de Le Grand & Bartlett (1993).

<sup>65</sup> Le Grand & Bartlett (1993) reconocen que, en algunos casos, bajo ciertas condiciones, la elección de opciones de mercado puede ser sustituida por mecanismos del estilo salida, voz y lealtad en el sentido de Hirschman (1970).

## 2. El rol de las CCF en el escalamiento de los Instrumentos de Financiación Basados en Resultados

### 2.1 ¿Qué tan adecuadas son las CCF para un eventual escalamiento de los instrumentos FBR a la luz de las lecciones aprendidas del BIS III?

Al relacionar las fortalezas y dificultades que se identificaron en el capítulo anterior con los atributos de un cuasimercado de Le Grand, que se proponen en este estudio como la base de una estrategia de escalamiento de instrumentos de FBR, podemos obtener conclusiones útiles para proyectar un escalamiento a la luz de las lecciones aprendidas y, sobre todo, empezar a contestar la pregunta sobre la idoneidad de las CCF como actor en un eventual escalamiento.








La Tabla 6 relaciona las dificultades y fortalezas con los atributos del cuasimercado de Le Grand asignando un color de acuerdo a dos tipos de barreras, cuello de botella y aquella que persiste pero que ya empieza a removerse, y potencialidades. La tabla señala también el rol de las CCF que está involucrado en cada una de las fortalezas o dificultades. El color rojo señala una barrera identificada como cuello de botella, el amarillo una barrera que ya empieza a removerse y el verde una potencialidad.

Algunos puntos a destacar sobre el desempeño de las CCF a la luz de esta tabla son los siguientes:

1. Las CCF como intermediarias: una de las fortalezas más sólidas en los hallazgos del estudio de caso del BIS III es el rol del intermediario (Comfama), que tuvo la capacidad de usar el potencial del modelo BIS para articular actores diversos en función de al alcance del resultado esperado. A la luz de nuestro marco de análisis para el escalamiento, esta fortaleza es estratégica para mejorar en el atributo de sensibilidad. La razón es que el buen funcionamiento del esquema BIS, que en gran parte recae sobre la responsabilidad del intermediario, ofrece la flexibilidad necesaria para que la oferta de servicios se ajuste a las particularidades de la demanda. El buen desempeño de la CCF como intermediaria (Comfama en el caso del BIS III) es consistente con su habilidad para desempeñarse en acuerdos de gobernanza colaborativa, rasgo característico que define su singularidad, es decir en arreglos institucionales que involucran actores diversos y un alto grado de coordinación.
2. Las CCF como inversionistas: el rol de la CCF como inversionista, que para el caso del BIS III se hizo en simultánea con el de intermediario y operador, facilitó también el aprovechamiento de la flexibilidad del modelo BIS. Aunque a primera vista un alto grado de integración vertical podría generar suspicacias, el hecho de que en el caso del BIS III Comfama no fue el único inversionista (también estuvieron las fundaciones Bancolombia, Fraternidad Medellín y Juanfe), pudo tener un efecto virtuoso a la hora de persuadir a los demás inversionistas. Cuando el operador e intermediario tiene un porcentaje atado también a los resultados, el resto de actores lo perciben como una alineación de incentivos, de “skin in the game”, reduciendo el problema principal-agente. La fortaleza en este rol, al igual que en el caso anterior, habilita el BIS y con ello se logra una operación flexible en la que la oferta se ajusta a las exigencias de la demanda. La singularidad de las CCF también juega un papel importante en este rol, y en este caso tiene que ver con que las CCF buscan valor social y no necesariamente beneficio económico, lo que les permite invertir con mayor tranquilidad en donde hay alto riesgo pero aprendizaje asegurado (este punto es consistente con los hallazgos de la siguiente sección).
3. Las CCF como operadoras: En primer lugar, en cuanto a las fortalezas de la CCF como operador en el BIS III, se destaca el de la experiencia de Comfama en la prestación de servicios de intermediación y colocación de empleo; hecho que les permite conocer de cerca a las empresas y a los respectivos departamentos de recursos humanos. Este es uno de los puntos más resaltados por los actores entrevistados en el marco de este estudio (y no solo de los actores que participaron en el BIS III). La amplia experiencia de Comfama le permitió responder de manera rápida a las exigencias de la demanda de servicios, demostrando tener potencial para la sensibilidad de cara al modelo de escalamiento. En segundo lugar, se identifican tres barreras que persisten pero con aprendizajes importantes (convención amarilla en la Tabla 6) en la operación

de Comfama: la dificultad para estimar el costo por beneficiario colocado/retenido, la dificultad para focalizar población desempleada en situación de pobreza y vulnerabilidad y, por último, las dificultades para la retención de beneficiarios en el mercado laboral. Si bien se trata de dificultades, en todos los casos se identifica una curva de aprendizaje por parte de Comfama (por esta razón están en color amarillo en la Tabla 6). Las dificultades recaen sobre los atributos de eficiencia y equidad ante un eventual escalamiento. ¿Cuáles son los aspectos de la singularidad de las CCF que explica su desempeño como operadora? en este rol juega a favor el alto grado de diversificación de Comfama, que le ha permitido desarrollar una amplia experiencia en servicios de intermediación laboral. Finalmente, el que persiga valor social y que no se oriente por el beneficio económico puede ser un rasgo relacionado con la dificultad para el costo unitario de la colocación y la retención, esto se debe a que están un poco más lejos de los aprendizajes que dejan las dinámicas puras de mercado.

Tabla 6 Los hallazgos del estudio de caso como cuellos de botella o potencialidades para el escalamiento

	Dificultades/fortalezas		Rol de las CCF involucrado	Eficiencia	Sensibilidad	Elección	Equidad
Estructuración		Flexibilidad del modelo BIS en la especificación técnica de la operación y en la articulación	Intermediario Inversio-nista				
		Falta de claridad jurídica por desconocimiento del modelo de pago por resultados	No hay rol de CCF (lo hace el pagador)				
		Dificultad para estimar los costos por beneficiario colocado/retenido	Operador				
Implementación		Dificultades en el proceso de focalización de población desempleada en situación de pobreza	Operador				
		La experiencia de Comfama en los servicios de colocación y retención de empleo	Operador				
		Dificultades para la retención de beneficiarios en el mercado laboral	Operador				
		Dificultades en el reporte y verificación de los resultados	No hay rol de CCF (lo hace el pagador)				

Fuente: Inclusión SAS. Rojo: barrera cuello de botella. Amarillo: barrera que se empieza a remover. Verde: potencialidad.

## 2.2 ¿Qué aprendizajes para el escalamiento deja la experiencia del contrato basado en desempeño de la SDE de Bogotá? ¿Por qué no se presentaron las CCF?

El Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 se fijó la meta de llevar a cabo 200 mil colocaciones de empleo en población pobre y vulnerable. Teniendo en cuenta que en los últimos 4 años la Agencia Pública de Empleo de Bogotá había logrado alrededor de 10 mil colocaciones, la meta lucía ambiciosa y reflejaba una nueva apuesta en el diseño y el arreglo institucional del Distrito para escalar los servicios de intermediación laboral. Así lo ex-

presó Alfredo Bateman, secretario de Desarrollo Económico del Distrito a la fecha de este estudio y exasesor de los temas de inclusión productiva de la alcaldesa durante la formulación del Plan de Desarrollo, según el Secretario hubo dos motivos para que el distrito se fijara esta apuesta

“Primero, teníamos el conocimiento de que la agencia pública de empleo del distrito funcionaba bastante regular, y segundo, la meta se creó incluso pensando que de pronto había que eliminar la agencia pública de empleo del distrito y más bien dinamizar el ecosistema de prestadores.(...) Y ahí encajaba muy bien al menos la noción de pago por resultados. Ósea como movemos una agencia pública de empleo que la forcemos un poco a dinamizar ese ecosistema de prestadores, teniendo un rol la agencia pero que utiliza la capacidad de una red de prestadores<sup>66</sup>” (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico-Secretario).

Las restricciones de tiempo llevaron al distrito a pensar en un contrato por desempeño y a descartar el BIS, que según las experiencias observadas hasta entonces, podría tardar entre un año y un año medio en su proceso de estructuración. Sin embargo, cuenta el Secretario de Desarrollo Económico, “con el tiempo me di cuenta que el contrato por desempeño era más apropiado para nuestros intereses en la medida que permitía recoger los aprendizajes y al tiempo acelerar la ejecución de los recursos públicos”.

Con la asesoría de Instiglio, la SDDE trabajó en la fijación de un precio tope para el proceso licitatorio en tres lotes a partir de la combinación de 3 rutas posibles en cada uno: ruta de colocación básica, ruta integral con formación y certificación y ruta especializada abierta a la posibilidad de innovación (ver Esquema 15). En las expectativas del distrito estaba que las tres CCF de Bogotá (Cafam, Compensar y Colsubsidio) jugaran un rol protagónico en el Programa de Pago por Resultados y que, poniendo al servicio de este objetivo toda su experiencia y capacidad operativa, le apostaran a asegurar volumen de cobertura. Pero no fue así, contrario a lo que esperaba el distrito, las CCF se mostraron resistentes a participar y, a pesar de que algunas concursaron, finalmente ninguna salió ganadora en el proceso licitatorio.

El proceso licitatorio de un contrato por desempeño a gran escala, que combinó pago por actividades e incentivo por resultados (ver Recuadro 5), puede ser en sí mismo un laboratorio para entender las expectativas y los incentivos de las CCF frente a estrategias de escalamiento de políticas públicas a partir de Instrumentos de Financiación Basada en Resultados (FBR).

¿Por qué no mostraron el interés que esperaba el Distrito al punto de no presentarse a los primeros lotes? ¿Por qué ni siquiera Colsubsidio, que estaba ganando experiencia con el BIS IV, decidió presentarse?

Recuadro 5 Programa Pago por Resultados. Alcaldía de Bogotá D.C.

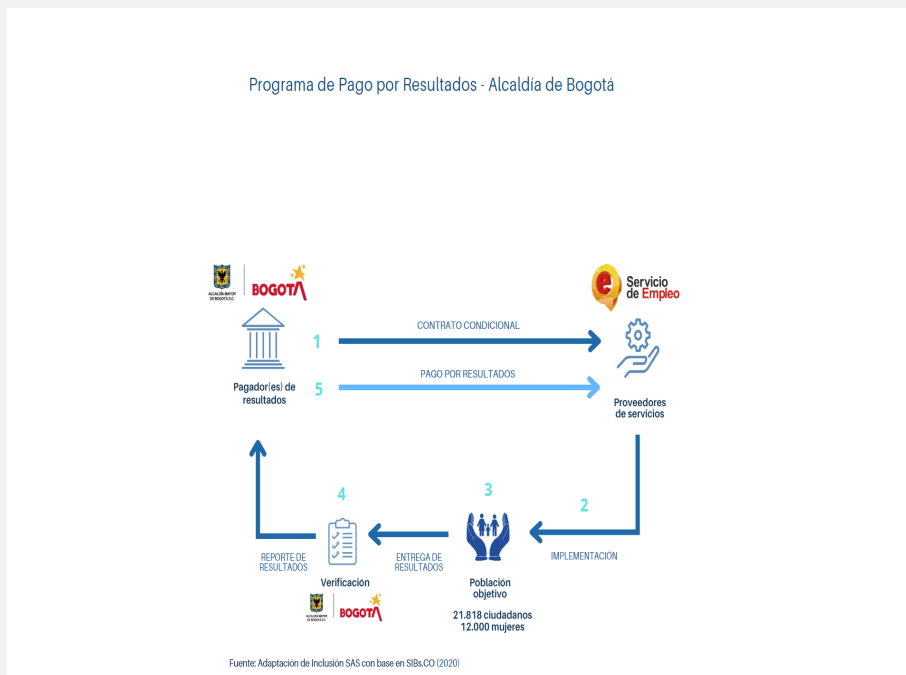
El programa de Pago por Resultados de la Alcaldía de Bogotá D.C., es la apuesta de mayor alcance presupuestal en la implementación de un esquema de pago por resultados, hasta ahora desarrollado en Colombia.

Con un total de \$30.000 millones de pesos, tiene como objetivo, mejorar las habilidades duras y blandas de los participantes, y lograr su colocación y retención laboral, además, busca promover el desarrollo del mercado de operadores de pago por resultados del país.

Su ejecución inicia en el 2022 a través de un proceso competitivo entre los prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo, donde la alcaldía de Bogotá como pagador de resultados, premia el desempeño de la gestión para lograr la vinculación formal al mercado laboral de 21.818 ciudadanos, y de estos, una meta de 12.000 mujeres (Esquema 14)

El instrumento utilizado de la financiación basada en resultados, es un Contrato Basado en Desempeño, que, para este caso, tiene una combinación de pago por actividades y un bono de pago atado al logro de resultados dependiendo de la ruta de intervención (Esquema 15).

Esquema 14 Programa de Pago por Resultados – Alcaldía de Bogotá D.C.



El programa tiene un enfoque para la atención de población en situación de vulnerabilidad, mayor de edad, residente de Bogotá y desempleada a través de 3 paquetes de intervención descritos a continuación.

Esquema 15 Paquetes de intervención y estructura de Incentivos

	Pago por Actividades	Pago por resultados Bono extra
Paquete Básico	Intermediación laboral 100%	Colocación laboral 20%
Paquete Integral	Formación Intermediación laboral 100%	Colocación laboral 5%
Paquete Especializado Solo SISBÉN A, B y C	Formación Servicios especializados Servicios para el programa Intermediación laboral 100%	Colocación laboral Hombre 20% Colocación laboral Mujeres debajo del 60% 30% Colocación laboral Mujeres encima del 60% 35%

Fuente: Inclusion SAS con base en la información del programa Pago X Resultados



## El precio unitario estaba por debajo del esperado por las CCF

La principal asimetría entre las expectativas del distrito y las CCF es la del precio tope del contrato por desempeño. De un lado, el distrito considera que el precio máximo presentado, al que llegó con base en estudios de mercado y contando con la asesoría de Instiglio, aseguraba que ningún operador entraría en una posible pérdida

“además cuando nosotros fijamos el precio, casi que nosotros tratamos de que el precio que se pagaba por actividad cubriera los costos de la operación completa, casi que el bono por el resultado debía ser la equivalencia del operador. Es decir, incluso para el operador que no llegara al resultado, el precio le daba para cubrir sus costos era un precio de equilibrio”. (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico – Secretario).

De otro lado Colsubsidio, basada en la experiencia que estaba teniendo en ese momento con el BIS (IV).

“yo ya había hecho el ejercicio de saber cuánto me iba a costar por día y la tarifa era muy baja, era mucho más baja, entonces yo sabía que eso no me iba a dar. (...) Muy bajo es muy bajo, (...) no recuerdo cuánto, pero si estaba muy bajo y también eran los retos, y es el tipo de población que debe ser vulnerable” (Colsubsidio – Jefe de Productividad).

Sobre esta asimetría en torno al precio unitario, que es crucial para detonar procesos de contratación a gran escala, vale la pena agregar dos cosas que pueden dejar lecciones aprendidas para una estrategia futura de escalamiento:

- Llama la atención la asimetría con Colsubsidio en particular, porque era la única caja entre las tres de Bogotá que estaba teniendo una experiencia con el BIS. El secretario de Desarrollo Económico de hecho admite que el precio tope del contrato por desempeño era más bajo que el del BIS, aunque el contrato por desempeño involucraba más riesgos, “miramos los bonos, pero el precio era mucho más alto (...) era mucha más incertidumbre y también por un tema, yo creo que ese es un aspecto que técnicamente tiene mucho margen de mejora”. La pregunta clave aquí es ¿qué tanto se utilizaron las lecciones aprendidas del BIS en la fijación del precio tope? ¿Existe un proceso sistemático de retroalimentación en lo que tiene que ver con la estructura de costos de una operación que tenga alta probabilidad de ser exitosa en los resultados esperados?
- En segundo lugar, dados los resultados de las licitaciones, provisionalmente se puede afirmar que el mercado no le está dando la razón a Colsubsidio, aunque los tres primeros lotes quedaron desiertos, el mercado mostró que había operadores dispuestos a asumir el reto del contrato por desempeño, incluso el Secretario de Desarrollo Económico reconoce que tal vez el precio tope del primer proceso licitatorio pudo ser más bajo “nosotros todavía estamos en este momento en cerrar la segunda licitación, y en esta segunda licitación incluso los precios se cayeron, yo creo que nosotros nos equivocamos ahí no incluso en el precio por ponerlo muy bajo que era nuestro miedo, sino que incluso lo pusimos muy alto, el mercado se ha ido decantando a precios más bajos”. Este punto es clave para entender que los aprendizajes sobre el precio no se desprenden únicamente de un proceso de experimentación a través de BIS sino a través de los contratos por desempeño, es decir por el test del mercado.

## Colsubsidio conocía sus límites al estar experimentando la operación en un BIS

Colsubsidio, operador en el BIS (IV), también de colocación laboral, no participó en el proceso licitatorio del distrito porque, basado en el conocimiento que estaba adquiriendo en su experiencia, prefirió asumir una posición conservadora y reconoció sus límites operativos. Así lo expresó la directora de empleo de Colsubsidio:

“mira aquí hay un punto importante y es que como todo ejercicio en el que tú quieres aprender, tiene que ser un proyecto controlable, ósea que tú lo puedas controlar, que tú lo puedas manejar, entonces, los dos que saco la Secretaría, para mí no eran controlables por la magnitud de población y el poco tiempo. Yo no estoy en la fase de conocimiento absoluto, ósea a mí me parece que no soy

experta (...) yo tengo que saltar en escalas, de uno a dos, de dos a tres, yo no me puedo saltar las escalas. Yo me siento que estoy como en primaria, no me pueden tirar de una a la universidad. Yo necesito entrar a la universidad” (Colsubsidio – Jefe de Productividad)

Nótese que la posición de Colsubsidio se basa en el conocimiento de su propia curva de aprendizaje que le está dejando la experiencia en el BIS, es decir, contar con más información sobre las complejidades del proceso y el trabajo con población pobre y vulnerable que otros actores del mercado, motivaron su decisión de no participar.

### La aproximación del distrito a las CCF no fue persuasiva

Es posible que la invitación del distrito a las CCF para participar en el proceso no haya sido persuasiva y que, por el contrario, haya surtido el efecto contrario al deseado. Las CCF, como se explicó en el marco de análisis, tienen un grado de publicness debido a la influencia del sector público como cliente y en sus fuentes de financiamiento. El punto aquí es cuál debe ser la aproximación del sector público para invitar a las CCF a participar en una estrategia de contratos por desempeño ¿Ejerciendo su autoridad natural sobre un actor como las CCF o difundiendo el modelo y comunicando las ganancias del mismo? Cabe anotar que la tensión entre el distrito y la CCF no es un asunto meramente diplomático sino también de incentivos, pues las CCF son operadoras en varios programas distritales, y asumir el riesgo de un contrato por desempeño, que de alguna manera implica revelar sus fortalezas y debilidades como prestador de servicios de intermediación y colocación laboral, puede tener consecuencias económicas en los otros convenios.

En el caso de este proceso licitatorio, algunos actores reconocen que la autoridad del distrito, como actor público que tiene una autoridad natural sobre las CCF, pudo ser poco persuasiva y que, sin buscarlo, desestimuló la participación de las CCF.

### Falta de incentivos de las CCF dada su singularidad como actor privado

Una última posible razón de por qué no se presentaron es más comprehensiva y reúne todas las anteriores, es que las CCF no se presentaron por falta de incentivos, y esta falta de incentivos puede estar relacionada con la singularidad de las CCF como actores privados. Algunos puntos que sugieren la falta de incentivos son los siguientes:

- La gobernanza actual de las CCF, que les asegura recursos del FOSFEC para temas de intermediación laboral (ver Tabla 8), garantiza una operación en materia de empleo que pueden desarrollar en un ambiente no competitivo y sin el desafío del pago por resultados. Al respecto, afirma el Secretario de Desarrollo Económico de Bogotá “Parece que no les gusta competir, prefieren trabajar en esquemas con convenio y asegurarse que van a quedar”. En este punto podría pensarse que el alto grado de publicness de las CCF les inclina a preferir la operación directa con el sector público y no aquella que se desarrolla en un ambiente de competencia, como es el proceso licitatorio de un contrato por desempeño. De otro lado, también juega la propensión a trabajar en acuerdos de gobernanza colaborativa, más cercanos a los convenios que a los procesos competitivos de mercado.
- Los resultados del proceso licitatorio del programa Pago por Resultados muestran que en cierta forma las CCF subestimaron la capacidad del mercado de operadores de Bogotá. Los precios competitivos no solo surgen de ejercicios unilaterales de costeo de actividades sino que se decantan en la competencia de mercado, al respecto afirma el Secretario de Desarrollo Económico “subestimaron el tamaño el mercado de Bogotá. Subestimaron el mercado de operadores de Bogotá”.
- Por último, la singularidad de las CCF se refleja, además de su grado de publicness y de los acuerdos de gobernanza colaborativa, en que persiguen maximizar no el beneficio económico sino el valor social al tiempo que tienen un alto grado de diversificación en sus servicios. Esto puede derivar en estructuras de gobernanza complejas que dificultan la priorización de los proyectos estratégicos. A este respecto, algunos entrevistados en el marco de este estudio, consideraron que posiblemente la decisión de presentarse o no

(o de priorizar o no) a la convocatoria del distrito, pudo quedarse en el nivel operativo y no directivo de las CCF; actores que, dada su carga operativa, posiblemente tenían menos incentivos para hacerlo.

El análisis de estas razones deja algunas conclusiones para ser tenidas en cuenta en la estrategia de escalamiento. Primero, la indagación sugiere que la búsqueda del precio unitario sigue siendo un desafío para todos los actores, para el pagador y para los operadores, aún tratándose de operadores experimentados en servicios de intermediación e incluso en la operación de BIS (como es el caso de Colsubsidio). Segundo, el análisis presentado aquí sugiere que una cosa son los incentivos para participar en BIS y otra cosa en un contrato por desempeño de gran escala y que no pueden ser extrapolados al momento de diseñar la estrategia de escalamiento (en la siguiente sección se profundiza sobre las expectativas de las CCF frente a cada instrumento). Tercero, podría plantearse, al menos como hipótesis, que las CCF tienden a ser más conservadoras que otros actores privados o no gubernamentales en el momento de tomar una decisión que los exponga al riesgo (a la posibilidad de fracaso) frente a un contratante público, y esto puede deberse a su alto grado de publicness y a los compromisos con el sector público en otras áreas de trabajo.

### 2.3 ¿Cuáles son las expectativas de las CCF con relación a un posible escalamiento de política social a través de instrumentos de FBR?

De acuerdo a una propuesta inicial de escalamiento, basada en la implementación de un modelo de cuasimercados para el diseño y la operación de instrumentos de FBR como el que se explicó al inicio de este capítulo, se diseñó un taller para las CCF<sup>67</sup> con el objeto de recoger las expectativas e incentivos que motivarían o no su participación en las posibles fases del proceso.

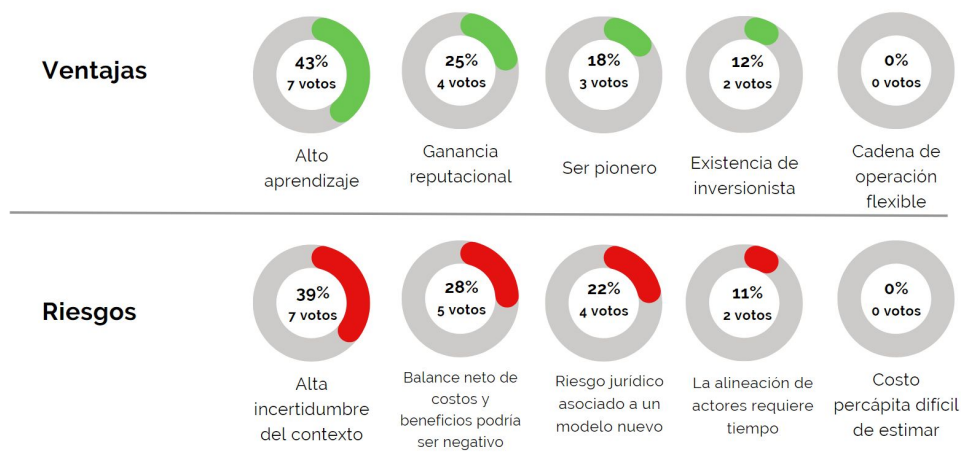
Para abordar el tema, se presentó a los asistentes el contexto sobre la financiación basada en resultados, los diferentes instrumentos, profundizando con detalle en los bonos de impacto social y en los contratos basados en desempeño, finalmente se compartieron con ellos dos escenarios con sus respectivas ventajas y riesgos, que además fueron complementadas por ellos mismos. Las cajas se organizaron en grupos de 2 o 3 y, luego de una discusión por grupos, se les pidió que priorizaran las dos ventajas y los dos riesgos principales según su perspectiva para cada instrumento. Los resultados se exponen a continuación.

---

67 En el taller participaron 8 cajas de compensación familiar: Comfamiliar Nariño, Comfasesar, Cafam, Colsubsidio, Comfenalco Antioquia, Comfenalco Cartagena, Compensar y Comfama.

## Caso 1: Las CCF de cara a los Bonos de Impacto Social

Esquema 16 Ventajas y riesgos de los Bonos de Impacto Social según las Cajas de Compensación Familiar



Fuente: Inclusión SAS con base en los resultados del taller de Asocajas.

### Ventajas de los BIS reconocidas por las CCF: aprendizaje y ganancia reputacional

La ventaja del modelo de bonos de impacto social que más llamó la atención de los participantes fue el “alto aprendizaje”. Dentro de los aprendizajes destacados por algunas cajas que han sido parte de los bonos está la apertura para poder trabajar y conocer a población en situación de vulnerabilidad con la que no había podido trabajar antes, esto por las prioridades de la focalización de los recursos y los enfoques poblacionales que estos tienen. Sumado al conocimiento sobre la población, las cajas priorizan en segundo lugar la “ganancia reputacional” a todo nivel, pero destacaron especialmente el reconocimiento de las nuevas poblaciones atendidas y el impacto social que generan. Esto dos atributos les resulta interesante a la hora de analizar la posibilidad de participar en estos esquemas.

### Riesgos de los BIS reconocidos por las CCF: alta incertidumbre y posibilidad de pérdida económica

En cuanto a los riesgos por los cuales las cajas limitarían su participación en estos esquemas, el más significativo es la “alta incertidumbre del contexto”. Teniendo en cuenta su experiencia como prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo, han experimentado la influencia directa que ejercen sobre el mercado laboral una serie de variables que se salen de su alcance, como lo son el contexto político, económico y social. El segundo riesgo identificado es tener al final de la implementación, un “balance neto de costos y beneficios negativo”. Este riesgo está asociado con la suma de la incertidumbre, la dificultad para estimar el costo per cápita y el desconocimiento para elaborar una adecuada estructura de costos y de financiación. Llama la atención que les preocupa el balance completo de ganancias de un posible proyecto, pero ningún grupo votó por la opción de dificultad en el cálculo del costo per cápita, de lo cual se podría inferir que más que considerar difícil el ejercicio de estimar el costo per cápita, no cuentan con la información suficiente para ello y por eso marcan “alta incertidumbre”.

#### Recuadro 6 Entrenar la capacidad de adaptarse a partir de los BIS y otros elementos destacados por las CCF

Además de priorizar las ventajas y riesgos de la forma en que lo muestra el Esquema 16, algunos puntos de la discusión que es importante destacar son los siguientes:

- ✓ Capacidad de adaptarse: dos cajas sugirieron incluir la ventaja de entrenar la “capacidad de adaptarse”, visto desde cualquiera de los roles que pueden jugar las cajas en el modelo de BIS.
- ✓ La ganancia reputacional opera en los dos sentidos: en cuanto a la “ganancia reputacional” si bien algunas cajas la perciben como una ventaja, otras, la ven también como un riesgo, en caso de que no cumplan con las expectativas durante el proceso de aprendizaje que involucra el BIS.
- ✓ La flexibilidad en la operación se limita por los tiempos de respuesta: frente a la ventaja identificada por el equipo consultor “cadena de operación flexible” indicaron que los tiempos y dinámica de empleabilidad no se conectan del todo con los tiempos de los proyectos y que no hay flexibilidad frente a la cadena de operación. Esto fue mencionado por las cajas que están o han participado en el esquema. En virtud de lo anterior, proponen dejar abierta la posibilidad de permitir entregar incentivos a las empresas, es decir las intervenciones por el lado de la demanda laboral, para dinamizar la contratación de los participantes.

#### Recuadro 7 Testimonios sobre la relevancia del BIS en cuanto a medio para alcanzar aprendizajes

Las ganancias de aprendizaje en el BIS son ampliamente reconocidas por la mayoría de los actores entrevistados en el marco de este estudio. A continuación, se incluyen algunos fragmentos de funcionarios y representantes del DPS, Comfama y Colsubsidio:

1. El DPS reconoce que la iniciativa por explorar los BIS estuvo motivada principalmente por los aprendizajes que traería para trascender el tradicional pago por actividades a un pago por resultados en colocación y retención laboral:

“Hay que pensarse qué podemos hacer para que los pagos no estén atados a una actividad, esto no necesariamente garantiza un resultado y además lo que buscamos al final es que esa persona efectivamente se coloque en el mercado y se mantenga ahí. Entonces había que pensar qué hacer diferente para pagar por resultado y no por actividad sino también qué puede ser lo innovador para asegurar que esa persona efectivamente se quede en ese puesto de trabajo. No solo se coloque, sino que se pueda mantener en el tiempo y pueda enfrentarse a distintas barreras del mercado que igual van a estar siempre presentes (DPS-Coordinadora de Innovación Social)”.

2. Comfama encontró que el BIS le servía para canalizar sus investigaciones más recientes en un caso práctico y así ponerse a la tarea abrirse a un espacio de innovación:

“Entonces, la pregunta por la innovación fue una pregunta interesante, Comfama ya venía planteándose algunas cosas, entonces no fue como sacado del sombrero, sino que ya había una pregunta por nuevos canales de atención, había una pregunta por las ciencias del comportamiento para acompañar y generar “empujones” con las personas, había preguntas por el tema de mentoría, por el tipo de formación. Eso ya venía en camino preguntándose a Comfama, entonces digamos que la innovación se pudo plantear desde ahí (Comfama-Gerencia Social y Relaciones Internacionales)”.

3. Colsubsidio contó en detalle cómo fue su proceso de aprendizaje, al comienzo había iniciado su caracterización y el diseño del matching partiendo de las personas, pero luego se dio cuenta que era mejor partir del análisis de las vacantes disponibles:

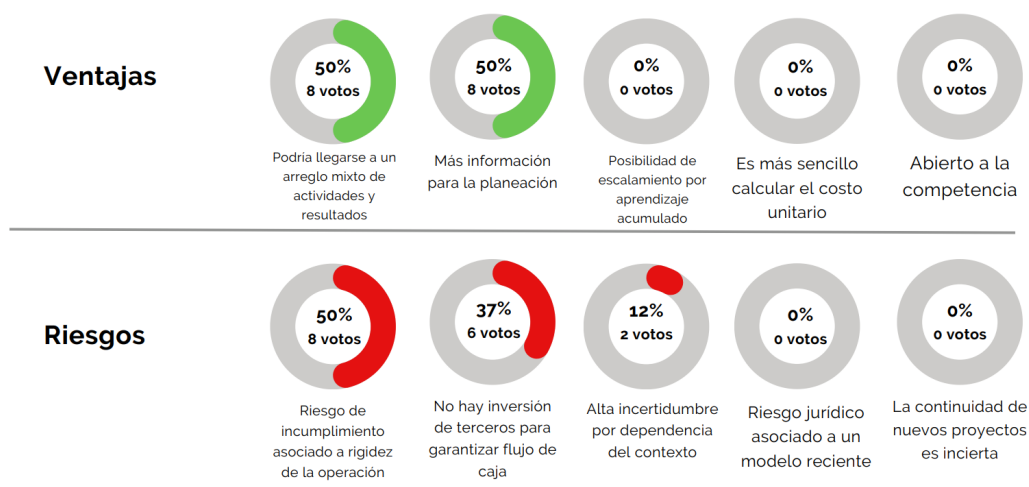
“Nosotros lo que aprendimos es que el sentido del proceso era diferente, cojo primero las vacantes, entiendo qué vacantes tengo, qué perfiles tengo que buscar, y veo donde hago clic. (...) Parto de la vacante desde el área de intermediación, me siento en intermediación y digo cuántas vacantes tiene, de qué empresas, ¿son grandes?, ¿pequeñas?, ¿medianas?, las perfilo, las segmenta y después observo qué tipo de población tengo, es una población con formación básica, es una población de este estilo, etc. La perfilo y acá es donde digo, acá debo estar para este tipo de vacantes. Entonces ahí estuvo el aprendizaje (Colsubsidio-jefe de Productividad)”

## Caso 2: Las CCF de cara a los Contratos Basados en Desempeño

El segundo caso se centra en los contratos basados en desempeño, que se define como un contrato en el cual un proveedor u operador es contratado por una entidad pública o privada y los pagos que recibe son condicionados, total o parcialmente, a su desempeño en función de los resultados esperados. Algunas características esenciales de este instrumento son las siguientes:

- Los pagos por resultados pueden ser totales o parciales, es decir, puede existir la modalidad mixta que contrata un porcentaje por actividades y otro por resultados;
- A diferencia del BIS, el Contrato Basado en Desempeño no incluye la figura del inversionista, que es quien garantiza la liquidez de la operación desde el momento previo a la obtención de resultados.
- Los pagos por resultados, al ser mixtos, suelen no flexibilizar completamente la función de producción para que el operador decida toda la ruta de atención. Las ventajas y riesgos priorizados se resumen en el Esquema 17.

Esquema 17 Ventajas y riesgos del Contrato Por Desempeño según las Cajas de Compensación Familiar



Fuente: Inclusión SAS con base en los resultados del taller de Asocajas.

### Ventajas del CBD reconocidas por las CCF: posibilidad de solución mixta de actividades y resultados

Para el caso del análisis de un contrato basado en desempeño, las cajas tuvieron consenso frente a las ventajas del modelo. Ven como positivo que, dentro del acuerdo, se pueda tener un arreglo mixto de un porcentaje de pago por actividades y otro por resultados, lo que les garantizaría cierta seguridad frente a un escenario que perciben incierto, el flujo de caja, y un incentivo que los enfoque a cumplir con el resultado. El otro aspecto positivo que resaltaron de manera contundente, es poder contar con “más información para planear”.

### Riesgos del CBD reconocidas por las CCF: riesgo de incumplimiento y de garantía de flujo de caja

En la identificación de los riesgos, también hubo consenso. Las cajas ven arriesgado que la “rigidez de la operación”, no les permita cumplir con los resultados y el otro riesgo que observan es el de “no tener inversionistas” que apalanquen la operación y garanticen el flujo de caja, por lo que resulta positivo, el arreglo mixto identificado en las ventajas.

#### Recuadro 8 otros aspectos resaltados por las CCF en los contratos basados en desempeño

Algunos aspectos adicionales de la discusión sobre contratos basados en desempeño que es importante destacar son los siguientes:

- ✓ Las CCF valoran el hecho de trabajar con población pobre y vulnerable: dos cajas incluyeron como ventaja el “acercamiento a la población que no se atiende en condiciones normales” y la “posibilidad de trabajar de manera articulada con otros actores”.
- ✓ Escepticismo en la posibilidad del acompañamiento de parte del sector público: Las cajas que han sido parte de los contratos basados en desempeño, identificaron, como riesgo adicional, la falta de entendimiento y acompañamiento de los funcionarios públicos en la implementación de los programas, donde no encuentran diferencia de este rol, entre los contratos que ejecutan por actividades y los que ejecutan por resultados.
- ✓ Presión del sector público a la participación de las cajas de compensación familiar: el alto grado de Publicness de las cajas, por la influencia de poder y de recursos del sector público, y de acuerdo a lo expresado en el taller, lo perciben como una medida de presión para participar en estos nuevos esquemas, incluso sin alcanzar a entender el detalle los instrumentos, sus características, las ventajas y riesgos que conlleva la implementación y su papel dentro del modelo y del ecosistema.

### 3. Recomendaciones y estrategia de escalamiento

Este capítulo se divide en dos subsecciones, la primera es una serie de recomendaciones para superar las dificultades identificadas en la experiencia del BIS III y pueden ser válidas bien sea para un siguiente bono o para una estrategia de escalamiento. La segunda reúne los lineamientos para un escalamiento de una política social con actores públicos y privados que cumpla los atributos de eficiencia, sensibilidad, elección y progresividad.

#### 3.1 Recomendaciones mínimas para superar las dificultades identificadas en el estudio de caso del BIS III



##### Formar funcionarios en la estructuración e implementación y diseñar un marco jurídico

Como primera medida, desde las entidades que han liderado la implementación del modelo de pagos por resultados se deben realizar importantes esfuerzos por socializar con las potenciales entidades contratantes y con aquellos que intermedian y operan los programas las características del modelo y las lecciones aprendidas en su implementación. El análisis ha permitido identificar que hay vacíos de conocimiento que puede incidir en el proceso de estructuración, sobre todo en el esquema jurídico.

En este sentido, se podría invitar a los equipos jurídicos de los actores del ecosistema de pago por resultados con el fin de que conozcan el mecanismo, las lecciones aprendidas de sus experiencias, en especial en aquellas que tiene que ver con la solución de marcos jurídicos para habilitar este tipo de contrataciones. Adicionalmente, en el mediano o largo plazo, se deberían enfocar esfuerzos en diseñar un marco jurídico que responda a las características del mecanismo de pago por resultados.



##### Diseñar una estrategia para mejorar el sistema de verificación de resultados

Aunque la estrategia actual de los diversos programas basados en pago por resultados, incluyendo el BIS III, consiste en la solicitud de contratos y en realizar el seguimiento en la PILA, estas dos estrategias presentan una serie de limitaciones en cuanto a la eficiencia en la recolección de la información. En este sentido, es necesario desarrollar estrategias para la automatización de la información y de la verificación de resultados.

Para efectos prácticos, la automatización de la estrategia de verificación de resultados se debe realizar a través del fortalecimiento de la actual plataforma. No obstante, las posibles limitaciones que la plataforma pueda presentar actualmente, ese debe ser el espacio en donde los operadores informan a las entidades contratantes sobre los avances en el cumplimiento de sus metas. Adicionalmente, se deben diseñar estrategias para que las empresas y los participantes reporten de manera más eficiente el estado de sus contratos.



##### Diseñar una estrategia de focalización que distribuya mejor los riesgos públicos y privados

Se recomienda diseñar una estrategia de focalización que logre una mayor combinación de riesgos entre el pagador (el sector público) y los operadores. La experiencia analizada en este estudio muestra que, entre todos los eslabones de la cadena de valor del BIS en la fase de implementación, es en la focalización donde se experimentan los mayores problemas para los operadores.

Esta estrategia debería asignarle tareas al sector público en los siguientes frentes: 1) definición de protocolos e instructivos de uso de las bases de focalización del Sisbén y de los otros instrumentos oficiales que puedan aportar al proceso de focalización. 2) Cruces de bases de datos de focalización con otra información de registro administrativo con el objeto de enriquecer y actualizar los campos asociados de los potenciales beneficiarios y



por esta vía elevar la eficiencia en la búsqueda de la población beneficiaria. Y a los operadores privados asignarles la tarea exclusiva del subproceso de asignación.

La información para focalizar, no solo la del Sisbén sino la base de datos enriquecida a partir del cruce con información de registro administrativo, debería ser un bien público que minimice la incertidumbre de los mecanismos de pago por resultados.

### 3.2 Estrategia de escalamiento

Una ruta plausible para la generalización y el escalamiento de las lecciones aprendidas en el BIS III puede ser la de la creación de un cuasimercado. Esta idea se soporta en dos razones fundamentales: la primera es que a partir de un acuerdo de este tipo, el estado está revelando la intención de aprender cómo conseguir un resultado social esperado al menor costo posible (y obtener ganancias en eficiencia); y la segunda, es que además está optando por la vía de juntar actores públicos y privados a través de la alineación de incentivos, donde las señales de mercado juegan un papel relevante.

El Esquema 18 resume una posible ruta de escalamiento de las lecciones del BIS a partir de la noción de cuasimercado, de los BIS y de otro instrumento de FBR como es el contrato por resultados. La ruta se esquematizó en tres pasos:

#### Fase 1: innovación y experimentación (BIS)

El objetivo de esta fase es avanzar en el conocimiento sobre cuál es la forma más adecuada para conseguir un resultado social esperado a través de una asociación entre el sector público y el sector privado. El instrumento de FBR más apropiado para esta fase es el BIS por las siguientes razones: 1) Es el instrumento más flexible desde el punto de vista de la especificación de la función de producción y las actividades que se requieren para conseguir el resultado; 2) El BIS es apropiado para una fase de innovación que implica un riesgo alto de fracaso en la medida que incluye el rol del inversionista, que es quien asume el riesgo y aporta el capital inicial. Finalmente, es importante resaltar que, así como hay un componente alto de innovación y por tanto un riesgo alto, esta fase se caracteriza también por ser de baja cobertura (ver Esquema 18).

Es importante tener en cuenta que los aprendizajes en la fase de innovación y experimentación están más relacionados con la función de producción para obtener el resultado esperado que con la búsqueda del precio óptimo, pues para el segundo se requiere de procesos competitivos que involucren una masa crítica de operadores que son más propios de las fases siguientes.

#### Fase 2: pre-escalamiento (BIS y contratos por resultados a escala media)

Antes del escalamiento, podría pensarse en una fase de pre-escalamiento que tiene por objeto probar el conocimiento adquirido en la fase de innovación, pero en una mayor escala y con varios operadores en contextos diferentes al original (en el Esquema 18 aparece como un peldaño pero pueden ser varias iteraciones). En cuanto a los instrumentos de FBR, para cumplir su objetivo de escala y generalización del conocimiento, esta fase podría requerir la combinación de BIS y contratos por resultados. Los BIS pueden requerirse para avanzar en el conocimiento en contextos diferentes al inicial (fase 1), mientras que el contrato por resultados podría utilizarse como el escalador de las lecciones aprendidas en el BIS en la fase anterior; lo anterior porque una vez surtida la fase 1, el gobierno posee un conocimiento acerca de cómo conseguir el resultado y por tanto puede lanzarse a parametrizar un contrato de menor riesgo y mayor cobertura. Los operadores, por su parte, también habrán adquirido más conocimiento sobre su función de costos, la incertidumbre y las capacidades necesarias: una vez surge este proceso y se documenta, se puede decir que se ha fortalecido el mercado. Esta fase implica menos riesgo, mayor cobertura que la anterior y posiblemente un mayor número de implementadores. Es importante notar que la innovación aún demanda la figura de los inversionistas.



### Fase 3: escalamiento (Contratos por resultados a gran escala)

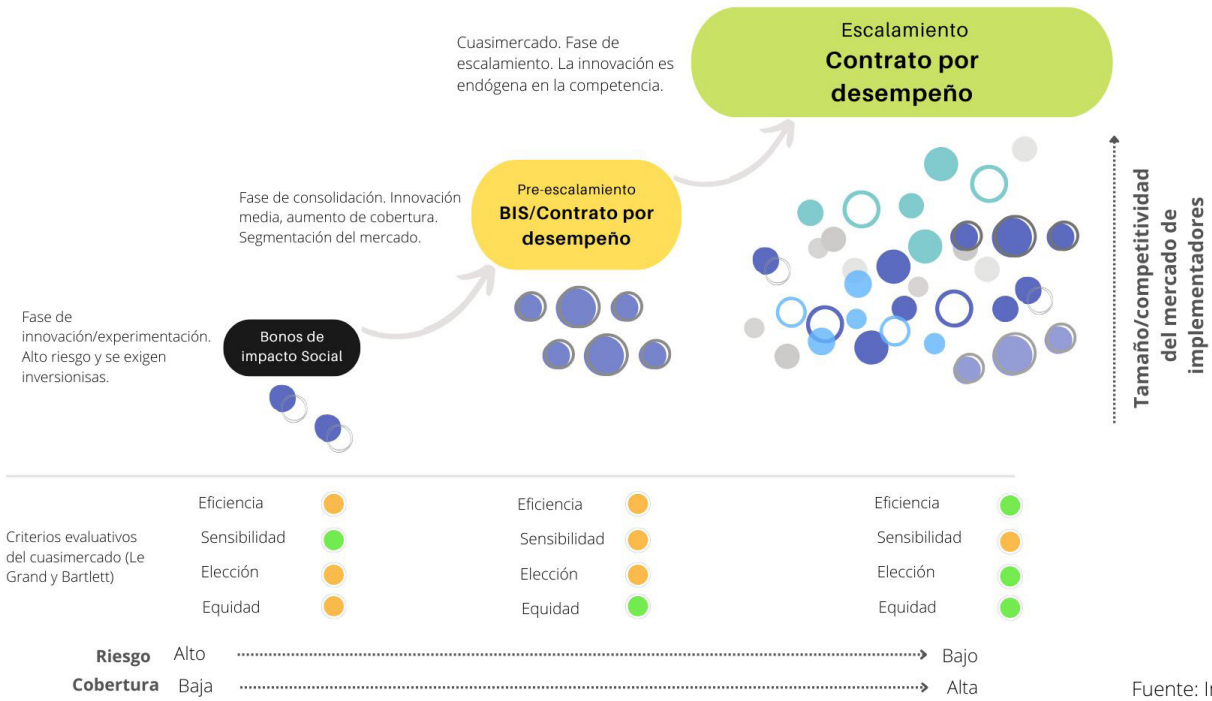
Esta fase tiene por objeto escalar y generalizar un arreglo institucional para la conformación de un cuasimercado que incorpore los aprendizajes de las fases de innovación y pre-escalamiento. El conocimiento de los BIS desarrollados en la fase 1 y 2, así como del contrato por resultados de la fase 2, permitirá formular un contrato por resultados a gran escala que le apunte a convocar una masa crítica de operadores. Un aspecto importante a destacar de esta fase es que si se logra conformar un cuasimercado competitivo, la innovación en este caso se dará de forma endógena a partir de la competencia.

En términos generales, este modelo de escalamiento implica que el riesgo se reduce y la cobertura aumenta conforme avanzamos en las fases. Desde el punto de vista de la madurez del cuasimercado, como lo señalan los semáforos del Esquema 18, se espera que a medida que aumenten las fases; conforme se avanza den conocimiento, cobertura y ambiente de competencia en los implementadores; mejoren los criterios de eficiencia, elección y equidad. En contraste, el criterio de sensibilidad podría disminuir, en razón de que es en el BIS cuando hay más posibilidades de adaptación de la oferta a las particularidades de la demanda.

#### Consideraciones finales sobre el rol de las CCF en el modelo de escalamiento:

1. La singularidad de las CCF, especialmente su habilidad para hacer acuerdos de gobernanza colaborativa y su motivación por la búsqueda de valor social, le facilitan a las CCF desempeñarse con solvencia en los roles de intermediarios e inversionistas en el marco de los BIS.
2. En cuanto a su rol operadores de BIS para la colocación de empleo, las CCF han demostrado tener la experiencia y la capacidad de respuesta para poder ajustar la oferta de servicios a las particularidades de la demanda de los servicios de intermediación laboral. Si bien pueden desempeñarse en este rol con relativa solvencia, es importante que las CCF cumplan su curva de aprendizaje antes de intentar operaciones de gran escala.
3. Las CCF parecen no tener los incentivos para participar en procesos competitivos de instrumentos de FBR que al tiempo impliquen una escala considerable. Si bien cuentan con las capacidades para hacerlo, no han demostrado estar dispuestas a hacerlo.
4. Si nos remitimos las fases de la estrategia de escalamiento, las CCF son idóneas para la fase 1 de innovación y experimentación, pero no para las fases que impliquen procesos competitivos a gran escala, como lo son los contratos por desempeño de las fases 2 y 3.
5. Dados los puntos anteriores, se puede concluir que las fases 2 y 3 del modelo de escalamiento requieren la incorporación de otros actores del sector privado que tengan los incentivos de competir y asumir los retos de la gran escala.

## Cuasimercados y escalamiento de una política social con base en FBR



Fuente: Inclusión SAS

## Bibliografía

- Agustí, A., & Ronicle, J. (2021). Bonos de Impacto Social en América Latina. El trabajo pionero del BID Lab en la región. Lecciones aprendidas. BID.
- Bozeman, B. (2004). All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories. Beard Books.
- Bozeman, B., & Moulton, S. (2011). The publicness of policy environments: an evaluation of subprime mortgage lending. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 87-115.
- Bozeman, B., & Walker, R. (2011). Publicness and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 279-281.
- Carrasco, E., & Farné, S. (s.f.). Las Cajas de Compensación Familiar como operadores de política social. Universidad Externado de Colombia.
- CEPAL. (2021). Panorama Social de América Latina, 2020. Santiago: Naciones Unidas.
- Fundación Corona, Fundación ANDI, & ACDI/VOCA. (2017). Modelo de empleo inclusivo para la población vulnerable.
- Fundación Corona. (2022). Call for proposals: estudio de caso Cajas de Compensación Familiar.
- GPOBA & Instiglio. (2018). A Guide for Effective Results-Based Financing Strategies. World Bank Group.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*.
- Hirschman, A. (1970). Exit, voice and loyalty. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Grand, J. (2007). The other invisible hand. Delivering Public services through Choice and Competition. Princeton University Press.
- Le Grand, J., & Bartlett, W. (1993). Quasi-Markets and Social Policy. Hong Kong: MACMILLAN.
- Midgley, J. (2009). Introduction. En J. Midgley, & M. Livermore, *Handbook of Social Policy*. SAGE.
- Ministerio de Trabajo. (s.f.). Informe del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia.
- Mulgan, G. (2010). Measuring social value. *Stanford Social Innovation Review*, 8(3), 38-43.
- Ran, B., & Qi, H. (2018). Gobernanza colaborativa. Las contingencias del poder compartido. *Estado Abierto*, 2(3), 47-90.
- Sanabria Pulido, P., & Duarte, H. (2021). ¿Una organización privada de servicio público? En P. Sanabria Pulido, & A. Guzmán Botero, *Políticas Públicas, valor público y gobernanza colaborativa* (págs. 55-89). Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P., Guzmán Botero, A., & Duarte, H. (2021). Gobernanza colaborativa y valor compartido. En P. Sanabria Pulido, & A. Guzmán Botero, *Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa* (págs. 152-198). Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P., & Guzmán, A. (2021). Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa. Bogotá: Universidad de los Andes/Colsubsidio.
- Sánchez Espada, J., Martín López, S., Bel Durán, P., & Pérez de las Vacas, G. (2018). Educación y formación en emprendimiento social: características y creación de valor social sostenible en proyectos de emprendimiento social. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, 16-38.
- SIBS.CO-Interra. (2018). Mapeo de tipos de resultados de empleabilidad y empleo inclusivo en el país.
- SIBsCo. (2020). Principios del esquema de los Bonos de Impacto Social en Colombia.
- SuperSubsidios. (2020). Evaluación del Sistema de Subsidio Familiar.
- Zhang, L.-Y. (2015). Frequently used conceptual and theoretical frameworks. En *Managing the city economy*. Routledge.

# Anexo

Tabla 7 Entrevistas estructuradas realizadas para la investigación cualitativa

Ciudad	Nombre	Entidad	Cargo
Bogotá	Ingrid Parra	Prosperidad Social (DPS)	Gestora de Proyectos
	César Rodríguez	Corporación Inversor	Gerente inversiones
	Ivonne Hernández	Prosperidad Social (DPS)	Supervisión BIS
	Ximena Rodríguez	Colsubsidio	Jefe de Productividad
	Bernardo Brigard	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)	Subdirector de Empleo y Formación
	Alfredo Bateman	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)	Secretario Distrital de Desarrollo Económico
	Mario Reina	SECCO Economic Cooperation and Development	National Program Officer
Medellín	Soriany Gallego	Comfama	Convenios Empleo
	María Luisa Zapata	Comfama	Gerencia social y relaciones internacionales
	Paola Ortiz	Comfama	Presupuesto
	Participantes del BIS	Comfama	Participantes
	María Isabel Palomino	Comfama	Empleo con Propósito

Fuente: Inclusión SAS

Tabla 8 Distribución de la principal fuente de financiación de las CCF

Distribución 4%	
1	Gastos de administración 8% Ley 789/02 artículo 18
2	Reducción de admon para FOSFEC (2%) Ley 789/02 artículo 6 mod. art 6 ley 1636 de 2013
<b>Fondo de Vivienda de Interés Social</b> Ley 63 de la ley 633 de 2000 C.P. >= 110% C.N. apropiación del 27% C.P. >= 100% C.N. pero < 110% C.N. apropiación del 18% C.P. >= 80% pero < 100% del C.N. apropiación del 12% C.P. < 80% del C.N. apropiación del 5% C.P. = Cuociente Particular C. N. 0 Cuociente Nacional	
3	FONIÉZ: Jornada Escolar Complementaria y Atención Integral a la Niñez (Artículo 64 de la Ley 833 del 29 de diciembre de 2000) (Apropiación 3 - Apropiación anterior a ley 633 de 2000) > 0 apropiación del 50%; =< 0 no Apropiación (Ley 789/02 Artículo 6- Mod Artículo 6 Ley 1636 de 2013)
4	FOSFEC C.P. < 80% del C.N. apropiación del 1% C.P. >= 80% pero < 100% del C.N. apropiación del 2% C.P. > 100% del C.N. apropiación del 3%
5	FOSVIS (Artículo 63 de la Ley 633 del 2000 - Mod. Ley 1607/12 y Reglamentado Decreto 1432 de 2013) Total apropiación 3 - a)- b) (Decretos 1737-1819 de 2015)
6	FOSYGA Artículo 217 de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993 C.P. > C.N. debe destinar el 10%; C.P. < C.N. debe destinar el 5%
7	PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN Apropiación del 6,25% Artículo 46 Ley 1438 de 2011; Mod Artículo 6 Ley 1636 de 2013
8	Contribución Supersubsidio (1%) Artículo 19 Ley 25/81.
9	Reserva Legal (hasta un 3%) Artículo 43 Ley 21/82 .
10	Subsidio Monetario Artículo 43 Ley 21/82; Artículo 3º Decreto 1769 de 2003 , art. 26 ley 1780 de 2016 11 Valor
11	Valor personas a cargo mayores de 18 años para FOSFEC (Ley 789/02 Artículo 6 Mod Artículo 6 Ley 1636 de 2013)
12	Subsidio por transferencias Ley 789/02. Excedentes 55% Artículo 5º Decreto 1769 de 2003
13	Educación Ley 115/93 Artículo 190 Ley 115/94 Reglamentado Artículo 5 Decreto 1902/94
SALDO OBRAS Y PROGRAMAS SOCIALES	
14	Subsidio en Especie
15	Subsidio en Servicios
16	Proyectos de inversión
Subsidio via infraestructura, en servicios o especie. Artículo 43 Ley 21/82	

Fuente: Supersubsidio (2016)