

# EVOLUCIÓN DEL ECOSISTEMA DE PAGO POR RESULTADOS EN COLOMBIA: UN ESTUDIO DE CASO

# EVOLUCIÓN DEL ECOSISTEMA DE PAGO POR RESULTADOS EN COLOMBIA: UN ESTUDIO DE CASO



## Descargo de responsabilidad y derechos patrimoniales

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

Social Finance y Fundación Empresarios por la Educación, como autores del documento, contaron con independencia intelectual y direccional para ejecutar la metodología, análisis y opiniones expresadas en este documento.

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

Este documento fue creado por encargo y financiado por el proyecto ATN/ME-15762-CO del BID Lab y con recursos de la Agencia Presencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). Fundación Corona tiene los derechos patrimoniales de autor y no podrá ser difundido con fines comerciales o de lucro.

<http://bidlab.org/es>



Esta publicación es resultado del Convenio de asociación No 004 suscrito entre La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia<sup>1</sup> y Fundación Corona, como entidad ejecutora del Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBs.CO). Este Convenio, ejecutado entre septiembre de 2020 y marzo de 2021, permitió aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre APC-Colombia y Fundación Corona, con recursos del Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), para contribuir al fortalecimiento de la generación de oportunidades de mercado para actores públicos y privados a través de los Bonos de Impacto Social en Colombia.

---

<sup>1</sup> De conformidad con el Decreto 4152 de 2011, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia es una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. APC-Colombia tiene como objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo.

## Sobre los autores

Social Finance UK y Fundación Empresarios por la Educación realizaron este estudio de caso para contribuir al desarrollo del mercado de financiación basado en resultados en el país. Las dos organizaciones agradecen a todas las entidades que participaron en el trabajo de campo desarrollado en el marco de este estudio y a los equipos de trabajo del Programa SIBs.CO, Prosperidad Social, BID Lab, SECO, Fundación Corona y el Fondo de Pago por Resultados por su invaluable retroalimentación al documento.

### **Social Finance UK**

Social Finance UK es una organización que tiene como mandato facilitar el uso efectivo de la innovación financiera para promover el cambio social. Esta organización diseñó e implementó el primer Bono de Impacto Social (BIS) a nivel mundial en 2010, introdujo el concepto de Bonos de Impacto de Desarrollo a actores clave del mercado en el 2013 y asesoró al gobierno del Reino Unido en la estructuración del primer Fondo de Resultados. Desde entonces, su trabajo en América Latina se ha enfocado en diseñar, lanzar y levantar capital privado para Bonos de Impacto Social en países como Argentina, Brasil, Chile y México y participar en el diseño de Fondos de Resultados en Colombia y Chile. Con el ánimo de compartir continuamente su conocimiento, experiencia y redes para permitir que otros países lancen sus propias iniciativas y desarrollen sus ecosistemas de pago por resultados, también ha asesorado a actores como el gobierno federal de México, el gobierno nacional de Chile y al gobierno de Argentina para encontrar alternativas para mejorar su enfoque en resultados.

### **Fundación Empresarios por la Educación (ExE)**

Fundación ExE es una organización que, con el ánimo de contribuir a la mejora de la calidad de la educación en Colombia, produce y genera conocimiento para aportar a la construcción de políticas públicas más efectivas e incidir en la toma de decisiones públicas y privadas, con el propósito de que las inversiones del sector educativo sean pertinentes y basadas en evidencia. Al trabajar bajo una lógica de red de conocimiento, conecta y escala su conocimiento y el de las organizaciones miembros para diseñar e implementar estrategias que ayuden a solucionar los desafíos existentes en el sector educativo. La participación de la Fundación ExE en este estudio surge del interés por conocer y aprender sobre los esquemas de pago por resultados y su evolución en Colombia, para identificar oportunidades de aplicar los mismos en el sector educativo y responder al interés de importantes actores del sector que buscan abordar los grandes retos de la educación nacional de manera más innovadora.

### **Autores del documento**

Este estudio de caso fue elaborado por Marta García, Directora de Social Finance; María Alejandra Urrea, Gerente de Social Finance; María Alejandra Muñoz, Profesional en Gestión Educativa de Fundación Empresarios por la educación y Beatriz Ospina, Profesional en Articulación de Fundación Empresarios por la Educación.

## Acerca de nosotros

### **Programa de Bonos de Impacto Social (SIBs.CO)**

En 2016, se creó el Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBs.CO), en el marco de una alianza entre el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab), la Embajada de Suiza en Colombia- Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO), y Fundación Corona, como entidad ejecutora, con el objetivo de desarrollar el modelo de Bonos de Impacto Social (BIS) en Colombia, para contribuir al logro de mejores resultados de empleo para poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto armado en zonas urbanas del país. Adicionalmente, el programa busca mejorar los conocimientos y las competencias de diferentes actores frente al financiamiento de pago por resultados, los BIS y la inversión de impacto. Este programa se desarrolla por medio de tres componentes.

Componente 1: Pagos por mejores resultados de empleo. Este componente busca diseñar e implementar al menos tres Bonos de Impacto Social con efecto demostrativo en empleo para poblaciones vulnerables en Colombia, donde el BIS Empleando Futuro es el primero. Entre 2019 y 2020 se desarrolló el segundo BIS – conocido como el BIS Cali Progresas con Empleo. Los aprendizajes de cada uno de estos BIS informan el diseño y la implementación de los siguientes.

El primer Bono de Impacto Social se desarrolló como una apuesta para innovar en la manera de implementar políticas sociales. Fue liderado por el DPS y el BID Lab con recursos de SECO, entidades encargadas de pagar por los resultados esperados.

Cali Progresas con Empleo, es el segundo BIS diseñado e implementado en Colombia, en donde la Alcaldía de Cali, y el BID Lab con recursos de SECO actuaron como co-pagadores del programa con el objetivo de, mejorar la efectividad y costo-efectividad de programas de empleo para población de difícil colocación, generar aprendizajes para mejorar la efectividad de futuras políticas públicas de empleo, fortalecer el sistema público de empleo con un énfasis en retención a largo plazo y fomentar la innovación en los programas de empleo.

Colombia, además de ser el primer país de ingreso medio en implementar un BIS, es el primer país en la región en crear un Fondo de Pago por Resultados. En el marco de este primer componente, el gobierno nacional, a través de Prosperidad Social, en conjunto con el BID-Lab, SECO y Fundación Corona constituyeron un vehículo de financiación que permite el desarrollo de múltiples proyectos de pago por resultados bajo una misma estructura de contratación. Bajo este esquema, se estructura el tercer BIS en el país 'Bono de Innovación en Emergencia' con el objetivo 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.

Componente 2: Creación de mercado de Bonos de Impacto Social en Colombia. Este componente incluye actividades como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en los actores locales, la incidencia en política, el desarrollo de infraestructuras de datos, y la publicación de evaluaciones y estudios de concepto para la creación de Bonos de Impacto Social en otros sectores.

Componente 3: Difusión del conocimiento y aprendizaje para la replicación de estas experiencias. Este componente incluye actividades como la difusión de los aprendizajes de los proyectos y del mecanismo de Bonos de Impacto Social.

### **Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza en Colombia – (SECO)**

El programa de Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza en Colombia – (SECO), busca respaldar a Colombia de forma eficaz y efectiva en su integración a la economía mundial, y abordar exitosamente algunas de sus prioridades en materia de desarrollo económico sostenible e inclusivo, tales como la mejora de la competitividad para fomentar la creación de empleos productivos y decentes, el desarrollo urbano integrado y sostenible, el fortalecimiento institucional, entre otros. Para lograr esto, en el marco de su nueva estrategia para el periodo 2021-2024 SECO trabaja con base en dos ejes temáticos: i) Apoyar la transición hacia ciudades y territorios sostenibles, instituciones más sólidas y mejores servicios públicos; y ii) Fomentar la transición hacia una mayor competitividad regional que contribuya a la generación de empleos decentes.

### **Laboratorio de Innovación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab)**

BID Lab es el laboratorio de innovación del Grupo BID. Movilizamos financiamiento, conocimiento y conexiones para catalizar la innovación para la inclusión en América Latina y el Caribe. Creemos que la innovación es una herramienta poderosa con el potencial para transformar nuestra región, brindando oportunidades sin precedentes a las poblaciones vulnerables por culpa de factores económicos, sociales o ambientales.

### **Departamento para la Prosperidad Social**

El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) es la Entidad responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de pobreza y equidad social. El DPS busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica. Para alcanzar este propósito, el Departamento trabaja integralmente en la formulación y ejecución de políticas sociales, además de realizar la coordinación de la Unidad de Atención y Reparación integral de las Víctimas, el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica.

### **Fundación Corona**

Fundación Corona es una organización de segundo piso y de origen familiar que durante más de medio siglo ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo social y la reducción de las inequidades en Colombia a través del desarrollo de modelos innovadores, replicables, integrales y sostenibles. Por medio de la educación y a partir de dos líneas de acción: Educación orientada al Empleo y Educación para la Participación Ciudadanía; Fundación Corona busca contribuir al fortalecimiento de capacidades que mejoren el bienestar de las poblaciones vulnerables. Esta organización, con más de 50 años de experiencia, trabaja por construir un país con mejores oportunidades para todos los colombianos y se centra en fortalecer las capacidades de las instituciones que trabajan con las poblaciones para que finalmente redunden en el fortalecimiento de las capacidades de las personas y puedan aspirar a oportunidades que mejoren su calidad de vida.



## Tabla de contenidos

Introducción	<b>8</b>
El punto de partida. ¿Cómo arrancaron los BIS en Colombia?	<b>9</b>
En búsqueda de una adopción más generalizada de los esquemas de pago por resultados. ¿Cómo se está tratando de impulsar su difusión y qué avances se están observando?	<b>31</b>
Mirando hacia el futuro. ¿Qué estrategias son importantes para seguir consolidando y expandiendo el mercado?	<b>44</b>
Conclusiones	<b>62</b>
Anexo I	<b>63</b>

## Introducción

Desde el 2016, el Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBs.CO) – impulsado por el Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab), la Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) y la Fundación Corona – con apoyo del Gobierno Nacional a través del Departamento para la Prosperidad Social – se propuso mejorar los resultados de empleo formal y retención laboral para las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza en el país y lograr una mayor costo-efectividad del gasto público. Para conseguir este propósito, SIBs.CO busca desarrollar el modelo de Bonos de Impacto Social (BIS) enfocándose en el área de empleo inclusivo y generar conocimientos que contribuyan a la adopción generalizada de estos -y otros- mecanismos de pago por resultados. En sus primeros años de implementación, este programa ha logrado, junto a sus aliados y otras organizaciones públicas y privadas que se han ido sumado a esta iniciativa, la puesta en marcha de tres BIS y la creación de un vehículo financiero para contratar mecanismos de pago por resultados, el cual ha sido denominado el Fondo de Pago por Resultados (FPR). Gracias a estos esfuerzos, Colombia se ha posicionado como un país referente a nivel internacional, al haber desarrollado el primer BIS en un país de ingreso medio y el primer FPR en América Latina.

Los diferentes BIS y el FPR en Colombia han estado caracterizados por un enfoque en el aprendizaje. Al desarrollarse en el marco de un programa integral que busca construir un mercado, así como generar y diseminar conocimiento, cada BIS ha sido diseñado como un producto mínimo viable por medio del cual ha sido posible demostrar que el modelo puede utilizarse en el país y generar aprendizajes que han contribuido a mejorar la herramienta. Así mismo, el FPR ha sido creado bajo la lógica de un prototipo para generar aprendizajes sobre cómo podría funcionar una plataforma de este tipo dentro del gobierno y, posteriormente, buscar su escala con base en las lecciones aprendidas. Por este motivo, en lugar de examinar de manera independiente cada uno de los BIS y el FPR como proyectos aislados, este estudio de caso ofrece una mirada transversal sobre la evolución del ecosistema de pago por resultados para responder a dos objetivos fundamentales: primero, explorar cuáles han sido los factores determinantes y los obstáculos para el desarrollo de este ecosistema y, segundo, identificar estrategias que puedan fomentar su consolidación y expansión en el futuro.

Para responder a estos objetivos, el estudio de caso analiza tres etapas fundamentales de la evolución del ecosistema de pago por resultados en Colombia, que abarcan desde el momento en que se comenzó a desarrollar el primer BIS hasta el momento presente (marzo de 2021). Es importante mencionar que, si bien un ecosistema de pago por resultados incluye no solo a los actores que utilizan o se encuentran interesados en los Bonos de pago por resultados, este estudio de caso se enfoca principalmente en los BIS al ser los mecanismos desarrollados en el marco del programa SIBs.CO. Sin embargo, considerando que los objetivos del programa y sus aliados se extienden a la incorporación de herramientas y buenas prácticas de pago por resultados de una manera más amplia, se recoge alguna información relevante sobre el uso de otros instrumentos por parte del gobierno y se presentan estrategias que podrían ser útiles para el desarrollo del mercado en general (no solo del mercado de BIS).

De acuerdo con lo anterior, las tres etapas que se analizarán en este estudio de caso son las siguientes:

- **El punto de partida.** ¿Cómo arrancaron SIBs.CO y los BIS en Colombia?
- **En busca de una adopción más generalizada de los mecanismos de pago por resultado.** ¿Cómo se está tratando de impulsar su difusión y qué avances se están observando?
- **Mirando hacia el futuro.** ¿Cuáles estrategias son importantes para seguir consolidando y expandiendo el mercado de pago por resultados?

El desarrollo de este estudio de caso se basó en un proceso de recolección de información de dos etapas: primero, una revisión documental y, segundo, un trabajo de campo. La revisión documental, que se centró en los documentos más relevantes de SIBs.CO, sirvió para orientar el trabajo de campo posterior, establecer hipótesis de partida y definir los puntos de investigación con cada tipo de actor. Durante el trabajo de campo se realizaron 32 entrevistas semiestructuradas con diferentes organizaciones. Se contó con la participación de organizaciones promotoras de los Bonos de Impacto Social, las cuales se interesaron por el mismo desde una etapa temprana del mercado y tuvieron participación directa en alguno de los BIS o en el FPR. También se incluyeron otras entidades interesadas que podrían promover o participar en este tipo de esquemas en el futuro.

El documento se estructura de la siguiente manera. Después de esta introducción, se desarrollan tres secciones enfocadas en cada una de las etapas de la evolución mencionadas anteriormente. Al final del documento se incluye un anexo, donde se encuentra información de la documentación analizada y de las entidades que contribuyeron al trabajo de campo de este estudio de caso.

### **Terminología relevante**

Este estudio de caso utiliza una serie de términos que hacen referencia a los modelos y vehículos utilizados por los actores del ecosistema. Antes de avanzar, se ofrece una explicación breve sobre la terminología utilizada.

Los **mecanismos de pago por resultados** son contratos donde la financiación que recibe el implementador está condicionada al cumplimiento de unos resultados y no a las actividades o servicios implementados (los términos herramientas, mecanismos o contratos de pago por resultados se utilizarán para referirnos a estos instrumentos).

Los **Bonos de Impacto Social** (en adelante BIS o bonos) son una tipología de contratos de pago por resultados que involucra a un inversionista, quien asume el riesgo financiero del proyecto al proveer capital de trabajo para la operación hasta que los resultados se cumplen (o no se cumplen).

El **Fondo de Pago por Resultados** (en adelante FPR o Fondo) es un vehículo financiero gestionado por Prosperidad Social, diseñado para facilitar la contratación de mecanismos de pago por resultados y que funciona como una plataforma de aprendizajes y repositorio de conocimiento en esta área.

Los términos **ecosistema** o **mercado** de pago por resultados hacen referencia al conjunto de actores que utilizan o podrían utilizar estas herramientas (ecosistema y mercado se utilizan como términos equivalentes a lo largo del documento).

## **El punto de partida. ¿Cómo arrancaron SIBs.CO y los BIS en Colombia?**

Colombia tiene uno de los ecosistemas de pago por resultados más desarrollados de América Latina, lo cual ha sido resultado del trabajo coordinado de varios actores que han promovido el uso de estos instrumentos en el país. Antes del programa SIBs.CO, el país había explorado los pagos por resultados a través de algunas iniciativas puntuales. Instiglio, experto internacional en financiación basada en resultados, había impulsado esta agenda con diferentes actores de gobierno y sector privado durante los últimos años, lo cual llevó a que, junto con la Fundación Corona, Fundación Santo Domingo, Centro de Formación Empresarial Mario Santo

Domingo, Organización Activos S.A, lideraran el desarrollo de Alianza por el Empleo, programa de pago por resultados. Por su parte, en el sector público se realizaron algunos pilotos de pago por resultados previo al programa, los cuales fueron impulsados por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) con el objetivo de lograr el empleo para las víctimas del conflicto armado a través de una ruta de atención especializada.

Sin embargo, fue con la creación de SIBs.CO que se catalizó el desarrollo del ecosistema al permitirse el diseño e implementación de tres Bonos de Impacto Social y la creación de un Fondo de Pago por Resultados gestionado por el Gobierno Nacional. En este sentido, el punto de partida para analizar la evolución del ecosistema de pago por resultados durante los últimos años consiste en examinar los dos primeros BIS: Empleando Futuro (primer BIS) y Cali Progresa con Empleo (segundo BIS).

Los dos primeros BIS del país fueron desarrollados en el marco de SIBs.CO, un programa orientado a desarrollar modelos innovadores de pago por resultados aplicados al área de empleo para población vulnerable y en situación de pobreza con el ánimo de generar aprendizajes que faciliten su replicabilidad. En esta medida, cada Bono de Impacto Social ha sido diseñado e implementado como una oportunidad de aprendizaje para generar conocimientos sobre este nuevo esquema de contratación. Los dos primeros BIS contaron con la participación de diferentes actores. El conjunto de organizaciones que estuvieron involucradas, las cuales se presentan detalladamente en el Cuadro 1, abarcan organismos de cooperación internacional y entidades de gobierno a nivel nacional y local como co-pagadores de resultados, múltiples organizaciones sin ánimo de lucro que asumieron el rol de inversionistas, proveedores de servicios privados (con y sin ánimo de lucro) con amplia experiencia en empleabilidad y, finalmente, intermediarios para cada uno de los proyectos.

Aunque los dos primeros BIS, guardan similitudes importantes al enmarcarse dentro del programa SIBs.CO y al estar diseñados para que cada uno permitiera generar aprendizajes para el siguiente, se diferencian en cuanto a los actores involucrados. En primer lugar, mientras que el BIS inicial se había implementado con una entidad de gobierno nacional (Prosperidad Social), el segundo BIS representó una oportunidad para trabajar con una entidad de gobierno local (Alcaldía de Cali), lo cual respondía a los intereses del programa por aprender cómo funcionaría este instrumento con entidades públicas de diferentes niveles. Este segundo BIS fue, asimismo, una oportunidad para integrar a más inversionistas, pues tres nuevos actores (Corporación Mundial de la Mujer, Fundación WWB Colombia, Plan Internacional) se sumaron a los inversionistas ancla (Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Corona, Fundación Santo Domingo) que participaron en el primer BIS.

El segundo BIS también incorporó un nuevo proveedor de servicios al proyecto (Fundación Alvarallice), que sumó a otros cuatro que habían desarrollado el modelo en el primer BIS (Fundación Carvajal, Fundación Colombia Incluyente, Kuepa, Volver a la Gente). Finalmente, el rol de intermediario fue asumido por dos organizaciones diferentes en cada BIS: el primer BIS se desarrolló bajo un esquema donde los co-pagadores de resultados contrataron a un intermediario experto en empleo inclusivo (Fundación Corona) que a su vez se apoyó en un gerente integral para el desarrollo del proyecto, mientras que en el segundo BIS el rol de intermediario fue asumido por un experto financiero (Corporación Inversor), que a su vez había asumido la gerencia integral en el primer proyecto.

Estos BIS, además, estuvieron acompañados de la asesoría legal y técnica de expertos en la materia. Por su parte, Instiglio, experto internacional en financiación basada en resultados y entidad que ha promovido el uso de estos esquemas a nivel global con varios actores clave, lideró el diseño técnico de los primeros BIS, mientras que expertos legales como Durán & Osorio y Baker McKenzie (este último a través de la Fundación Probono) lideraron la estructuración legal.

La experiencia de este grupo de organizaciones a lo largo de los dos primeros BIS permite recoger importantes aprendizajes relacionados con los aspectos clave de la evolución de cada tipo de actor, los factores que motivaron y facilitaron su participación a lo largo del tiempo y las barreras a las cuales se enfrentaron en distintos momentos.

**Cuadro 1. Actores involucrados en los dos primeros BIS**

Programa de Bonos de Impacto Social (SIBs.CO)	
Dos primeros Bonos de Impacto Social	
<b><u>Bono de Impacto Social I:</u></b> <b><u>Empleando Futuro</u></b>	<b><u>Bono de Impacto Social II:</u></b> <b><u>Cali Progresa con Empleo</u></b>
<p><b>Pagadores de resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación internacional: BID Lab (utilizando recursos de SECO)</li> <li>• Gobierno nacional: Prosperidad Social</li> </ul>	<p><b>Pagadores de resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación internacional: BID Lab (utilizando recursos de SECO)</li> <li>• Gobierno local: Alcaldía de Cali</li> </ul>
<p><b>Inversionistas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Bolívar Davivienda</li> <li>• Fundación Corona</li> <li>• Fundación Santo Domingo</li> </ul>	<p><b>Inversionistas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Bolívar Davivienda (ancla)</li> <li>• Fundación Corona (ancla)</li> <li>• Fundación Santo Domingo (ancla)</li> <li>• Corporación Mundial de la Mujer (nuevo)</li> <li>• Fundación WWB Colombia (nuevo)</li> <li>• Plan Internacional (nuevo)</li> </ul>
<p><b>Proveedores de Servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Carvajal</li> <li>• Fundación Colombia Incluyente</li> <li>• Kuepa</li> <li>• Volver a la Gente</li> </ul>	<p><b>Proveedores de Servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Carvajal</li> <li>• Fundación Colombia Incluyente</li> <li>• Kuepa</li> <li>• Fundación Alvarallice (nuevo)</li> </ul>
<p><b>Intermediario:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Corona (experto temático) con apoyo de Corporación Inversor como gerente integral.</li> </ul>	<p><b>Intermediario:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporación Inversor (experto financiero).</li> </ul>
<p><b>Asesores legales y/o técnicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baker McKenzie (a través de la Fundación Probono).</li> <li>• Durán &amp; Osorio</li> <li>• Instiglio</li> </ul>	<p><b>Asesores legales y/o técnicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baker McKenzie (a través de la Fundación Probono).</li> <li>• Durán &amp; Osorio</li> <li>• Instiglio</li> </ul>

### Aspectos clave de la evolución de los actores de los dos primeros BIS

La participación de diferentes organizaciones en los dos primeros BIS – algunas de las cuales participaron en un único BIS mientras que otras mantuvieron su participación en los dos bonos – permite identificar algunos aspectos clave de la evolución de estos actores que han hecho parte del ecosistema.

#### **Gobierno**

Prosperidad Social es la entidad pública pionera en el país en el uso de BIS y, a la vez, la que más ha evolucionado en cuanto al uso de esquemas de pago por resultados. Esta entidad, junto con el BID Lab (utilizando recursos de SECO), contrató el primer bono en el año 2017 con el

objetivo de lograr una mayor costo-efectividad en proyectos de empleabilidad<sup>2</sup> de población de difícil colocación, desarrollar estrategias innovadoras de empleabilidad para población vulnerable y activar un mercado de inversión de impacto enfocado en programas sociales. La experiencia de Empleando Futuro (BIS I) contribuyó a que Prosperidad Social comenzara a adoptar una serie de buenas prácticas asociadas a los esquemas de pago por resultados, como es la verificación de los resultados alcanzados en colocación y retención laboral por medio del uso de datos administrativos, en otros programas de la entidad. Asimismo, este primer BIS fue la antesala para que la entidad se embarcara en otros esquemas de pago por resultados (diferentes de los BIS) enfocados en el cierre de brechas para facilitar el acceso al mercado laboral de la población vulnerable en condición de pobreza, y para que aceptara promover la co-creación de un Fondo de Pago por Resultados, idea impulsada por SIBs.CO y sus aliados.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Cali se involucró en el segundo BIS persiguiendo objetivos relacionados con mejorar la efectividad y la costo-efectividad de los programas de empleo para las poblaciones de difícil colocación, generar aprendizajes para la política pública, fomentar la innovación de los programas de empleo y fortalecer el sistema público de empleo haciendo énfasis en la forma como es posible lograr la retención de largo plazo. La entidad pública también veía potencial en esta herramienta para mejorar sus propios sistemas de seguimiento y monitoreo, pues antes del BIS todos sus programas de empleabilidad se desarrollaban de manera fragmentada y sin medición de resultados o recopilación de evidencia de ningún tipo.

Al tratarse de un BIS local y estar enfocado en una de las problemáticas más críticas para la ciudad, el proyecto tenía además gran importancia para el equipo político y técnico de la administración, pues contribuía directamente a sus metas de formación. En este contexto, la Alcaldía de Cali, junto con el BID Lab (utilizando recursos de SECO), se convirtió en la primera entidad municipal en el país en contratar un BIS, el cual se desarrolló entre febrero de 2019 y diciembre de 2020. La implementación de este proyecto estuvo marcada por un cambio de gobierno y la crisis del COVID-19, lo cual ha resultado en la reorientación de las prioridades de la administración pública hacia otras estrategias para promover la creación de empleo, de tal manera que los BIS no se encuentran entre las principales prioridades de la agenda de política pública actual. Sin embargo, la Alcaldía de Cali ha manifestado su interés por incorporar la medición de resultados de empleo en los programas que desarrollará el presente año, lo cual no sucedía previo a este bono.

A pesar del cambio de entidad de gobierno entre los dos proyectos, el segundo BIS se apalancó sobre varios aspectos positivos logrados en el marco de Empleando Futuro, pues SIBs.CO jugó un papel fundamental en el proceso de estructuración de los BIS con ambas entidades y permitió la transferencia de conocimientos, herramientas y lecciones aprendidas de un proyecto a otro. La estructura legal y presupuestal desarrollada en el primer bono fue transferida al segundo bono, lo cual facilitó, en cierta medida, el proceso de estructuración, pues varios de los actores que rodeaban a la Alcaldía de Cali ya contaban con conocimientos en esta materia. En este sentido, el Convenio de Cooperación Técnica utilizado por los actores para contratar este bono mantuvo la misma estructura legal del proyecto anterior. A nivel técnico, para el BIS Cali Progresar con Empleo se utilizó información recabada en el primer BIS para calcular y refinar los precios por resultados de colocación y retención laboral. Asimismo, se aprovecharon otros aspectos técnicos como la definición poblacional y elementos de la verificación de resultados, como el uso de datos administrativos. Todos estos aspectos

---

<sup>2</sup> Antes de contratar el primer Bono de Impacto Social, Prosperidad Social desarrollaba programas orientados a mejorar las características de empleabilidad de la población atendida. En este estudio de caso, esos son denominados programas de empleabilidad, pues su enfoque no era lograr resultados concretos de empleo. Por el contrario, el primer BIS puede ser denominado un programa de empleo, pues su foco está en lograr los resultados concretos para la población, más que en mejorar los factores que hacen más empleable a la población.

revirtieron en un proceso de estructuración más eficiente y menos oneroso para algunas entidades participantes<sup>3</sup>.

Ahora bien, algunos actores involucrados en los dos primeros bonos perciben que la transferencia de conocimiento entre la entidad nacional y local pudo haberse dado de manera más deliberada. La mayor parte de la transmisión de aprendizajes se realizó a través del programa SIBs.CO, sin que existiese un diálogo fluido entre las dos entidades de gobierno, y por esto mismo se centró fundamentalmente en aspectos del diseño técnico y la estructura legal del instrumento y no tan explícitamente en las operaciones internas de la administración. Un trasvase de conocimiento más directo y deliberado entre Prosperidad Social y la Alcaldía de Cali habría podido generar mayores eficiencias en algunos procesos, como las prácticas de supervisión, gestión documental, informes a las oficinas de control interno o manejo tributario de los pagos. Por tanto, la entidad local debió aprender desde cero estos procesos clave para el diseño y la implementación sin contar con la experiencia de la otra entidad, pues la articulación entre el nivel nacional y territorial no es tarea sencilla.

A partir de experiencias internacionales, es posible identificar tres factores frecuentemente diferenciadores entre las entidades públicas nacionales y locales que, en algunos casos, pueden influir sobre sus motivaciones y capacidades para utilizar BIS u otros esquemas de PpR. Estos tres factores, que se explican en el siguiente cuadro, se relacionan con la naturaleza de las responsabilidades de cada nivel gubernamental, su nivel de institucionalidad y su capacidad financiera.

**Cuadro 2. Diferencias habituales entre las entidades nacionales y locales (a partir de experiencias internacionales)**

Áreas	Diferencias entre nivel nacional y local
<b>Naturaleza de las responsabilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las entidades nacionales suelen tener responsabilidades de corte estratégico e integral para todo el país, por lo que su labor está abocada a resolver problemas más estructurales (ej. el diseño de una política) o a mejorar la gestión del sector público.</li> <li>• Las entidades locales suelen tener una mirada más local y operativa, abocada a resolver las problemáticas ya presentes entre la población específica a la cual deben rendir cuentas.</li> </ul>
<b>Nivel de capacidad institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las entidades públicas nacionales suelen gozar de una mayor capacidad institucional, reflejada en la estabilidad de sus equipos técnicos y en la mayor estandarización de sus procesos.</li> <li>• Las entidades locales suelen tener menor capacidad institucional debido a que sus equipos suelen ser menos estables y los procesos no necesariamente están estandarizados. Esto puede dar lugar a una mayor pérdida de experiencia clave con cada cambio de administración o cambio a nivel directivo.</li> </ul>

<sup>3</sup> Todos los actores que participaron en la estructuración del segundo BIS, con excepción de la Alcaldía de Cali, habían participado en el primer BIS, de tal manera que conocían a fondo el funcionamiento del modelo y diferentes elementos de la estructura legal y el diseño técnico del proyecto. Por este motivo, entre todas las organizaciones que participaron en el proceso de diseño y estructuración, la entidad pública fue la que tuvo que asumir una curva de aprendizaje mucho más acelerada y pesada, pues su conocimiento no se equiparaba al de los demás aliados en el momento de arrancar el proceso de diseño. Para las otras entidades participantes en el proyecto, el proceso pudo haber sido más sencillo en comparación con lo que experimentó la Alcaldía de Cali.

### Capacidad financiera

- Las entidades nacionales tienen presupuestos más amplios, por lo que suelen contar con mayor espacio para asignar recursos a nuevas iniciativas, los cuales pueden dedicarse a proyectos estratégicos o de corte transversal (ej. innovación).
- Las entidades locales suelen tener presupuestos más limitados y, en muchos casos, están pre-asignados en gran medida a la atención de problemáticas existentes, lo cual puede hacer más difícil adoptar nuevas iniciativas.

La experiencia en cada uno de los dos BIS en Colombia puede ser analizada teniendo en mente estos factores, los cuales podrían haber incidido sobre el desarrollo de los proyectos y el comportamiento de las entidades de gobierno. Ahora bien, dado que el ecosistema colombiano se encuentra en una etapa temprana de su desarrollo, pues solo se han implementado dos BIS hasta la fecha, los hallazgos de este estudio no deben ser extrapolados a todas las entidades nacionales y locales del país; por el contrario, brindan unas primeras observaciones sobre la experiencia dos actores específicos y sientan una base para que el programa SIBs.CO y los demás actores del mercado continúen recabando aprendizajes del trabajo con cada nivel de gobierno.

- **Naturaleza de las responsabilidades:** Prosperidad Social, entidad del nivel nacional que lideró el proyecto desde un equipo de innovación, mantuvo una mirada estratégica e integral de estos esquemas, enfocada en monitorear los hitos principales en su desarrollo y en obtener aprendizajes no sólo sobre aspectos relacionados con la intervención de empleo, sino también sobre el propio mecanismo de contratación y financiación. Por su parte, la Alcaldía de Cali buscó involucrarse en los aspectos más técnicos y operativos del proyecto, en particular aquellos relacionados con la convocatoria y la difusión de información a los beneficiarios directos, lo cual puede ser explicado por su cercanía a la población de interés y su responsabilidad de atención a la misma.
- **Nivel de capacidad institucional:** Aunque las dos entidades sufrieron numerosos cambios a nivel directivo, la continuidad de los equipos técnicos – los cuales pueden jugar un rol protector en cada proyecto y ser un actor clave para garantizar la integridad del mismo – se vivió de manera diferente en Prosperidad Social y la Alcaldía de Cali. A nivel nacional, a pesar de los cambios directivos, una parte del equipo técnico permaneció estable<sup>4</sup>, favoreciendo la continuidad del BIS, la interlocución con actores externos y la transición hacia el FPR. Por su parte, en la entidad local, además de los cambios a nivel directivo, se experimentaron cambios constantes en el equipo técnico que resultaron en la pérdida de la trazabilidad al interior de la alcaldía, lo cual redundó en ineficiencias importantes para todos los actores debido a que, con cada nuevo integrante, se debía recorrer una nueva curva de aprendizaje.

El enfoque de los equipos, además, fue diferente en los dos casos. Prosperidad Social abordó el proyecto bajo el liderazgo del equipo de Innovación Social, que se interesó desde el principio en la iniciativa como una oportunidad de generar transformación y quiso ayudar a que otras áreas ampliaran su conocimiento sobre este mecanismo, mientras que el equipo de Empleabilidad se involucró en algunos momentos específicos del proyecto. Entretanto, la entidad local, que no contaba con equipos transversales de corte más estratégico, se involucró directamente desde el equipo de Empleabilidad, el cual tenía menos experiencia abriendo espacio para las innovaciones y estaba singularmente enfocado en el impacto sobre la problemática. En este último caso, se contó también con la

<sup>4</sup> A lo largo del primer BIS, aunque se produjeron cambios en los equipos técnicos del grupo de Empleabilidad y otras personas que trabajaron en el BIS, permaneció un integrante del área de innovación que se encargó de liderar el proyecto hasta su fin.

participación de otras áreas de la entidad enfocadas en la inclusión social de la población en distintas áreas de la ciudad durante la etapa de diseño.

- **Capacidad financiera:** Aspectos financieros relacionados con la fuente de los recursos utilizados para pagar por los resultados de los BIS también influyeron sobre la experiencia de Prosperidad Social y la Alcaldía de Cali. El equipo de la entidad local necesitó utilizar recursos correspondientes a sus programas de empleabilidad para pagar por los resultados del BIS, lo cual generó esfuerzos adicionales durante la estructuración, puesto que las actividades y metas consignados en los instrumentos presupuestales habituales debieron adaptarse al BIS<sup>5</sup>. Es más, como esta adaptación no fue capaz de eliminar todas las rigideces existentes con respecto al uso del presupuesto, esto resultó en cierto grado de incertidumbre sobre los pagos, lo que aumentó el nivel de riesgo percibido por los inversionistas<sup>6</sup>. Prosperidad Social, por el contrario, no enfrentó situaciones de este estilo, pues en la medida en que sus recursos provenían del área de innovación, contaba con mayor discrecionalidad en términos de la definición de los objetivos y metas del BIS; contrario al caso de la entidad local, no encontraron ningún obstáculo operativo a la hora de pagar los resultados por cuenta de la forma como el proyecto había sido presupuestado.

Ahora bien, otra diferencia importante relacionada con los aspectos financieros de las entidades es que, en el caso de la Alcaldía de Cali, el monto de recursos asignado al proyecto – y por lo tanto su contribución a las metas de formación y empleo – fue mucho más significativa para la entidad pública, pues representaba una proporción importante del presupuesto total disponible para estos temas; mientras tanto, en el caso de Prosperidad Social, el BIS se consideraba un proyecto de innovación pequeño cuyo presupuesto era reducido con relación a otras iniciativas de empleabilidad de la entidad.

A pesar de las diferencias mencionadas anteriormente, existen cuatro observaciones que son comunes a las distintas entidades de gobierno pagadoras de resultados que hasta la fecha se han involucrado en los BIS.

- La voluntad política fue un factor clave para que los proyectos de pago por resultados se volvieran una realidad. Los proyectos en las dos entidades contaron con el respaldo político de los principales tomadores de decisiones, lo cual facilitó el avance de los proyectos en cada uno de los casos.
- Las dos entidades de gobierno que han implementado este tipo de esquemas han tenido que remontar una curva de aprendizaje significativa en diferentes frentes que abarcan aspectos de índole técnica, jurídico-administrativa y operacional. Esta curva de aprendizaje requiere tiempo, dedicación y esfuerzo de parte de los equipos públicos - lo cual suele suceder con cualquier tema innovador.
- Las entidades públicas enfrentan barreras de tipo técnico, legal y presupuestal que aún persisten y que pueden hacer más difícil la puesta en marcha de este tipo de esquemas por otras entidades de gobierno en el futuro.
- El Programa SIBs.CO jugó un rol fundamental en los dos casos al facilitar la transferencia de conocimientos y aprendizajes, brindar herramientas y financiar la asesoría legal y técnica de los dos proyectos.

Independientemente de la naturaleza de sus responsabilidades, su nivel de capacidad institucional o su capacidad financiera, las entidades públicas que se involucran en esquemas

---

<sup>5</sup> Los proyectos de inversión son las principales herramientas presupuestales para las entidades públicas (locales y nacionales). Estos proyectos determinan los recursos, actividades y metas asociadas a la atención de cierta problemática. Debido a que los proyectos de inversión existentes se enfocaban en actividades y establecían metas relacionadas con los productos o servicios entregados (por ejemplo, personas formadas) en lugar de los resultados esperados (por ejemplo, personas colocadas/retenidas), la Alcaldía de Cali debió formular un proyecto de inversión específico para el BIS, pues los anteriores no se ajustaban al proyecto en términos de las metas y actividades. Esto representa esfuerzos adicionales para la entidad pública pues los proyectos tradicionales no suelen requerir ajustes a los proyectos de inversión existentes.

<sup>6</sup> Algunos pagos fueron retrasados debido a diferencias entre el contrato de pago por resultados y las metas establecidas en la ficha del proyecto de inversión de la entidad pública.

de pago por resultados se enfrentan a una nueva manera de aproximarse a la contratación y financiación de problemáticas sociales. Durante las fases iniciales, mientras se aprende sobre el esquema y se genera la experticia para desarrollarlo, esto requiere de un periodo de diseño y estructuración más largo y complejo que el de otros proyectos con financiación tradicional, así como un esfuerzo concertado de cambio de mentalidad organizacional que se deben tomar en consideración.

### ***Inversionistas***

La evolución de los BIS en Colombia ha estado caracterizada por una ampliación importante en el número de inversionistas que se han ido involucrando en este tipo de esquemas. Empleando Futuro, el primer BIS diseñado en el año 2017, contó con el apoyo de tres fundaciones como inversionistas del proyecto, las cuales habían estado interesadas de tiempo atrás en promover los esquemas de pago por resultados en el país<sup>7</sup>. El número de actores vinculados al modelo bajo este rol fue duplicado con la llegada del segundo BIS, pues tres nuevas organizaciones sin ánimo de lucro se sumaron a los tres inversionistas ancla para apoyar el desarrollo del BIS Cali Progresas con Empleo.

Un primer factor para destacar se relaciona con los mecanismos utilizados para hacer las inversiones, pues, en todos los casos, esta nueva forma de invertir significó un cambio en el status quo al interior de las organizaciones.

- Algunas organizaciones han invertido recursos financieros desde su patrimonio, lo cual implica que han sustituido inversiones tradicionales de su portafolio (generalmente de corte comercial) por un vehículo de inversión de impacto como el BIS, que conlleva potencialmente más riesgo, pero se alinea mejor con su misión organizacional. Esta ruta resulta en un aumento de los recursos totales disponibles para inversión social.
- Otras entidades han participado en estos esquemas invirtiendo fondos desde su presupuesto de gasto corriente, lo cual refleja un cambio en la utilidad esperada de sus recursos financieros. En efecto, su “gasto social” pasa de considerarse una salida neta y definitiva de fondos, a convertirse en una modalidad de inversión con impacto donde pueden recuperar al menos una parte de su capital. Esta ruta no aumenta los recursos totales disponibles para el sector social, pues las organizaciones siguen asignando el mismo presupuesto a las problemáticas de su interés, pero sí modifica el modo en que los recursos existentes se aplican más deliberadamente a la obtención de resultados tangibles y verificables.

A pesar de esta transición hacia una inversión con doble impacto (financiero y social), los inversionistas de los dos primeros BIS también se han caracterizado por ser *impact-first*<sup>8</sup>, pues priorizan el impacto social de la inversión a la hora de tomar decisiones; esto se tradujo en que, a lo largo de los dos proyectos, sus decisiones estuvieron orientadas a maximizar los retornos sociales del bono, por encima de los retornos financieros.

Por último, es importante señalar que, en todos los casos, los inversionistas jugaron un papel muy activo en la gestión de cada contrato entre los actores privados, derivado de su fuerte interés por aprender sobre este tipo de instrumentos. En este sentido, los inversionistas estuvieron siguiendo de cerca el desarrollo de las operaciones y el avance del proyecto en

---

<sup>7</sup> Con anterioridad al primer BIS, estos inversionistas, junto con otras organizaciones de gran liderazgo en el país, habían tratado de impulsar otro bono con el gobierno nacional que no prosperó en su momento.

<sup>8</sup> Esto es una característica de los inversores bastante frecuente en prácticamente la totalidad de los BIS implementados hasta la fecha. A medida que madure el mercado global de BIS y se entienda mejor el nivel de riesgo/retorno/impacto que ofrecen estos instrumentos, es de esperar que empiecen a entrar en el mercado nuevos inversionistas con una mentalidad de *finance-first*. Esta evolución va a requerir la generación deliberada de aprendizajes específicos sobre el valor de cada transacción, así como el desarrollo de mecanismos que faciliten la participación de inversores más pasivos que no quieran involucrarse en la supervisión de los programas.

general por medio de su participación en instancias de gobernanza con el intermediario y el seguimiento de las relaciones contractuales con los proveedores de servicios.

En la medida en que el segundo BIS incluyó tanto a inversionistas ya experimentados con el primer BIS como a otros totalmente nuevos, las reflexiones compartidas por cada grupo durante el trabajo de campo nos permiten hacer observaciones adicionales acerca de la evolución y características de este segmento de actores.

- **Homogeneidad de los inversionistas:** el perfil de los inversionistas se ha mantenido constante a lo largo de los dos BIS. Los inversionistas ancla del primer BIS y los nuevos inversionistas que se vincularon en el segundo BIS, gracias a la gestión del intermediario y otros inversionistas ancla, son organizaciones sin ánimo de lucro con vocación orientada a generar cambios sociales positivos. Todos ellos se caracterizan por tener un historial de trabajo cercano con el gobierno, bien sea en temas de incidencia en política pública, co-financiando iniciativas estratégicas con el gobierno u operando proyectos con financiación pública. Además, previo a su involucramiento en el BIS, varios inversionistas habían incursionado en esquemas de inversión de impacto o demostrado algún interés en vehículos similares con los que se pudiera lograr simultáneamente un alto impacto social y un retorno financiero<sup>9</sup>. La mayoría de los inversionistas también se encuentran interesados en generar impactos en la temática específica del BIS (empleo para poblaciones vulnerables) y este alineamiento con su misión parece haber influido sobre su deseo de participar en el proyecto.
- **Mayor prominencia del retorno financiero:** aunque el perfil de los inversionistas no ha cambiado a lo largo del tiempo, según los propios inversionistas sí ha existido una evolución entre los dos bonos, la cual se relaciona con la mayor prominencia que adquirió el retorno financiero en el segundo proyecto. Para las organizaciones ancla, el primer BIS representó la oportunidad de entender un nuevo vehículo con el cual podían manejar sus recursos de una manera diferente: la innovación era su prioridad, mientras que el retorno financiero estaba en un segundo plano (incluso, al iniciar el primer BIS, no sabían si la consecución de un retorno financiero producto de lograr los resultados era posible). Esta situación evolucionó a medida que los inversionistas ancla se familiarizaron con el instrumento y comprobaron su valor como alternativa de inversión de impacto al descubrir que se podría generar impacto social y retorno financiero a la vez. Adicionalmente, a medida que se involucraron nuevos inversionistas en el segundo BIS, el retorno financiero adquirió un papel más relevante pues fue un factor clave a considerar a la hora de tomar la decisión de invertir en el proyecto como si se tratara de cualquier otra decisión de inversión de impacto<sup>10</sup>. Por todo lo anterior, si bien los inversionistas del segundo bono continúan teniendo un perfil de *impact-first*, Cali Progresiva con Empleo representó una oportunidad de inversión donde el retorno financiero adquirió mayor relevancia y los inversionistas estuvieron más atentos a cuidar los aspectos económicos de su inversión con el fin de obtener dichos retornos.
- **Involucramiento de nuevos inversionistas:** la evolución del primer al segundo Bono de Impacto Social conllevó la incorporación de más inversionistas, algo que fue posible gracias a la gestión activa del intermediario y de los inversionistas ancla. El crecimiento del número de organizaciones participantes tiene un matiz positivo, no sólo porque refleja un creciente interés del mercado en este tipo de esquemas de inversión – lo que a su vez permitió diversificar el riesgo del BIS entre un mayor número de inversionistas – sino porque resulta en una mayor profesionalización de los BIS como vehículo de inversión. Esto

<sup>9</sup> Dos inversionistas habían participado en Fondos de Inversión de Impacto, otros dos habían invertido en esquemas de microfinanzas, lo cual es considerado por muchos como una herramienta de inversión de impacto, y el resto habían demostrado interés en participar en conversaciones en este campo.

<sup>10</sup> En el BIS 2, antes de tomar la decisión de invertir o no invertir, los inversionistas sabían que el primer BIS había tenido un retorno positivo, lo cual generó expectativas de lograr un retorno también positivo en el segundo BIS (sin embargo, en el segundo BIS no se obtuvo un retorno, si bien no se generaron pérdidas).

se debe a que, con la llegada de los nuevos inversionistas de *Cali Progresá con Empleo* se reexamina el trabajo hasta la fecha y se abren nuevas conversaciones, tanto sobre la forma en que los BIS podían mejorar técnicamente, en aspectos como la valoración del riesgo de inversión o la medición del impacto generado. Por lo tanto, la ampliación del grupo inversor ayuda a mejorar la herramienta como instrumento de inversión.

### **Proveedores de servicios**

*Empleando Futuro* contó con la participación de cuatro entidades que, como prestadores de servicios, trabajaron con la población objetivo del BIS implementando el esquema de intervención acordado en el proceso de diseño entre los co-pagadores de resultados y el intermediario. Tres de las entidades vinculadas son organizaciones sin ánimo de lucro con amplia experiencia en la implementación de programas de empleabilidad, mientras que la cuarta (Kuepa) es una entidad con ánimo de lucro especializada en educación y formación para el trabajo. Este Bono de Impacto Social fue, para la mayoría de las entidades, su primera experiencia trabajando bajo un esquema de pago por resultados<sup>11</sup>. Todos los operadores que participaron en este primer proyecto, salvo uno (Volver a la Gente), decidieron extender su participación y vincularse al segundo bono implementado a nivel local. Para reemplazar al operador que no continuó participando, el intermediario y los inversionistas vincularon a otra fundación local sin ánimo de lucro con fuerte experiencia y reputación en temas de empleo para poblaciones vulnerables (Fundación Alvaralice).

A partir de la información recabada en las entrevistas con diferentes actores, hemos identificado los siguientes aspectos clave en relación con la evolución de los prestadores de servicios a lo largo de los BIS que se han desarrollado hasta la fecha.

- **Tipos de operadores.** Los dos primeros BIS contaron con la participación de diferentes tipos de operadores. De los que participaron en el primer BIS, tres eran entidades sin ánimo de lucro y uno era una organización con ánimo de lucro. Esta composición se mantuvo igual en el segundo BIS, pues todos los operadores aceptaron la invitación del intermediario para participar en el segundo BIS, con excepción de una organización sin ánimo de lucro que no tenía operaciones en el lugar donde se desarrollaría el bono. Esta situación permite evidenciar dos aprendizajes relevantes del caso colombiano. Primero, el deseo de los operadores por trabajar en el segundo BIS después de haber trabajado en el primero indica que existe voluntad de continuar participando cuando se trata de un proyecto de innovación donde existe interés para aprender e incorporar los aprendizajes en una nueva iteración (ninguno quiso retirarse del proyecto por que este no cumpliera sus expectativas - al contrario, siguieron motivados). Además, se concluye que el modelo puede ser atractivo y viable para todo tipo de organizaciones (con y sin ánimo de lucro).
- **Evolución en la complejidad de la decisión de participar.** Los operadores indican que la decisión de participar en un BIS por vez primera fue más sencilla que la de hacerlo por segunda vez – en la segunda ocasión tenían más información sobre los beneficios y riesgos del proyecto, por lo que la decisión tuvo que ser analizada más a fondo al interior de las organizaciones a la luz de su experiencia en el primer BIS. Esto evidencia que, para futuros proyectos, es fundamental ofrecer suficiente información a los proveedores de servicios para que puedan evaluar su decisión de participar en un BIS, pues pueden llegar a tomarla sin la información completa sobre los riesgos e implicaciones para su organización, lo cual podría resultar en problemas posteriores para cumplir las condiciones de los contratos.
- **Factores que inciden el desempeño.** De acuerdo con los actores entrevistados, el buen desempeño de los operadores en los dos primeros BIS está asociado a dos factores

---

<sup>11</sup> Fundación Carvajal había participado previamente en un proyecto de pago por resultados, donde se incentivaba la colocación laboral de la población atendida.

fundamentales: su conocimiento y experiencia trabajando elementos críticos de la intervención que conducen a los resultados – en el caso de un proyecto de empleo que sepan hacer intermediación laboral al ser uno de los elementos claves de la intervención para lograr los resultados esperados – y su capacidad de adaptación para mejorar y conseguir mejores resultados en el marco del proceso de gestión de desempeño. En este sentido, la gestión del desempeño asociada es un factor clave para mejorar el logro de las metas esperadas: los proveedores de servicios mejoraron sustancialmente los resultados que iban logrando dentro de los BIS a medida que adquirían más experiencia trabajando bajo un enfoque en resultados y que realizaban ajustes operacionales sobre la marcha. Según las entidades que participaron en el trabajo de campo, el mejor desempeño de los operadores se veía reflejado en una mayor efectividad de las tasas de colocación y retención laboral a medida que los BIS avanzaban.

- **Innovación.** Los BIS son considerados como una herramienta de innovación y, a medida que se ha abierto más espacio para este aspecto, los operadores han sabido aprovecharlo y responder con mayores innovaciones. En los dos primeros BIS, la intervención no era del todo flexible, pues el diseño contractual especificaba parámetros detallados para las diferentes etapas del esquema de intervención. En este sentido, los operadores indican que las principales innovaciones fueron de carácter operacional, pues a medida que transcurría el proyecto los operadores eran incentivados a transformar sus operaciones para lograr mejores resultados (por ejemplo, mejoras en el acompañamiento a la población a lo largo del proceso). En el tercer BIS del Programa SIBs.CO – del cual se hablará más adelante debido a que fue contratado a través del Reto Empleo del Fondo de Pago por Resultados – la situación fue diferente, pues, por motivo de la pandemia, los pagadores de resultados hicieron un llamado explícito a los operadores para innovar desde el momento mismo del diseño del instrumento, lo cual permitió que pudieran aprovechar sus conocimientos de la problemática y de la población para proponer innovaciones más radicales.
- **Cambios institucionales.** Los proveedores de servicios que han tenido la posibilidad de participar en más de un BIS – todos excepto dos – reconocen que esta experiencia ha resultado en una transformación en el interior de sus organizaciones, relacionada con una mayor rigurosidad en la medición de sus resultados, una mayor utilización de datos operativos para monitorear su desempeño y tomar decisiones enfocadas en mejorarlo, y un mayor enfoque en la adaptación a partir del aprendizaje. Las estrategias empleadas por los operadores con este fin son variadas, desde hacer jornadas de transferencia interna de conocimiento hasta integrar al personal que hace parte del núcleo de la organización en el desarrollo de los proyectos. “[...] hemos incorporado mucho de los BIS en la organización y en otros proyectos... trabajamos más rápido, tenemos inmediatez, buena trazabilidad, nos esforzamos más... rotamos a las personas que trabajaron en los BIS para que les enseñen las ventajas a otros equipos”. (Proveedor de servicios entrevistado).

### **Intermediarios**

Los dos BIS individuales se han desarrollado bajo una modalidad donde los pagadores de resultados contratan a un intermediario, quien es responsable ante la cooperación internacional y la entidad pública del cumplimiento de los resultados. Para desarrollar el proyecto, este intermediario gestiona y maneja los recursos de los inversionistas y, a la vez, contrata y monitorea un grupo de prestadores de servicios que trabajan directamente con la población. En el caso del primer BIS, el rol de intermediario fue asumido por Fundación Corona, entidad con amplia experiencia en empleo para poblaciones vulnerables, la cual fue apoyada por Corporación Inversor en todas las actividades relacionadas con la gerencia integral del

proyecto<sup>12</sup>. Posteriormente, en el segundo BIS, Corporación Inversor asumió directamente el papel de intermediario, pues los aliados acordaron abrir espacio para que otra organización, diferente al intermediario del primer BIS, asumiera esta labor en el segundo proyecto – Corporación Inversor era la organización con la mejor preparación por cuenta de su experiencia en el primer proyecto<sup>13</sup>.

Los actores públicos y privados – incluyendo inversionistas y proveedores de servicios – que han estado involucrados en los dos primeros BIS reconocen el rol fundamental que desempeñaron los intermediarios para lograr que cada uno de los proyectos tuviera resultados positivos.

- **Importancia para gobierno:** La presencia de un intermediario con conocimiento de la temática, experiencia de trabajar bajo esquemas de pago por resultados, y las habilidades necesarias para articular a múltiples actores, es un aspecto altamente valorado por los copagadores públicos. En el caso del primer BIS, la trayectoria y experiencia del intermediario en el área de empleo fue un factor clave para ganar la confianza del gobierno, mientras que en el segundo BIS, la experiencia previa del intermediario como gerente integral del BIS anterior fue uno de los aspectos más valorados por la entidad pública. Tener la figura del intermediario trajo además otra ventaja significativa para el gobierno: pudo contarse con la participación de varios inversionistas y proveedores de servicios y, simultáneamente, mantener una estructura contractual sencilla con una única entidad responsable de cumplir los resultados y responder ante la administración.
- **Importancia para inversionistas:** Gran parte de los inversionistas señalan que la presencia de intermediarios con experiencia sólida en el manejo de capital de inversión y con conocimientos en la problemática social del BIS fue un factor clave para disminuir su percepción de riesgo y generar confianza sobre la forma en que se conduciría el proyecto – especialmente dado que los inversores no son necesariamente expertos en el área temática.
- **Importancia para proveedores de servicios:** Por último, los operadores de servicios indican que la orientación ofrecida por los intermediarios a lo largo de la implementación del proyecto, en particular a través de la gestión de desempeño, fue un aspecto positivo del proyecto que les ayudó no sólo a conseguir mejores resultados sino también a desarrollar nuevas capacidades internas: “[...] tener al intermediario que todo el tiempo está “tallando” esa exigencia es buena, aprendimos de ese tipo de cosas, de tener cifras al día.” (Proveedor de servicio entrevistado).

Los intermediarios de los dos BIS, cada uno con diferente experticia, han jugado diversos roles en los proyectos, por lo cual es importante reflexionar sobre los aspectos que resultan más importantes en cada momento. Para el BIS Empleando Futuro, resultó útil tener un intermediario experto en empleo inclusivo, que a su vez era inversionista, y que estaba respaldado por otros inversionistas ancla que reconocían su experticia temática y estaban interesados en desarrollar y probar el modelo. Esto permitió generar la evidencia de que era posible trabajar un instrumento de este tipo para lograr resultados en el área temática en la cual se especializaba el intermediario. Posteriormente, en el BIS Cali Progresas con Empleo, cuando ya se tenía evidencia de que los resultados se podían alcanzar y que existían operadores con la capacidad de hacerlo, el rol del intermediario fue esencial para atraer nuevas

<sup>12</sup> El intermediario del primer BIS fue la entidad que firmó el Convenio de Cooperación Técnica (contrato de pago por resultados) con los pagadores de resultados, los contratos con los operadores y demás inversionistas. En este sentido, se encargaba de articular a todos los actores, coordinar todo el proceso de implementación y rendir cuentas por el cumplimiento de los resultados alcanzados. Por este motivo, contario a otros esquemas tradicionales de contratación, asumen un rol específico que resulta clave para el logro de los resultados esperados. El gerente integral del primer BIS, por su parte, era responsable de apoyar al intermediario en todas las acciones relacionadas con el acompañamiento, gestión, supervisión y coordinación de la operación del proyecto, la administración de los recursos financieros de los inversionistas y la gestión del desempeño.

<sup>13</sup> En el segundo BIS, no existió la figura de gerente integral del proyecto, pues Corporación Inversor, en calidad de intermediario, asumió liderazgo de todas las acciones del intermediario y el gerente integral en el anterior BIS. Para desarrollar el rol de intermediario, esta entidad contrató un equipo experto en temas de empleo, pues el resto de su equipo tenía experticia en inversión de impacto, y se asesoró de uno de los inversionistas con experticia en esta área temática (Fundación Corona).

fuentes de financiación. La experticia financiera del intermediario fue, por lo tanto, un aspecto relevante en el segundo BIS para vincular nuevos inversionistas.

### Factores que motivaron y facilitaron la participación en los dos BIS

La experiencia de los co-pagadores públicos, inversionistas y proveedores de servicios ha sido ilustrativa para identificar cuáles son los factores que pueden motivar la participación en un BIS, así como las condiciones que facilitan que una entidad tome la decisión de vincularse a este tipo de esquemas. A continuación, presentamos las principales observaciones y conclusiones extraídas del trabajo de campo.

#### Gobierno

Las entidades públicas colombianas que participaron como co-pagadores de resultados en los dos primeros BIS del país han estado motivadas por factores de diferente índole. Las principales razones mencionadas por los actores se relacionan con aspectos como el uso efectivo de recursos públicos y la búsqueda de recursos adicionales, así como con el deseo de mejorar sus programas sociales y de fomentar la colaboración entre actores.

- **Uso efectivo de recursos públicos:** Las entidades públicas tienen interés en lograr una mayor efectividad en el uso de los recursos públicos, pues quieren transitar hacia un esquema donde empiecen a pagar por resultados efectivamente alcanzados en lugar de pagar por actividades o servicios (se desea alcanzar más y mejores resultados con los recursos disponibles, o generar ahorros para el erario). En este sentido, la verificación y medición de resultados en este tipo de esquemas son atractivas para el gobierno, pues en los programas tradicionales se miden actividades y productos, pero no necesariamente los resultados alcanzados o se identifica el impacto de los recursos gastados.
- **Recursos adicionales:** El interés por acceder a fondos de cooperación internacional, que en el caso de Colombia han actuado como co-pagadores de resultados en los Bonos de Impacto Social, ha sido una motivación importante, pues permite aumentar los recursos disponibles para abordar una determinada problemática social<sup>14</sup>. Algunas entidades públicas entienden que los recursos del co-pagador de cooperación internacional duplican los recursos disponibles para un determinado programa.
- **Mejoras en los programas sociales a través de la innovación:** Las entidades públicas tienen interés en apoyar innovaciones (como los BIS) que incrementen la orientación de las intervenciones sociales hacia el cumplimiento de resultados tangibles, a fin de que genere mayor impacto: *“Más que aprender a pagar por resultados, se trata de aprender cómo se formulan proyectos con una mirada de efectividad, innovación, aprendizaje.”* (Entidad pública entrevistada).
- **Fomentar la colaboración entre actores:** La generación de alianzas con actores del sector privado que puedan ofrecer mejores soluciones a las problemáticas sociales y, por lo tanto, lograr mejor resultados, ha sido también un incentivo para querer participar en este tipo de esquemas.

Aunque todos estos factores son relevantes para las dos entidades que han participado en los BIS hasta la fecha, algunos son más importantes que otros para las entidades nacionales y locales. Las motivaciones de corte financiero, relacionadas con lograr una mayor efectividad del gasto y conseguir financiación adicional para atender problemáticas sociales, parecen estar más presentes en la entidad local. Esto refleja el hecho de que las entidades subnacionales tienen menor capacidad financiera y, por lo tanto, valoran más los aspectos económicos de este

---

<sup>14</sup> La participación de la cooperación internacional como co-pagador de resultados junto al gobierno es una característica propia del caso colombiano, por lo cual el sector público percibe a los cooperantes como una fuente de financiación adicional. Esta situación no se ha presentado en ningún otro caso a nivel internacional.

tipo de esquemas. En el caso de la entidad de orden nacional, los otros factores empiezan a cobrar mayor relevancia, pues estas entidades entienden los Bonos de Impacto Social como un vehículo de innovación por medio del cual se pueden mejorar los resultados de los programas sociales y atraer a actores con gran experticia en la solución de problemas sociales complejos para complementar los esfuerzos del sector público. Su mirada es más sistémica y del largo plazo.

A propósito de lo anterior, la diferencia entre los enfoques de las entidades públicas en los BIS individuales refleja también el hecho de que, después de haberse lanzado el primer BIS con una entidad nacional bajo un enfoque en demostrar que era posible desarrollar un instrumento de este tipo en el país, no existía la necesidad de probar este punto específico de nuevo en el segundo proyecto. No obstante lo anterior, al ser también una herramienta de innovación, el segundo BIS buscaba probar nuevos aspectos que permitieran generar aprendizajes para desarrollar más el modelo. Dado el antecedente de Empleando Futuro, donde ya se había demostrado que contratar un BIS en Colombia era posible, el enfoque de la entidad pública en Cali Progresá con Empleo se reorientó hacia temas más inmediatos y operativos, como la obtención de financiación y el uso efectivo de recursos.

La experiencia de Prosperidad Social y la Alcaldía de Cali también evidencia cuáles han sido los factores que han facilitado la participación de las entidades de gobierno que han implementado Bonos de Impacto hasta la fecha. El programa SIBs.CO y sus aliados han jugado un rol catalizador en este sentido, pues ha permitido que las entidades públicas que han estado vinculadas al programa encontraran soluciones concretas e inmediatas para superar ciertas barreras existentes, de las cuales se hablará más adelante, y ha contribuido también a suavizar la curva de aprendizaje frente al uso de estos esquemas. En particular, el programa SIBs.CO ha facilitado el involucramiento de gobierno por tres vías:

- **Reputación y respaldo institucional de los promotores del programa:** los actores que lideran el programa SIBs.CO son entidades que cuentan con un alto nivel de confiabilidad y respeto en el país, lo que les ha dado la oportunidad de lidiar con barreras estructurales que difícilmente se habrían podido abordar desde entidades públicas nacionales o locales. El hecho de que los BIS sean promovidos por organizaciones de tan alta reputación facilita que las entidades públicas desarrollen confianza en el esquema, aumenten su interés y quieran involucrarse en el proyecto. Frente a este punto, los actores públicos manifiestan que *“los aliados han sido fundamentales por la experiencia que tienen, nos han brindado información, casos de éxito, información sobre las dificultades. Esto nos permite ver que es algo implementable.”* (Entidad pública entrevistada).
- **Apoyo técnico y jurídico:** el programa SIBs.CO, por medio de su componente de creación de mercado, ha financiado y ofrecido constante apoyo técnico y jurídico a las entidades públicas que han participado como co-pagadores de resultados en los BIS. Estos asesores han jugado un rol fundamental para educar sobre el modelo, guiar la estructuración de este tipo de esquemas y generar recomendaciones clave para las entidades públicas. Una vez se pruebe el modelo por medio de los BIS individuales implementados a la fecha y los proyectos del Fondo de Pago por Resultados, este apoyo tomará mayor relevancia para seguir facilitando el involucramiento de nuevos actores.
- **Flexibilidad en la contratación por la presencia de un organismo multilateral:** el involucramiento del BID Lab como co-pagador de resultados junto al gobierno permitió que los dos primeros BIS fueran contratados bajo una excepción a la ley de contratación pública y que se firmaran bajo la normatividad de este organismo multilateral. A su vez, esto hizo posible que las entidades públicas pudieran firmar contratos por plazos superiores a un año sin realizar la tramitación de vigencias futuras: los dos co-pagadores llegaron a un acuerdo donde el gobierno debía pagar por los resultados alcanzados durante el primer año de implementación, respetando el principio de anualidad presupuestal, y el BID Lab por los resultados en el segundo año al no tener limitaciones para el uso de sus recursos. La

presencia del BID Lab fue, por lo tanto, un factor que permitió firmar contratos más largos de los que se hubieran permitido si el gobierno hubiera sido el único pagador de resultados.

### ***Inversionistas***

A partir de la información cualitativa recopilada para este estudio de caso también ha sido posible identificar los factores que, según los actores que han participado como inversionistas en este tipo de esquemas, han impulsado más claramente su interés. Las motivaciones mencionadas por los inversionistas están asociadas con los siguientes factores:

- **Aprendizaje de un vehículo con carácter innovador:** los inversionistas involucrados en los BIS buscaban aprender a utilizar un instrumento de inversión novedoso que les permitiera manejar sus recursos financieros de manera diferente. Bien sea porque deseaban lograr un mayor impacto con su capital al ponerlo al servicio del cumplimiento de unos resultados sociales, o bien porque querían probar nuevos esquemas de inversión de impacto para reciclar parte de su gasto social; los inversionistas reconocen que el carácter innovador de este vehículo es uno de los factores que más interesó a sus organizaciones. Además del interés por el aprendizaje propio, los inversionistas buscaban incidir en que otros actores, como el gobierno, también aprendieran sobre el uso de estos instrumentos para solucionar problemáticas sociales en el país.
- **Lograr mayores impactos sociales:** todas las organizaciones que han participado como inversionistas en los BIS reconocen que la generación de impacto social directo es una de sus principales prioridades. Algunos de los inversionistas involucrados tenían fuerte interés en generar mayores resultados en el área de empleo, pues esta es una temática alineada con sus intereses estratégicos. Más allá de esto, los inversionistas consideran que los BIS son instrumentos clave con el potencial de lograr resultados efectivos en diversas áreas sociales, por lo cual se interesaron en el modelo como herramienta para mejorar la efectividad en otras áreas diferentes a empleo que hacen parte de sus agendas estratégicas.
- **Lograr retornos financieros:** por último, los inversionistas que utilizan los BIS buscaban también obtener una rentabilidad en su inversión, o al menos no tener pérdidas de capital. Algunos, especialmente quienes han sustituido inversiones más comerciales por este tipo de inversión de impacto, consideran que es fundamental lograr algún nivel de retorno financiero y proporcional al riesgo asumido para poder continuar invirtiendo en este tipo de instrumentos y para atraer a más inversionistas en el futuro. En comparación con el logro de mayor impacto social, esta motivación ha sido, hasta la fecha, secundaria, pues todos estos inversionistas se caracterizan por priorizar el impacto social sobre la rentabilidad económica en sus decisiones de inversión, y han aceptado retornos financieros por debajo de la tasa de mercado para niveles de riesgo similares.

Estos puntos se evidencian en el testimonio de este inversionista: “[...] Cuando vino el BIS nos pareció una alternativa interesante por varios factores. Primero, los retornos financieros, no era tan larga la inversión... También por apostarle a este tipo de vehículo, podíamos aprender rápido y saber cómo se usan estos vehículos de blended finance. Crear un impacto local también fue importante.” (Inversionista entrevistado).

Por otra parte, los inversionistas reconocen que existieron ciertos factores que les facilitaron tomar la decisión de participar en los dos BIS. Estos factores se relacionan con aspectos organizacionales de la propia entidad y con la oportunidad de inversión que representó cada proyecto.

- **Aspectos organizacionales:** dos características organizacionales jugaron un papel importante para facilitar su involucramiento en esquemas como los BIS. Por un lado, el nivel de familiaridad con el mundo de la inversión tradicional o de impacto de cada organización: un número significativo de los inversionistas habían sido previamente

promotores de instrumentos de inversión de impacto, fondos de inversión de impacto o esquemas de microfinanzas<sup>15</sup>. Por otro lado, varias organizaciones indicaron que la decisión de participar en los BIS se tomó en un contexto donde, al interior de las organizaciones, hubo una confluencia entre la agenda corporativa y la promesa de los BIS: por ejemplo, algunas organizaciones estaban buscando nuevas formas de innovación financiera, mientras que otras se encontraban explorando el ampliar su trabajo hacia nuevos temas de desarrollo social como el empleo.

- **Oportunidad de inversión:** ciertos aspectos relacionados con la oportunidad concreta de inversión presentada por los BIS también fueron claves para facilitar el involucramiento de este tipo de actores. Por un lado, la presencia de un intermediario con experticia en inversión de impacto de confianza redujo la percepción del riesgo del proyecto para los inversionistas, quienes confiaban en que sus recursos serían manejados con altos estándares de calidad. Asimismo, estos BIS de empleo resultaron atractivos para los inversionistas en la medida en que representaban una oportunidad para asegurar el impacto social alcanzado (retorno social fácilmente medible) y por la corta duración de la inversión en comparación con otras alternativas de inversión de impacto (aspecto que no es generalizable a todos los BIS).

### *Proveedores de servicios*

Las motivaciones que impulsaron a los proveedores de servicios a vincularse a los dos primeros BIS son variadas. Las siguientes categorías abarcan las motivaciones principales de este tipo de entidades, aunque no todas eran igual de relevantes para todos los operadores.

- **Reputación:** los primeros proveedores de servicios que participaron en los BIS vieron en este tipo de proyecto una oportunidad para ganar reconocimiento positivo al trabajar con metodologías innovadoras y disruptivas, y convertirse así en un referente en el país.
- **Aprendizaje:** trabajar bajo un nuevo esquema que les permitiera demostrar su capacidad de lograr resultados fue un factor motivador para los proveedores. En el momento en que se desarrollaron los primeros dos BIS en el país, pocas organizaciones tenían la capacidad de lograr resultados de empleo como la colocación o la retención laboral, pues el status quo se enfocaba en trabajar proyectos de empleabilidad enfocados en el cumplimiento de actividades como, por ejemplo, el número de personas capacitadas o remitidas a entrevistas laborales. En este contexto, los BIS ofrecían una oportunidad de aprendizaje para trabajar bajo un enfoque orientado en resultados, y no en servicios.
- **Desarrollo de negocio:** los BIS se perciben también como una oportunidad de generar alianzas con actores clave del sector público (alcaldías, gobernaciones o entidades nacionales), privado (fundaciones de segundo piso u organizaciones que financian proyectos) o cooperación internacional (organismos que contratan la implementación de intervenciones en el marco de sus estrategias de cooperación) que, en el futuro, puedan representar nuevas oportunidades de financiación. En este sentido, los proveedores consideran que los proyectos les abren las puertas para poder continuar operando proyectos de este tipo.

La experiencia de los proveedores de servicios que se han vinculado a los dos primeros BIS también arroja luz sobre algunos aspectos que pueden facilitar la participación de este tipo de

---

<sup>15</sup> Como se mencionó anteriormente, dos de los inversionistas habían invertido en el Fondo Inversor, dos habían invertido en temas de microfinanzas - invirtiendo su capital a la espera de un retorno financiero y lograr un impacto social en entidades que ofrecen microcréditos o desarrollando esta línea de negocios por ellos mismos - lo cual es considerado por los inversionistas como una herramienta de inversión de impacto, y al menos tres estaban inmersos en conversaciones de inversión de impacto (aunque no hubieran invertido aún).

organizaciones. A continuación, se presentan los factores identificados a lo largo del trabajo de campo.

- **Respaldo de los aliados:** Si bien los BIS eran un concepto novedoso para los proveedores de servicios, la presencia de aliados con trayectorias y reputaciones sólidas en el país facilitó que los operadores tuvieran confianza en la iniciativa. Este respaldo no sólo fue dado por las entidades de cooperación internacional que participaron como pagadoras de resultados y financiadoras del programa SIBs.CO, sino también por los inversionistas e intermediarios, organizaciones todas bien posicionadas en el sector.
- **Confianza en su propia capacidad:** Todos los operadores manifiestan que un factor importante a la hora de tomar la decisión de participar en los BIS fue el alto nivel de confianza que tenían en sus propias intervenciones y en su capacidad para implementar el proyecto con éxito. Aunque no todos tenían experiencia trabajando bajo un enfoque de pago por resultados, sí que compartían la percepción de que contaban con las capacidades necesarias para adaptarse rápidamente a este esquema y cumplir fácilmente los resultados de colocación y retención laboral (esta autopercepción no necesariamente resultó ser cierta, pues los operadores debieron recorrer una curva de aprendizaje para entender y ajustarse a esta modalidad de trabajo y, en algunos casos, no cumplieron sus metas).
- **Familiaridad con el concepto de pago por resultados:** Varios operadores tenían conocimiento sobre los esquemas de pago por resultados antes de vincularse a los Bonos de Impacto Social. En el caso de dos operadores específicos, no sólo se tenía información sobre un enfoque de trabajo similar al de los BIS, sino que se había realizado el esfuerzo de participar en proyectos orientados al cumplimiento de resultados en el área de empleo (aunque no en Bonos de Impacto Social). Esta familiaridad previa facilitó la participación de algunos operadores.
- **Capacidad financiera:** Por último, un factor clave para los proveedores de servicios que han participado en este tipo de esquemas tiene que ver con su capacidad financiera. Los dos primeros BIS se han caracterizado por tener un esquema de incentivos donde los inversionistas trasladan una proporción pequeña del riesgo -y del retorno- a los operadores, con el fin de incentivar el cumplimiento de resultados y generar capacidades de adaptación en estas organizaciones. Es más, los pagos de los inversionistas han estado sujetos al cumplimiento de ciertos hitos a lo largo de la implementación – aumentando consiguientemente el riesgo asumido por los operadores, pues estos hitos no siempre se han cumplido dentro de los plazos proyectados. Como consecuencia, algunos operadores enfrentaron dificultades con sus flujos de caja o situaciones en que no recibieron la totalidad de los recursos esperados por no haber cumplido las metas de resultados. Los proveedores de servicios actuales advierten que este factor podría constituir un impedimento para el involucramiento y participación de operadores con menor solidez financiera. Este punto se evidencia en el siguiente extracto de las entrevistas: *“[...] Una fundación que vive del día a día [con menor capacidad financiera] difícilmente lo puede hacer [participar en el BIS], porque se asume el riesgo. Los cuatro operadores tienen cierto capital, flujo de caja, capacidad de maniobra y cierta holgura. [Un nuevo operador] necesitaría flujo de caja, porque parte del riesgo se traslada.” (Proveedor de servicios entrevistado).*

### **Barreras que enfrentaron los diferentes actores involucrados en los dos primeros BIS**

Más allá de los factores que motivaron y facilitaron la participación de diferentes actores en los dos primeros BIS desarrollados en el país, la información recogida en el trabajo de campo permite identificar las principales barreras que fueron enfrentadas por el gobierno, los inversionistas y los proveedores de servicios.

#### **Gobierno**

La experiencia de las entidades públicas que han participado como pagadores de resultados en los dos primeros BIS ha resaltado la existencia de barreras significativas para el gobierno a la hora de participar y sacarle provecho a este tipo de instrumentos. Un análisis muestra que existen limitaciones en tres grandes frentes.

**Cuadro 3. Tipos de barreras enfrentadas por gobierno**

Tipo de barrera	Descripción
<b>Barreras estructurales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitaciones al desarrollo de esquemas de pago por resultados que son intrínsecas al marco jurídico y la estructura y dinámica del mercado en que se desarrollan los BIS, por lo que no se pueden superar sin un esfuerzo concertado y sostenido para abordarlas.</li> </ul>
<b>Barreras relacionadas con la madurez del mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitaciones de diferente índole que se espera que disminuyan de manera natural a medida que más actores adquieran experiencia sobre los esquemas de pago por resultados y cuya desaparición se puede acelerar a través de actividades de fortalecimiento del ecosistema, aprendizaje y fomento de la colaboración entre actores.</li> </ul>
<b>Barreras coyunturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitaciones que han surgido en un contexto/momentos concretos y con los actores específicos involucrados en los BIS individuales o el Fondo de Pago por Resultados, pero que no son generalizables al ecosistema</li> </ul>

Si bien el mercado de los BIS en Colombia es uno de los más avanzados en América Latina, ciertas barreras de orden estructural impiden un uso más dinámico y amplio de este tipo de herramientas. Las siguientes cuatro limitaciones son las de mayor relevancia para los actores del sector público:

- Dificultad para pagar por resultados bajo el principio de la anualidad presupuestal:** Las entidades públicas, tanto a nivel nacional como territorial, deben respetar el principio de anualidad del gasto a la hora de presupuestar los recursos para diferentes programas sociales, lo cual puede suponer limitaciones para pagar por resultados.
  - Por una parte, el principio de anualidad presupuestal no permite que las entidades públicas se ajusten fácilmente a los ciclos de los BIS, que generalmente son proyectos plurianuales que requieren periodos prolongados para desarrollar las intervenciones y lograr los resultados esperados. La contratación de estos esquemas necesita, por lo tanto, que se tramiten vigencias futuras para pagar por resultados en más de una vigencia presupuestal. Este trámite no suele ser común, en especial para las entidades locales, pues requiere de mucha voluntad política.
  - En segundo lugar, incluso cuando se tramita una vigencia futura, el principio de anualidad del gasto puede generar ciertas restricciones para pagar por resultados. En caso de que no se logren los resultados en un determinado año y, por lo tanto, no se ejecute el presupuesto de una vigencia, los recursos no pueden ser transferidos a la siguiente para pagar por los resultados alcanzados posteriormente (salvo contadas excepciones que no hacen parte de las buenas prácticas presupuestales). De hecho, la no ejecución de los recursos presupuestados para una vigencia puede traer consecuencias indeseables para las entidades públicas.

Frente a estos puntos, uno de los actores ofrece la siguiente reflexión: “[...] Al ser un mecanismo innovador que requiere estudios de mercado, nuevos entendimientos y

*modificaciones [...] se generan requerimientos de tiempo que no se hablan con los compromisos anualizados.” (Entidad pública entrevistada).*

- **Ausencia de un marco para la contratación de esquemas de pago por resultados:** Los gobiernos nacionales y locales deben guiar sus procesos por los principios y procedimientos de la ley de contratación pública, la cual permite la contratación de esquemas de pago por resultados pero no proporciona un referente normativo para orientar la forma como contratar este tipo particular de proyectos. Esta situación reduce la inclinación de las entidades de gobierno para contratar de manera diferente (es decir, por resultados), pues los equipos jurídicos no tienen conocimiento o confianza en estos esquemas y no quieren asumir los riesgos de innovar con la contratación de un esquema novedoso sin que exista un referente jurídico.
- **Falta de datos fiables:** En términos generales, la ausencia de información robusta para entender a fondo la incidencia de ciertas problemáticas sociales y valorar el costo y beneficio de lograr resultados, así como para calcular las líneas base que garanticen que los co-pagadores no paguen por resultados que se hubieran logrado en ausencia de la intervención (pesos muertos), es una barrera estructural para las entidades públicas. Los BIS pueden contribuir a la superación de esta barrera al abrir un espacio para recoger información sobre las problemáticas sociales o para utilizar sistemas de información de gobierno que antes no habían sido utilizados. Por ejemplo, los dos primeros Bonos de Impacto Social han sido en sí mismos un mecanismo para generar información confiable en el área de empleabilidad, a través, por ejemplo, de la plataforma de gestión de desempeño<sup>16</sup> o del uso de PILA para la verificación de resultados de empleo. Sin embargo, la mayoría de las problemáticas sociales carece de una buena infraestructura de datos, lo cual dificulta la estructuración de BIS para abordarlas.
- **Recursos financieros escasos o no priorización de recursos para estrategias de estructuración o evaluación:** Los gobiernos nacionales y locales suelen enfrentar dificultades para pagar con sus recursos propios asesorías técnicas o jurídicas especializadas o, incluso, pagar por un verificador independiente. Esta situación genera dependencia de aportes externos para avanzar en la puesta en marcha de estos instrumentos (p.ej. de la cooperación internacional). Como se verá más adelante, estas dificultades son especialmente significativas para las entidades que no han participado ni participarán en el programa SIBs.CO como pagadoras de resultados, pues no cuentan con apoyo de la cooperación y encuentran muy difícil asignar recursos propios para pagar por la estructuración (tienen presupuestos limitados, una preferencia por enfocar sus recursos en pagar por los resultados en lugar de los servicios de estructuración y no están habituadas a contratar asesorías para el diseño de programas). *“Sin cooperación internacional no sería tan válido el proceso. Además, no habría forma de justificar el precio o de contratar un técnico o un verificador externo, porque no se pueden justificar los recursos.” (Entidad pública entrevistada).*

La falta de madurez del mercado también constituye un obstáculo a la participación más activa de las entidades de gobierno, en particular por el siguiente motivo:

- **Desconocimiento del modelo como instrumento de política pública:** El involucramiento de las entidades públicas requiere una curva de aprendizaje intensa en diferentes frentes que son especialmente críticos durante la etapa de estructuración – desde aspectos generales del modelo, pasando por temas técnicos, relativos al instrumento y a la problemática, jurídicos y presupuestales – así como el desarrollo de una nueva manera de pensar y trabajar para aproximarse a esta nueva forma de contratación estatal.

---

<sup>16</sup> La plataforma de gestión de desempeño es una herramienta desarrollada por el Programa SIBs.CO que permite recopilar la información individual de cada participante en los BIS, desde el momento de su ingreso a la ruta de intervención hasta que el proyecto es finalizado.

Las entidades públicas también enfrentan barreras de comprensión frente a la forma como opera el instrumento, lo cual se ve reflejado, por ejemplo, en su desconocimiento sobre el manejo tributario de los proyectos de pago por resultados. Al involucrar actores de diferente índole bajo relaciones contractuales atípicas, puede resultar en retrasos, desconfianza y un mayor esfuerzo por parte de todos los involucrados.

Por último, el contexto concreto y los actores de gobierno específicos involucrados en el programa de SIBs.CO hasta la fecha dieron lugar a un obstáculo adicional, de tipo más coyuntural y por lo tanto no generalizable, pero que podría surgir en el futuro también:

- **Incertidumbre derivada de los cambios de gobierno:** La transición entre diferentes administraciones puede generar repercusiones en el proyecto como el cambio de las prioridades estratégicas o la desaceleración de los procesos clave para el desarrollo de un esquema de pago por resultados. En el caso de la Alcaldía de Cali, los cambios de administración fueron percibidos de manera diferenciada por parte de diversos actores que participaron en el proyecto. Por una parte, se percibió que el cambio de la administración municipal estuvo asociado con retrasos en los procesos operativos de gran importancia, como el pago de los resultados por parte de la entidad pública al intermediario, así como la reorientación de prioridades de política hacia otras estrategias de empleo diferente al BIS. Por otro lado, a pesar de los efectos mencionados, se destaca que un aspecto positivo del caso colombiano es que los BIS han podido seguir su curso a pesar de los cambios de administraciones públicas.

### ***Inversionistas***

De acuerdo con lo reportado por los inversionistas durante el trabajo de campo, existen dos barreras principales que influyeron sobre su involucramiento en los BIS y podrían afectar al deseo de participación de otros inversionistas en el futuro.

- **Desconocimiento de la calidad de la inversión:** el primer grupo de barreras se relaciona con la evaluación de la calidad de los BIS como vehículo de inversión. La mayoría de los inversionistas coinciden que, para invertir sostenidamente en este tipo de vehículos y/o atraer nuevos actores, es necesario realizar un análisis más profundo y riguroso de la oportunidad, en línea con lo que se hace hoy con otros vehículos de inversión más establecidos. Por ejemplo, los riesgos de la operación deben ser evaluados más profunda y sistemáticamente antes de comprometer fondos; los inversionistas opinan que algunos riesgos de los proyectos (como el impacto del cambio de administración en la entidad de gobierno contratante) no fueron valorados suficientemente al inicio de los BIS para tomar una decisión bien informada. Asimismo, aspectos relacionados con el régimen tributario aplicable a los BIS, que repercuten de manera significativa en el manejo financiero y los retornos del proyecto, deben estudiarse más a fondo antes de acordar las aportaciones de fondos.
- **Confianza limitada de los inversionistas en los compromisos adquiridos por el pagador:** el segundo tipo de barreras está asociado a aspectos relacionales entre las partes que conforman un Bono de Impacto Social. En el caso del segundo BIS, ejecutado a nivel local, algunos inversionistas percibieron cierto grado de incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones de pago por parte de la entidad pública. Aunque el origen de esta desconfianza se asocia a temas específicos relacionados con los cambios de gobierno en la entidad local, los inversionistas consideran que es probable que esta situación se repita con otras entidades de este nivel, las cuales podrían enfrentar retos similares a la hora de ofrecer plena garantía de cumplimiento en los acuerdos a los que se pactan. Este tipo de situaciones aumenta la percepción de riesgo de parte de los inversionistas, lo cual hace más difícil tomar la decisión de vincularse a este tipo de esquemas.

### ***Proveedores de servicio***

Dado que una de las principales motivaciones de los proveedores de servicios a la hora de participar en los BIS ha sido el demostrar su capacidad para lograr resultados, las principales barreras mencionadas por este tipo de actores tienen que ver con los obstáculos que han encontrado al buen desempeño de su labor, muchos de los cuales se originaron durante el diseño de los BIS, aunque sólo se han evidenciado durante la fase de implementación.

- **Falta de involucramiento en la definición de parámetros técnicos.** Los dos primeros BIS realizados en Colombia, a pesar de estructurarse bajo procesos de negociación cerrada, se caracterizaron por la ausencia de los proveedores en las discusiones donde se definieron los aspectos técnicos más relevantes del proyecto. Esto resultó en ciertas dificultades para los operadores durante la implementación, derivadas, desde su punto de vista, de un diseño subóptimo:
  - **Incongruencia entre las metas y tiempo para su cumplimiento.** Algunas de las metas establecidas y tiempos de implementación acordados no correspondían con la realidad del contexto laboral local (por ejemplo, restricciones sobre tipo de contrato y plazos para lograr las primeras colocaciones y retenciones laborales).
  - **Condiciones limitadas para la adaptación.** El diseño técnico presentaba un bajo nivel de flexibilidad (los anexos técnicos especificaban de manera muy estricta algunas de las actividades a realizar), lo cual impedía a los operadores hacer cambios operacionales significativos para responder a las necesidades del desarrollo del proyecto y lograr así resultados (p. ej. disminuir el número de horas de formación en los casos donde el participante no lo requería).
  - **Alta carga administrativa.** Los contratos firmados imponían sobre los proveedores una carga operativa elevada, relacionada con la gestión documental del proceso de verificación y de entrega de soportes al co-pagador público. Esto implicaba, en algunos casos, una dedicación excesivamente alta de los equipos a los temas administrativos, en lugar de al cumplimiento de resultados.

### **Aprendizajes para la creación de un Fondo de Pago por Resultados (FPR)**

A lo largo de la implementación de los dos primeros Bonos de Impacto Social, SIBs.CO y sus aliados identificaron una serie de aprendizajes que dieron lugar a un cambio significativo para el programa y el ecosistema de pago por resultados en Colombia. Con el ánimo de seguir contribuyendo a los objetivos principales del programa y a la adopción de los BIS y otros esquemas de pago por resultados por parte de nuevas entidades públicas, se impulsó la creación de un vehículo financiero, piloto, gestionado por el gobierno, para el desarrollo de proyectos de pago por resultados denominado Fondo de Pago por Resultados. Los aprendizajes clave de las barreras identificadas en esta etapa inicial en que se desarrollaron los dos Bonos de Impacto Social fueron los siguientes:

- **Aprendizaje limitado por parte del gobierno.** Debido a que los dos BIS individuales involucraron a dos entidades de gobierno diferentes, los equipos directivos y técnicos de las mismas no se beneficiaron plenamente del aprendizaje generado a lo largo de la estructuración e implementación sucesiva de dos BIS. Entretanto, aquellos actores que jugaron un papel central en ambos proyectos – como la cooperación internacional, el intermediario, y algunos inversionistas y operadores – tuvieron la oportunidad de utilizar los aprendizajes del primer bono en el segundo y adquirir así un conocimiento más profundo a partir de su experiencia en dos proyectos diferentes. En este sentido, se empezó a ver como necesaria la creación de un espacio en gobierno que permitiera acumular la

experiencia de varios proyectos de pago por resultados y acelerase así la curva de aprendizaje del sector público, rebajando las barreras para su participación en nuevos proyectos.

- **Limitaciones de los procesos de presupuestación anual.** Los dos primeros BIS individuales fueron contratados por las entidades de gobierno utilizando un esquema por el que comprometían recursos de una única vigencia presupuestal, a pesar de que el bono requería un horizonte de tiempo más amplio para lograr la totalidad de los resultados esperados (aunque se consideraron vigencias futuras, nunca se lograron porque no contaron con respaldo político para que se adelantara esta gestión al interior de las entidades públicas). Esto fue posible gracias a la presencia de la cooperación internacional como co-pagador de resultados, lo cual permitió generar un acuerdo por el cual el gobierno pagaría por los resultados alcanzados durante el primer año del proyecto utilizando recursos correspondientes a esa vigencia presupuestal, y la cooperación internacional (co-pagador) compensaría a los inversionistas (a través del intermediario) por los resultados alcanzados en la vigencia siguiente. Si bien este esquema hizo posible el desarrollo de los dos primeros BIS, el mecanismo no representaba una solución de fondo ni sostenible a las limitaciones del gobierno para pagar por resultados futuros. En este sentido, el FPR se perfilaba como una solución a este problema: las entidades públicas podrían dar por ejecutados sus recursos en el momento en que los aportasen al fideicomiso, de modo que los pagos por resultados que saliesen del mismo no tuvieran que obedecer al principio de anualidad presupuestal<sup>17</sup>.
- **Altos costos de transacción para cada BIS.** Uno de los principales cuellos de botella para la popularización de esquemas de pago por resultados como los BIS es la percepción de que su estructuración conlleva unos costos elevados, reflejados en la duración y esfuerzo requeridos durante este proceso. En Colombia, los costos de transacción de los BIS estructurados en el marco del programa SIBs.CO fueron decreciendo a lo largo del tiempo, pues el aprendizaje y algunos de los materiales generados por el primer BIS (p.ej., procesos de verificación, uso de datos administrativos, convenios modelo) pudieron reutilizarse para estructurar el segundo. No obstante, se requería un mecanismo que permitiera disminuir aún más estos costos. La creación del FPR, piloto, dentro de gobierno, con un equipo propio dedicado de manera permanente a la gestión de contratos de pago por resultado, se veía como una forma de apuntar a este objetivo, al permitir generar economías de escala asociadas con la centralización y estandarización del diseño y la implementación de estos esquemas (al hacer un mayor número de BIS, se generaría más aprendizaje y se podrían reducir los costos).
- **Carencia de información de calidad para estructuración.** Finalmente, el diseño y la implementación de los primeros BIS en Colombia estuvo caracterizado por la baja disponibilidad de datos fiables para el diseño técnico de cada uno de los proyectos (no se tenían, por ejemplo, datos disponibles para estimar el costo de alcanzar los resultados esperados). El FPR se veía como una oportunidad de fortalecer este aspecto clave para la obtención de resultados sociales tangibles, pues permitiría recabar, sistemáticamente, datos fiables para informar el diseño de futuros esquemas de pago por resultados y poder tomar decisiones de política pública basadas en evidencia.

---

<sup>17</sup> El Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” señala que Prosperidad Social liderará la exploración y promoción de mecanismos de pago por resultados, como los Bonos de Impacto Social, para lo cual explorará la flexibilización de restricciones como el pago por resultados por más de una vigencia fiscal y la disponibilidad de fondos públicos como contrapartida de la cooperación internacional por medio de la creación de un Fondo de Pago por Resultados. Consecuentemente, el Otrosí al Convenio Marco de Cooperación 1638 de 2019, suscrito entre Prosperidad Social, BID y SECO, señala que se creará un Fondo de Pago por Resultados donde se contará con un esquema de contratación que se adecúe a las necesidades de innovación propias del modelo BIS y permitirá, dentro del marco previsto en la Ley colombiana la flexibilización del ciclo presupuestal.

\*\*\*

La siguiente sección del documento analizará la segunda etapa clave en la evolución del ecosistema de pago por resultados en Colombia, la cual se centra en la búsqueda, por parte de los aliados, de una adopción más generalizada para este tipo de instrumentos en el país.

## En búsqueda de una adopción más generalizada de los esquemas de pago por resultados. ¿Cómo se está tratando de impulsar su difusión y qué avances se están observando?

Los esfuerzos realizados durante los últimos años por el Programa SIBs.CO y sus aliados, con el fin de identificar cómo lograr mejores resultados sociales y una mejor efectividad del gasto a través de esquemas de pago por resultados, han visto sus frutos en el mercado, pues cada vez existen más actores interesados en empujar el uso de estas herramientas.

La transición entre los dos primeros BIS en Colombia y la creación del FPR dentro del gobierno nacional es un punto de inflexión para el programa y para el ecosistema en general, pues representa un cambio que busca facilitar la adopción de este tipo de instrumentos por parte de las entidades públicas y, por lo tanto, tiene el potencial de acelerar su uso. En el momento de la concepción del programa, se estipuló que se debían crear hasta tres bonos enfocados en empleo para las poblaciones vulnerables, razón por la cual se impulsaron los dos primeros BIS analizados en la sección anterior. El objetivo era crear una serie de precedentes y experiencias locales que catalizaran el surgimiento del resto del mercado. Los aprendizajes derivados de la estructuración, implementación y evaluación de los primeros BIS, así como las recomendaciones de expertos internacionales, llevaron a la conclusión de que esta ruta podría no resultar plenamente exitosa tal y como se había planteado. La creación del FPR dentro del gobierno, por el contrario, aparecía como una vía alternativa y quizás más eficiente para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del programa y la superación de las barreras identificadas por los aliados.

El FPR, al ser un vehículo gestionado por Prosperidad Social a través de una fiduciaria para facilitar la utilización efectiva de este tipo de instrumentos, es una muestra de cómo se ha avanzado hacia una mayor institucionalización de los esquemas de pago por resultados en el país. En el marco de este estudio de caso, entendemos la institucionalización como la adopción de los esquemas de pago por resultados como herramienta de política pública, bien sea dentro de los instrumentos de planeación de política, como los planes de desarrollo, o mediante su utilización efectiva por las entidades de gobierno. Por lo tanto, el cambio de enfoque en el primer componente del programa, al pasar de BIS individuales a un Fondo de Pago por Resultados de este tipo, permitió avanzar hacia una mayor institucionalización en el ecosistema colombiano.

Por su parte, el segundo y tercer componente de SIBs.CO, orientados a la creación del mercado por medio del fortalecimiento de las capacidades de diferentes actores y la generación y diseminación de conocimiento, también ha visto sus frutos, pues cada vez hay más actores del sector público y privado interesados en explorar los esquemas de pago por resultados. En el marco del trabajo de campo realizado para este estudio de caso, se ha podido constatar que existe un creciente interés por parte de diversos actores no involucrados directamente en el programa SIBs.CO en explorar el uso de estos instrumentos de financiación para abordar áreas temáticas diferentes al empleo, como la educación o la primera infancia. Estos esfuerzos, que complementan los avances de SIBs.CO, han sido, en gran parte, inspirados y guiados por el trabajo de los aliados en el segundo y tercer componente del programa.

En esta sección del estudio de caso analizaremos la manera como se ha venido empujando el uso más habitual de los esquemas de pago por resultados, pero nos enfocaremos en el caso del Fondo de Pago por Resultados, pues representa una de las principales apuestas en el país para institucionalizar estos mecanismos y es parte fundamental de la evolución del ecosistema.

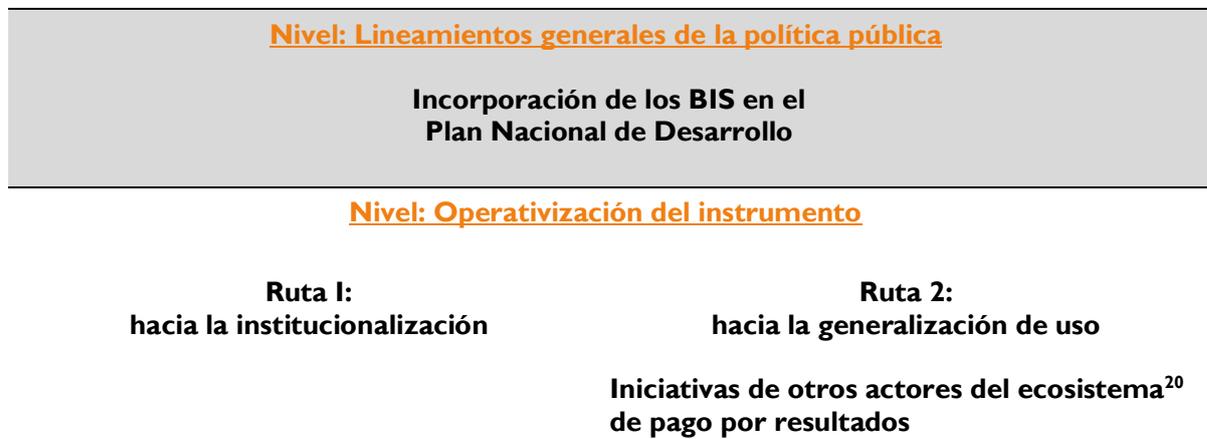
### Dos rutas para fomentar la adopción habitual

Como se expuso previamente, la evidencia generada por los dos primeros bonos en el país, así como los esfuerzos adicionales de SIBs.CO en sus componentes 2 (creación de mercado) y 3 (diseminación de lecciones aprendidas), creó una base para que diferentes actores desde diversas esquinas del ecosistema se interesaran por buscar la generalización del uso de estos mecanismos.

El trabajo del programa SIBs.CO y sus aliados, entre otros factores, fue fundamental para contribuir a que el país incorporara los mecanismos de pago por resultados en la hoja de ruta de planeación de política. Enmarcando y dando respaldo a estos esfuerzos se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, documento que ofrece los lineamientos estratégicos de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país durante el cuatrienio, y que identifica las herramientas de pago por resultados como una de las apuestas del Gobierno Nacional en materia de innovación pública. Este documento de planificación orienta a las entidades públicas a explorar y promover mecanismos de pago por resultados como los Bonos de Impacto Social y los Fondos de Pago por Resultados, haciendo hincapié en el rol que pueden jugar en el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, liderado por Prosperidad Social. Asimismo, el PND visibiliza algunas de las restricciones que deben flexibilizarse para que las entidades públicas puedan utilizar este tipo de esquemas y sienta una base legal para explorar la creación de Fondos de Pago por Resultados<sup>18</sup>.

El trabajo de campo ha evidenciado dos rutas no excluyentes a través de las cuales distintos actores del ecosistema están aprovechando este contexto favorable para poner en marcha nuevos esquemas de pago por resultados en el país: primero, por medio del FPR (ruta liderada por SIBs.CO y el Gobierno Nacional a través de la co-creación de este vehículo), y, segundo, por medio de otras iniciativas en varios sectores (ruta liderada por el mercado en general).

#### Cuadro 4. Esfuerzos orientados a buscar la adopción universal de los esquemas de pago por resultados en el país



<sup>18</sup> El PND no es el único marco de política donde el Gobierno Nacional reconoce la utilidad de los instrumentos de pago por resultados, pero sí es el que ha guiado los esfuerzos de diferentes entidades de gobierno. Los Bonos de Impacto Social y los instrumentos de financiación innovadora también han sido reconocidas por el Gobierno Nacional como herramientas relevantes para maximizar los beneficios de la cooperación para el desarrollo, razón por la cual hacen parte de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022.

<sup>20</sup> Ecosistema que ha sido impulsado principalmente por SIBs.CO y sus aliados.

### **Fideicomiso “Fondo de Pago por Resultados” gestionado por Prosperidad Social<sup>19</sup>**

#### **Vehículo financiero:**

- El FPR se rige bajo un régimen privado y administra recursos de entidades públicas y de cooperación internacional interesadas en pagar por resultados.

#### **Asistencia técnica:**

- El FPR busca ofrecer asistencia técnica a diferentes actores con el fin de acompañar la estructuración de nuevos esquemas de pago por resultados.

#### **Plataforma operativa:**

- El FPR ofrece una estructura flexible que permite constituir equipos de trabajo por proyectos y facilitar la coordinación, seguimiento y gobernanza de estos de manera independiente.
- **Laboratorio de aprendizajes:**  
El FPR busca contribuir a la generación y diseminación de materiales, herramientas y aprendizajes que permitan innovar en política pública, fortalecer las capacidades del gobierno en materia de pago por resultados y contribuir a la mayor efectividad de las políticas sociales.

#### **Cooperación internacional:**

- Exploración de la creación de un Fondo de Resultados en Educación Rural que busca contribuir a la mejora de la política pública y la práctica educativa.

#### **Actores públicos nacionales y locales:**

- Alcaldías de las principales ciudades del país interesadas en desarrollar sus propios esquemas de pago por resultados (por ejemplo, Alcaldía de Bogotá y Alcaldía de Barranquilla).
- Entidades públicas nacionales interesadas en adoptar esquemas de pago por resultados en sectores como primera infancia, reinserción social de juventud excarcelada o atención educativa a los niños/as con discapacidades.
- Organizaciones del sector social que buscan explorar Bonos de Impacto Social en el área de adopción de menores junto con las entidades de gobierno encargadas de esta problemática.
- Organizaciones dedicadas al desarrollo de proyectos sociales que buscan fortalecer sus capacidades de cara a involucrarse en esquemas de pago por resultados (proveedores de servicios, articuladores, entre otros).

---

### **Primera ruta: Fondo de Pago por Resultados gestionado por Prosperidad Social**

El Programa SIBs.CO y sus aliados impulsaron la creación de un Fondo de Pago por Resultados en el país en el año 2019. El apoyo técnico y financiero del programa y las organizaciones aliadas fue fundamental para que Prosperidad Social constituyera un fideicomiso cuyo objetivo es promover la contratación de esquemas de pago por resultados. Este apoyo se vio materializado a través de la transferencia de conocimiento, experticia y aprendizajes sobre las barreras y oportunidades identificadas en los dos primeros BIS y en el hecho que, a través de SIBs.CO, se sufragaron los costos financieros asociados a la estructuración técnica y legal con la asesoría de expertos a nivel nacional e internacional.

El FPR es un fideicomiso regido por un régimen de contratación privado y funciona como una plataforma de innovación, aún en fase piloto, por medio de la cual se desarrollan programas sociales focalizados en la población vulnerable y en situación de pobreza utilizando esquemas de pago por resultados. El objetivo central del FPR es impulsar la financiación, diseño, implementación y evaluación de los esquemas de pago por resultados para abordar diversas problemáticas sociales, para lo cual Prosperidad Social ha asignado recursos no solo para pagar por resultados sino para la financiación del equipo y las actividades de evaluación. Este propósito se traduce en tres objetivos específicos: primero, desarrollar proyectos de pago por resultados; segundo, promover la incorporación de aprendizajes y buenas prácticas en las políticas públicas; tercero, fortalecer el ecosistema de pago por resultados. Los principales resultados alcanzados hasta la fecha se relacionan con el primer objetivo específico.

---

<sup>19</sup> Información tomada de la presentación institucional del FPR de Prosperidad Social

**Resultados esperados y no esperados del Fondo de Pago por Resultados**

El FPR ha representado un paso hacia la institucionalización de los esquemas de pago por resultados al interior de Prosperidad Social. Por medio de este vehículo, esta entidad de gobierno logró lanzar dos procesos competitivos para seleccionar organizaciones para implementar nuevos Bonos de Impacto Social (Reto Empleo<sup>21</sup>) y un contrato de pago por resultados (Reto Empléate). Esto último ha demostrado la capacidad de esta entidad de gobierno de incorporar en su programación tradicional las buenas prácticas asociadas a los BIS anteriores y enfocar su financiación y gestión en el logro de resultados sociales.

**Cuadro 5. Actores involucrados en el Fondo de Pago por Resultados**

Fondo de Pago por Resultados (institucionalización de esquemas de pago por resultados)	
<p><b><u>Reto Empleo (para BIS):</u></b></p> <p><b>Pagadores de resultados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperación internacional: BID Lab (utilizando recursos de SECO).</li> <li>Gobierno Nacional: Prosperidad Social.</li> </ul> <p><b>Bono de Innovación en Emergencia (tercer BIS):</b></p> <p><b>Inversionistas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fundación Bancolombia.</li> <li>Fundación Fraternidad.</li> <li>Comfama.</li> <li>Fundación Juanfe.</li> </ul> <p><b>Proveedores de servicio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Comfama.</li> <li>Fundación Juanfe.</li> </ul> <p><b>Intermediario</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Comfama.</li> </ul>	<p><b><u>Reto Empléate (para otros esquemas de pago por resultados, no BIS):</u></b></p> <p><b>Pagadores de resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Nacional: Prosperidad Social.</li> </ul> <p><b>Inversionistas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se incluyen inversionistas pues no son BIS.</li> </ul> <p><b>Proveedores de servicios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Trece aliados y prestadores del servicio público de empleo<sup>22</sup></li> </ul>
<hr/> <p><b>Apoyo transversal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Equipo FPR</li> <li>SIBs.CO</li> <li>Asesores técnicos y legales (Instiglio y Durán &amp; Osorio)</li> </ul> <hr/>	

*Reto Empleo: el resultado esperado por los actores*

En el momento de estructuración del FPR, Prosperidad Social y los aliados de SIBs.CO esperaban que el fideicomiso se operativizara a través del Reto Empleo, el cual buscaba abrir una convocatoria a diversos actores de mercado para co-diseñar y contratar Bonos de Impacto

<sup>21</sup> Reto co-liderado en conjunto con BID Lab y SECO, en el marco del Programa SIBs.CO

<sup>22</sup> Comfenalco Valle, Fundación Colombia Incluyente, Fundación SINU, Andes BPO, COMBARRAQUILLA, Corporación Gestión Empresarial, Cootrapensimeta, TOLIMAX, Audiovisuales Surcolombia, Corporación Minuto de Dios, FENALCO, CAJASAN, Comfenalco Valle.

Social que darían continuación a los dos primeros bonos desarrollados en el marco del programa<sup>23</sup>. Durante su primer año de operación, el equipo del FPR logró efectivamente abrir este proceso de contratación y seleccionar un conjunto de organizaciones que implementarían un tercer BIS. Es más, el co-diseño y la negociación de este proyecto se realizó en un tiempo aproximado de cinco meses, desde la selección del intermediario hasta el inicio del proyecto, lo cual es una mejora sustancial frente los tiempos de estructuración de los bonos anteriores, más aún cuando varios aspectos técnicos de su planteamiento original debieron ser modificados por la coyuntura del COVID-19. En este sentido, existe la percepción de que el FPR ya está haciendo realidad algunas de las promesas que justificaron su establecimiento.

Este tercer Bono de Impacto Social – denominado por los aliados como un Bono de Innovación en Emergencia (BIE) por haber surgido como respuesta al COVID 19 – se desarrollará entre abril de 2021 y marzo de 2022 bajo el liderazgo de un nuevo conjunto de actores que participan por primera vez en este tipo de esquemas. Cuatro nuevos inversionistas han tomado la decisión de aportar capital de riesgo para el desarrollo del proyecto, cuyas operaciones serán lideradas por dos nuevos proveedores de servicios. Además, como se puede observar en el cuadro anterior, el rol de intermediario será asumido por una organización que será simultáneamente inversionista y operador. Los perfiles de los actores involucrados en este BIS son muy similares a los que participaron en los dos primeros BIS, con excepción de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia, entidad privada sin ánimo de lucro que administra recursos de los impuestos parafiscales, la cual juega el rol tripartito de intermediario, operador e inversionista.

La introducción de este último actor representa una adición importante para el programa SIBs.CO y el ecosistema de operadores que han participado en los Bonos de Impacto Social, pues son un nuevo tipo de operador que trae al programa nueva experiencia y pueden generar nuevos aprendizajes sobre cómo lograr mejores resultados de empleo. Contrario a los proveedores con y sin ánimo de lucro que ejecutaron los dos primeros BIS, las cajas de compensación suelen ser más grandes y robustas organizacionalmente, pues operan varios tipos de servicios sociales<sup>24</sup> además de los de empleo, y se apalancan en su experiencia como agencias de empleo para ejecutar proyectos enfocados en esta área temática. Generalmente tienen también mayor capacidad financiera, al nutrirse de recursos provenientes de los impuestos parafiscales, y contar con más recursos propios. La participación de este tipo de actor en el BIE generará aprendizajes para facilitar que otras Cajas de Compensación Familiar en el país puedan trabajar bajo esquemas de financiación basados en resultados.

La participación de este nuevo tipo de proveedor no solamente estuvo motivada por conocer sobre el modelo de pago por resultados y aprender a trabajar bajo este enfoque para posteriormente replicarlo en otras áreas sociales en las que se enfoca su gestión. Un factor relevante que también motivó la participación de esta caja de compensación en el proyecto fue el deseo de expandir sus operaciones para atender a poblaciones en situación de vulnerabilidad, las cuales están tradicionalmente excluidas de los servicios ofrecidos por estas organizaciones. Efectivamente, las Cajas de Compensación Familiar sólo pueden utilizar los recursos de los que disponen (recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC) para ofrecer servicios a personas afiliadas o cesantes que estuvieron previamente vinculadas a la misma. Los BIS – al enfocarse en una población vulnerable, que tradicionalmente no ha participado en el mercado laboral formal y por lo tanto no contribuye con aportes parafiscales ni está afiliada a Cajas de Compensación Familiar – constituyen un mecanismo para que estas organizaciones amplíen su impacto social,

<sup>23</sup> Todos los bonos que se espera contratar a través del Reto Empleo contarán con la participación del BID Lab (utilizando recursos de SECO) como co-pagador de resultados con el gobierno nacional.

<sup>24</sup> Las Cajas de Compensación Familiar son entidades privadas creadas con el propósito de administrar y pagar el subsidio familiar para proteger la integridad de los trabajadores y sus familias. En este sentido, desarrollan servicios sociales en las áreas de recreación, educación, cultura, acceso a crédito y otros aspectos del bienestar de sus afiliados.

permitiéndoles llegar a grupos poblacionales a los que no podrían atender bajo su fuente tradicional de financiación.

*Reto Empléate: resultados adicionales no planificados por los aliados*

Los actores que han participado en este estudio de caso señalan que se observaron dos claros efectos positivos dentro de gobierno que no se habían previsto durante el primer año de operación del FPR: en primer lugar, el lanzamiento del Reto Empléate y, en segundo, la búsqueda activa por el equipo gestor del FPR de recursos de nuevas organizaciones diferentes a Prosperidad Social y al BID Lab/SECO.

Una de las finalidades de los Bonos de Impacto Social desarrollados a través del programa SIBs.CO es lograr que las entidades de gobierno incorporen a sus programas una serie de principios que contribuyan a mejorar la efectividad del gasto público. Aunque el FPR busca facilitar la contratación de esquemas de pago por resultados de todo tipo, y no solo de BIS, el FPR inició su operación esperando contratar únicamente BIS (a través del Reto Empleo, donde Prosperidad Social es co-pagador de resultados con el BID Lab<sup>25</sup>) en el corto plazo. Por este motivo, uno de los efectos positivos e imprevistos del primer año de trabajo del Fondo es que se haya lanzado el Reto Empléate utilizando la financiación asignada al grupo de empleabilidad de Prosperidad Social, pues esto implica que el vehículo se está utilizando para contratar los programas de la entidad bajo un enfoque de pago por resultados.

En efecto, Prosperidad Social utilizó el FPR para contratar a varios actores bajo un esquema de pago por resultados enfocado en el cierre de brechas para el acceso a empleos formales, sin el acompañamiento de un co-pagador de resultados de la cooperación internacional ni la participación de inversionistas que asumieran el riesgo financiero. La puesta en marcha del Reto Empléate evidencia que se está generando un cambio de mentalidad en el sector público, pues el gobierno nacional está buscando incorporar las buenas prácticas asociadas a los BIS en otros programas sociales, cambiando su enfoque de pagar por actividades hacia pagar por resultados medibles. La puesta en marcha de este programa ha estado acompañada de aspectos positivos como la focalización en poblaciones altamente vulnerables para promover el empleo en regiones donde antes no se había intervenido, el uso de sistemas de información como PILA para verificar los resultados, o el desarrollo de elementos de la intervención que responden a las necesidades de la población y del mercado laboral.

Si bien se ha presentado este cambio de mentalidad de manera muy positiva, persisten algunos retos en la operación del programa. Algunos proveedores de servicios cercanos al proyecto manifiestan que las condiciones técnicas y financieras podrían mejorarse: varios se han enfrentado a dificultades a la hora de cumplir los requerimientos técnicos y las metas para la intervención estipulada por el programa en diferentes regiones, así como a problemas financieros relacionados con una estructura de pagos atados a resultados sin la presencia de un inversionista que apalanque el capital de trabajo. Los actores entrevistados indican que es fundamental que las diferentes iniciativas de pago por resultados empujadas a través del FPR, sean o no BIS, incorporen los principios que los pueden hacer exitosos (flexibilidad para la innovación, espacio para los ajustes operacionales, incentivos adecuados para lograr los resultados, distribución de riesgo razonable entre todos los actores, entre otros). Esto es clave para que el Fondo genere mayor interés y confianza del mercado en las iniciativas.

Por otro lado, durante el primer año de su gestión, el FPR también ha sorprendido positivamente a sus aliados por los avances logrados en la consecución de recursos adicionales a los que se esperaban durante los primeros años de operación. Estos recursos (aun potenciales) provienen de diferentes tipos de actores, incluyendo donantes internacionales y, posiblemente, otras entidades de gobierno. Estos recursos permitirán al FPR contar con mayor

---

<sup>25</sup> Evidencia de esto es que, en el momento de creación del FPR, Prosperidad Social presupuestó recursos para pagar por resultados únicamente a través del Reto Empleo (el monto presupuestado correspondía a la contrapartida requerida para igualar los recursos de SECO que utilizaría el BID Lab para pagar por resultados).

financiación para desarrollar un portafolio más amplio de proyectos de pago por resultados y expandir su trabajo a otras temáticas sociales diferentes a las de empleo para contribuir a la superación de pobreza. Aunque estos recursos aún no han sido comprometidos definitivamente, evidencian en todo caso el potencial que tiene este vehículo para sincronizar las agendas de diferentes actores y atraer financiación hacia los esquemas de pago por resultados.

### ***Áreas de trabajo prioritarias para el Fondo de Pago por Resultados***

Como se mencionó al inicio de esta sección, el FPR buscaba, entre otras cosas, resolver algunas barreras estructurales a las que se enfrentaban las entidades públicas a la hora de desarrollar esquemas de pago por resultados. Tras un año de operación del Fondo, algunas de estas barreras preexistentes no han logrado superarse totalmente, a la vez que se han identificado nuevas oportunidades de mejora en otras áreas. Los actores entrevistados señalaron las siguientes prioridades para continuar fortaleciendo la gestión del FPR.

- **Encontrar alternativas frente a las restricciones presupuestales bajo el principio de anualidad del gasto público.** Si bien el Fondo de Pago por Resultados fue creado con el objetivo de flexibilizar las restricciones de las entidades públicas para pagar por resultados - tal como se refleja en el PND 2018-2022 y en el Otrosí al Convenio Marco firmado entre Prosperidad Social, BID y SECO - en la práctica se enfrenta a obstáculos que no le permiten alcanzar la flexibilidad deseada en el momento de su concepción. Por lo tanto, es necesario que el FPR continúe trabajando en la identificación de alternativas para solventar las limitaciones presupuestales que surgen bajo el principio de anualidad del gasto. Prosperidad Social se encuentra ya liderando mesas de trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para encontrar alternativas que permitan que los recursos públicos que ingresen al FPR no estén sujetos a los principios de anualidad presupuestal.
- **Crear un marco nacional que oriente la contratación de mecanismos de pago por resultados.** Aunque el FPR cuenta con un manual de contratación que le otorga cierta flexibilidad al ser un fideicomiso que se guía por el derecho privado, la ausencia de un marco nacional de contratación que contemple las peculiaridades de estos instrumentos impide un cambio de mentalidad en los equipos jurídicos. Es necesario, por tanto, explorar diferentes estrategias para generar confianza entre los equipos legales de las entidades públicas, a fin de facilitar la adopción de este tipo de contratos en el sector público. Uno de los expertos consultados indica que *"[...] el principal tema que genera problemas es desligar los BIS de temas tradicionales de contratación pública... este es un tema de cultura en las entidades, sin embargo, se puede sobreponer con un poco más de marco legal."* (Actor entrevistado). La búsqueda de soluciones a este tema está siendo liderada por un grupo de trabajo conformado por el Programa SIBs.CO, el BID Lab, Prosperidad Social, el equipo del FPR, Colombia Compra Eficiente y un grupo de asesores legales. Asimismo, se espera involucrar a los organismos de control en este ejercicio.
- **Establecer una gobernanza atractiva para nuevos pagadores de resultados.** El esquema de gobernanza actual del FPR establece que Prosperidad Social, al ser el fideicomitente del FPR y tener la responsabilidad de instruir a la fiducia en el manejo de los recursos de este fideicomiso, tiene injerencia sobre las decisiones técnicas, operativas y legales de todos los proyectos que se contraten bajo el mismo. Esto podría llegar a ser un desincentivo para otros co-pagadores públicos, privados o de cooperación internacional que quieran usar este vehículo para contratar sus propios esquemas de pago por resultados. Es preciso explorar esquemas de gobernanza que, sin restar importancia al rol de Prosperidad Social, permitan a otros pagadores públicos mantener el poder de decisión, total o parcial, sobre el uso de sus recursos.
- **Asegurar que los proyectos que sean contratados bajo el Fondo incorporen las buenas prácticas de la contratación basada en resultados que contribuyen a su éxito.**

El FPR ha sido utilizado y continuará siendo utilizado por Prosperidad Social y, posiblemente, por otras entidades de gobierno como una plataforma para contratar esquemas de pago por resultados de diversa índole (por ejemplo, Reto Empléate). A medida que aumenta el volumen de proyectos diseñados y contratados, será necesario que el equipo gestor del FPR garantice que todas las iniciativas sean estructuradas bajo los principios y las buenas prácticas que contribuyen al éxito de estos esquemas (flexibilidad para la innovación, espacio para los ajustes operacionales, incentivos adecuados para lograr los resultados, distribución de riesgo razonable entre todos los actores, entre otros). Es posible que esto sea difícil para el equipo durante las etapas iniciales debido a que no cuentan con la experiencia ni el aprendizaje requerido para apoyar proyectos muy diferentes, por lo cual se requerirá del acompañamiento de asesores legales y técnicos especializados mientras se desarrolla el conocimiento y las competencias que les permita estructurarlos de manera independiente o recibiendo asesorías puntuales y concretas que le den respaldo al proceso. Esto encarecerá la gestión del FPR en el corto plazo, pero es esencial para el éxito de su labor en el largo plazo.

- **Asegurar la continuidad del FPR y su equipo más allá de su vigencia actual.** El FPR fue creado con una vigencia inicial de 2.5 años, pues el contrato establecido con la fiduciaria para administrar el vehículo no podía superar el tiempo de mandato del gobierno actual. Entre los actores entrevistados existe consenso acerca de que una de las prioridades para el Fondo es extender lo más pronto posible su vigencia más allá de la finalización del gobierno actual. Esto permitirá que el FPR tenga una continuidad más a largo plazo, contribuirá a su aceptación y apoyo por parte de la siguiente administración, y facilitará la contratación de proyectos de una duración más larga para lograr resultados de mayor envergadura. La continuidad del equipo del Fondo de Pago por Resultados también es fundamental, pues su estabilidad es lo que permite generar capacidad instalada<sup>26</sup>.

### ***Necesidad de que el FPR se convierta en un proyecto de importancia estratégica***

Más allá de estas áreas de trabajo prioritarias, el FPR tiene un gran reto por delante: alinearse con las prioridades estratégicas de la entidad pública que lo alberga para convertirse en un mecanismo de importancia crucial para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de superación de pobreza. En el marco de política pública del país, todos los programas y proyectos deben planearse y ejecutarse dentro de un plazo que no exceda el periodo de gobierno; tan sólo aquellos programas o proyectos con declaratoria de importancia estratégica son avalados para desarrollarse en un plazo superior<sup>27</sup>. La construcción de infraestructura como hospitales o carreteras, e incluso el otorgamiento de crédito-becas en el sector educativo, han sido proyectos catalogados como de importancia estratégica en sus respectivas carteras, lo cual ha permitido que el gobierno nacional comprometa recursos para vigencias futuras que incluso superen su propio mandato temporal.

Para garantizar que el FPR continúe empujando la visión de los aliados en el largo plazo, trascendiendo los cambios de gobierno y gozando de suficiente tiempo para que los resultados esperados se cumplan, se podrían explorar diferentes estrategias. Por una parte, sería necesario considerar si los proyectos de pago por resultados contratados a través del Fondo deben ser declarados 'proyectos de importancia estratégica' para realizar un trámite de vigencias futuras extraordinarias. También se podría explorar la manera de obtener las autorizaciones correspondientes para comprometer recursos para pagar por la comisión fiduciaria más allá del cierre de gobierno, lo que permitiría extender el contrato fiduciario por

<sup>26</sup> En el caso de los proyectos empleo, por ejemplo, los resultados de retención laboral a 9 o 12 meses requieren de mayores tiempos de implementación; de la misma manera, en la medida en que se exploren el uso de esquemas de pago por resultados en otras áreas sociales, se podrá requerir un tiempo de implementación mayor al que se permite actualmente

<sup>27</sup> Los proyectos o programas con declaratoria de importancia estratégica son aprobados por el Consejo Nacional de Política Social y Económica de la República de Colombia, el cual es la máxima autoridad de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo social y económico del país. Este Consejo está conformado por el Presidente de la República y todos los Ministros. El Departamento Nacional de Planeación lleva la Secretaría Técnica. (DNP, 2021).

mucho más tiempo. Por último, será necesario evaluar si se requiere otro marco normativo que sustente su funcionamiento ante la pérdida de vigencia Plan Nacional de Desarrollo actual una vez se finalice el periodo del actual gobierno. Trabajar en estas estrategias facilitará, a su vez, los empalmes con las nuevas administraciones, pues el FPR tendrá capacidad de continuar con sus tareas estratégicas sin depender que sea adoptado por cada administración.

**Segunda ruta: Iniciativas de otros actores del ecosistema**

La evidencia generada por el Programa SIBs.CO a través del desarrollo de los dos primeros bonos en el país, entre otros factores, también fue la base para que otros actores del sector público (fuera de Prosperidad Social) y de la cooperación internacional exploraran vías diferentes para popularizar estos esquemas de manera paralela al FPR, y generó también el interés de nuevos actores privados.

**Nuevas entidades de gobierno y áreas de política pública**

Los intentos por generalizar el uso de los esquemas de pago por resultados se están dando en el país desde diferentes ángulos, con varios actores diferentes a los aliados del Programa SIBs.CO liderando otras iniciativas orientadas a este fin. Aunque este estudio de caso no pretende hacer un mapeo extensivo de todas las iniciativas que se están gestando en el país, durante el trabajo de campo se identificaron proyectos significativos alrededor de tres problemáticas diferentes: empleo, educación y primera infancia. Cabe resaltar que, aunque estas iniciativas no hacen parte de SIBs.CO, sí han acudido al Programa y sus aliados para conocer la experiencia de los primeros BIS en Colombia y orientarse para iniciar su propio trabajo. Las iniciativas de otros actores se reflejan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 6. Iniciativas de pago por resultados en resultados en el país (no ligadas al Programa SIBs.CO ni al FPR)**

		Sector	
		Empleo	Otros sectores
<b>Nivel nacional</b>	<i>No se han detectado iniciativas diferentes a SIBs.CO o el Fondo de Pago por Resultados.</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Primera Infancia:</b> Exploración de mecanismos de pago por resultados por parte del gobierno nacional con apoyo de organismos multilaterales.</li> <li>• <b>Educación:</b> Diseño de un Fondo de Pago por Resultados con participación de la cooperación internacional, sector privado y gobierno nacional.</li> </ul>
<b>Nivel local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alcaldías de ciudades principales:</b> <i>Intereses muy incipientes.</i> Dos administraciones locales se encuentran explorando el uso de esquemas de pago por resultados en empleo.</li> </ul>		

El análisis de las entidades públicas que están trabajando de manera independiente a SIBs.CO refleja dos tendencias incipientes que pueden ser importantes de cara a la popularización de estos instrumentos dentro del gobierno.

- **Importancia del gobierno nacional para impulsar nuevas temáticas.** La exploración del uso de esquemas de pago por resultados en nuevos sectores o nuevas temáticas está siendo

jalonada más a nivel nacional que a nivel local. Las entidades nacionales se han visto motivadas por la experiencia del Programa SIBs.CO y sus aliados en el área de empleo y han querido explorar estos temas en sus propias carteras. El marco institucional generado por medio del Plan Nacional de Desarrollo también ha sido clave para despertar este interés, en particular en aquellas entidades que pertenecen al Sector de la Inclusión Social y Reconciliación<sup>28</sup>, liderado por Prosperidad Social. En contraste, las iniciativas más desarrolladas, identificadas en el ámbito local, han estado enfocadas en seguir trabajando temas de empleo, mientras que la exploración en otras áreas temáticas es aún prematura. Esto puede reflejar que las entidades nacionales encuentran más espacios para invertir en procesos de aprendizaje e innovación, lo cual incluye la exploración de esquemas de pago por resultados en nuevas temáticas, mientras que las entidades locales, al tener que responder a los problemas urgentes de su región, se continúan enfocando principalmente en los problemas de empleo.

- **Apoyo de la cooperación internacional.** Los organismos multilaterales o de cooperación internacional han jugado un papel fundamental para que las entidades de gobierno se interesen en explorar el uso de esquema de pago por resultados. En algunos casos, estos organismos han financiado estudios de viabilidad para determinar si estos esquemas de financiación pueden ser aplicados exitosamente en nuevas áreas temáticas. En otros casos, es la cooperación internacional quien lidera la puesta en marcha de estos esquemas, esperando generar evidencia suficiente para que sean adoptados a futuro por las entidades públicas competentes. En cualquiera de las dos situaciones, la cooperación internacional tiene como objetivo final que el gobierno utilice este tipo de esquemas o adopte los principios que los sustentan en la planeación, gestión y seguimiento de programas tradicionales.

Estas nuevas entidades de gobierno que empiezan a explorar la utilización de esquemas de pago por resultados enfrentan las mismas barreras que han sido identificadas a partir de la experiencia de los dos primeros Bonos de Impacto Social. Estas barreras están relacionadas con factores estructurales, factores relacionados con la madurez del mercado y factores coyunturales (ver página 19). Sin embargo, es importante destacar que los actores entrevistados perciben que la barrera relacionada con la escasez de recursos para adelantar los procesos de diseño técnico y estructuración legal toma mayor relevancia para este grupo de entidades públicas, pues no todas cuentan con el conocimiento o el apoyo financiero que tuvieron las que participaron en los dos primeros BIS o el Reto Empleo<sup>29</sup>.

### ***Entrada de nuevos actores privados***

Para que se desarrolle el ecosistema de pago por resultados en el país, no solamente es necesario que un mayor número de entidades de gobierno recurran a su utilización. También es importante que el sector privado, bien sea los inversionistas o los proveedores de servicios, puedan responder a esta demanda creciente de trabajar bajo un enfoque en resultados - lo cual requiere la entrada de nuevos actores al mercado. El trabajo de campo realizado para este estudio de caso permitió recabar información importante sobre qué nuevos actores podrían ser más proclives a asumir el rol de inversionistas en el futuro, así como sobre una barrera adicional que podrían enfrentar los nuevos operadores entrantes.

*Evolución hacia el futuro: organizaciones más proclives a trabajar como inversionistas en los BIS*

<sup>28</sup> El Sector de la Inclusión Social está conformado por Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa para las Víctimas y el Centro de Memoria Histórica.

<sup>29</sup> Las entidades públicas que han sido co-pagadoras de resultados de los BIS en el marco del Programa SIBs.CO han gozado de la asesoría técnica y legal de expertos, lo cual ha sido contratado y financiado con recursos de cooperación internacional. Este no ha sido el caso de otras entidades públicas, pues no necesariamente cuentan con el apoyo de la cooperación internacional para financiar la totalidad de los gastos de estructuración que se requieren para contratar un BIS o un esquema de pago por resultados.

Existen diferentes tipos de organizaciones que podrían interesarse en mayor o menor medida en este tipo de instrumentos de inversión de impacto. La tipología de las mismas se presenta a continuación, señalando en primer lugar aquellas que podrían tener mayor propensión a participar y, en último lugar, aquellas con menor inclinación a involucrarse en el corto plazo.

- **Fundaciones privadas y corporativas y otras entidades sin ánimo de lucro:** organizaciones que suelen hacer inversiones tradicionales con recursos patrimoniales para sostener sus operaciones, las cuales podrían ser reconvertidas en inversiones con mayor impacto misional, y que dedican recursos corrientes a efectuar donaciones para avanzar programas sociales, los cuales podrían invertirse en esos mismos programas con el fin de reciclar parte de los mismos para invertir más en el futuro.
- **Oficinas de familia:** organizaciones que administran grandes patrimonios familiares, tanto con fines comerciales como de impacto.
- **Instituciones financieras de desarrollo (IFDs):** organizaciones de capital generalmente público que promueven y financian iniciativas públicas y privadas enfocadas en apoyar el desarrollo económico y el bienestar social de un país, región o comunidad.
- **Fondos de inversión de impacto:** organizaciones que gestionan recursos de inversionistas para financiar proyectos de alto impacto social y ambiental con distintas exigencias de retorno financiero.
- **Inversionistas institucionales:** bancos, sociedades financieras, compañías de seguros, fondos de pensiones, administradoras de fondos u otro tipo de entidades autorizadas por ley para hacer inversiones con retorno comercial y, de manera creciente, evidencia de buenas prácticas socio-medioambientales y de gobernanza.

Los actores entrevistados concuerdan en que es muy temprano para pretender involucrar a fondos de inversión de impacto o inversionistas institucionales en esquemas como los Bonos de Impacto Social, dado el perfil de riesgo-retorno que van buscando en sus inversiones. En su opinión, es más factible lograr la participación de entidades sin ánimo de lucro, oficinas de familia e IFDs, debido a su mayor enfoque en el impacto de la inversión. De las entidades mencionadas anteriormente, las primeras son las más propensas a involucrarse en un esquema novedoso de inversión. Esto se debe a que estas organizaciones suelen tener menos stakeholders externos a quienes convencer y a que, si bien están interesadas en proteger su patrimonio, las pérdidas económicas de una inversión, en caso de existir, pueden ser justificadas como parte de la misión social de la organización. Las oficinas de familia y las IFDs también suelen contar con discrecionalidad para realizar inversiones de alto impacto social y alto riesgo, como los Bonos de Impacto Social. Sin embargo, la decisión es más complicada para actores como los fondos de inversión de impacto, pues tienen restricciones frente al tipo de inversiones que pueden realizar (en línea con sus tesis de inversión) y deben rendir cuentas a sus inversionistas sobre el uso de su capital, y para los inversionistas institucionales, pues requieren inversiones de gran volumen con perfiles de riesgo-retorno diferentes a los de los BIS.

Algunos de estos puntos se ilustran en la siguiente reflexión de uno de los entrevistados:

*“Hay entusiasmo, pero cuando uno tiene tres inversionistas y pasa a seis es positivo, pero todavía falta. No hay cambios importantes ni resultados a largo plazo... Hasta que no se genere confianza no habrá nuevos inversionistas que no sean fundaciones.” (Inversionista entrevistado).*

En el trabajo de campo no se identificaron barreras particulares para la entrada de nuevos inversionistas en el futuro más allá de las que fueron presentadas en la primera sección de este documento.

*Proveedores de servicios: la importancia de asegurar que estén bien informados*

Durante el trabajo de campo para la construcción de este estudio de caso se pudo constatar una barrera adicional a la participación exitosa de nuevos operadores sociales en nuevos BIS, la cual se relaciona con el bajo nivel de conocimiento y comprensión que demuestran sobre los mecanismos de pago por resultados. En efecto, la principal característica que comparten los operadores potenciales entrevistados es el conocimiento limitado que tienen sobre el funcionamiento, oportunidades y riesgos que presentan los esquemas de pago por resultados, incluyendo los BIS. A pesar de que muchos consideran que han recibido suficiente información y que conocen a fondo las características principales de estos instrumentos, se evidencia una falta de comprensión sobre aspectos básicos como los roles que juegan diferentes actores y el funcionamiento del modelo en general.

Esta situación presenta un reto importante en tanto los proveedores juegan un papel central en la consecución de los resultados de los BIS, al tiempo que son el actor cuya manera de actuar se ve más afectada por el nuevo método de contratación. La ejecución exitosa de un BIS requiere un proveedor muy comprometido y dispuesto a hacer el esfuerzo necesario para lograr resultados, y este compromiso es difícil de lograr si los proveedores de servicios toman la decisión de participar en el BIS sin entender bien los riesgos e implicaciones que este supone para sus organizaciones. Durante la implementación, aquellos proveedores que no hayan interiorizado completamente las consecuencias de su decisión podrían tener dificultades para cumplir con las condiciones de los contratos, pues la experiencia de trabajar bajo un enfoque de resultados resulta significativamente diferente a lo que esperaban y planearon inicialmente. En ausencia de incentivos fuertes asociados al desempeño de los operadores, el riesgo descansa casi totalmente sobre los inversionistas, que tienen herramientas limitadas para forzar cambios en la manera de operar del proveedor una vez el BIS está en marcha.

Es pertinente resaltar que abordar este reto, dada la fragmentación del mercado de operadores, va a requerir tanto un trabajo importante de educación para todo el ecosistema como la existencia de intermediarios expertos que puedan asesorar a operadores potenciales durante la estructuración de transacciones específicas.

### Aspectos destacados derivados del estudio antes de mirar a futuro

Antes de avanzar con las recomendaciones para superar las barreras identificadas hasta el momento y plantear los cuestionamientos estratégicos que deben ser considerados para consolidar el ecosistema, es importante recapitular algunos aspectos clave que se derivan de los hallazgos del trabajo de campo relacionados con la forma en que arrancaron los BIS y los esfuerzos actuales por buscar una utilización más amplia de este tipo de esquemas.

### Sector público

Al haberse trabajado en dos BIS diferentes con dos entidades, una del nivel nacional y otra del nivel local, es posible hacer algunas observaciones interesantes relacionadas con aquello que tienen en común y lo que las diferencia. Sin embargo, como se repitió anteriormente, la experiencia de estos dos actores específicos no debe extrapolarse a todas las entidades del país, sino que es tan sólo el punto de partida para profundizar en las diferencias entre implementar esquemas de pago por resultados a nivel nacional y local.

A nivel internacional, se ha observado que trabajar con entidades locales – las cuales suelen ser más cercanas a la población y tienen mayor urgencia para abordar problemas concretos, de cuya resolución son responsables directas – puede resultar más expedito y atractivo cuando el objetivo es lograr rápidamente la aceptación de un proyecto de pago por resultados que logre resultados sociales significativos para las metas de política pública de la región. Las entidades locales suelen mostrar, a lo largo del tiempo, un compromiso más duradero con la resolución de problemas específicos (aquellos que son endémicos en su región), por lo que resulta generalmente más fácil despertar su interés y demostrar el valor de un BIS enfocado en esa

temática. Dicho esto, los mecanismos por los cuales la experiencia acumulada localmente se podría sistematizar para su uso futuro y se podría transferir a otras localidades para acelerar la adopción del instrumento no resultan ser obvios. El caso de la Alcaldía de Cali se alinea con esta tendencia global, en la medida en que la entidad buscó involucrarse en varios aspectos técnicos y operativos del proyecto debido a su cercanía con la población objetivo; Prosperidad Social, por su parte, mantuvo una mirada integral sobre el BIS, enfocándose no solamente en el logro de resultados en el área de empleo, sino también en generar transformaciones en la forma de contratación.

Por su parte, internacionalmente también se ha observado que las entidades nacionales – las cuales suelen tener equipos más estables, responsabilidades de corte más estratégico y mayor capacidad fiscal – parecen más abiertas a invertir en procesos de aprendizaje e innovación (incluyendo la exploración de nuevas áreas temáticas), y pueden ser más proclives a adoptar una visión más integral que influya favorablemente en la institucionalización de nuevas prácticas e instrumentos de política pública en toda la administración. El caso de Prosperidad Social, que apoyó la creación del FPR apalancándose en su experiencia como pagador de resultados del primer BIS, es un referente en este sentido.

Lo que resulta evidente en el caso de los dos BIS en Colombia es el papel que juega la voluntad y compromiso políticos en el lanzamiento y la sostenibilidad de proyectos de larga duración como los BIS. La probabilidad de éxito de cualquier nueva iniciativa en esta área está íntimamente ligada al grado en que la entidad de gobierno se ve como líder y dueña de la misma. En este sentido, sería importante para mantener el ímpetu existente aproximarse en primera instancia a aquellas entidades que ya han expresado un fuerte interés, cimentado en sus prioridades de política pública, en iniciar nuevos procesos de desarrollo de BIS.

Junto con esto, también se resalta la importancia de los mecanismos de apoyo para superar las barreras que sigue enfrentando el sector público, dado que la transferencia de conocimientos y experiencia entre entidades ha sido, hasta la fecha, aún limitada.

### **Sector privado (inversionistas, operadores e intermediarios)**

Los inversionistas que se han involucrado en los BIS hasta el momento son *impact-first*, otorgando una prioridad marcada a los impactos sociales sobre los retornos financieros, si bien estos últimos van adquiriendo mayor preponderancia a medida que se desarrolla el mercado. Los rasgos y la experiencia de estos inversionistas tienen implicaciones sobre el perfil de actores que se deberían buscar a futuro para los BIS: en efecto, es más factible que las fundaciones filantrópicas y corporativas, entidades sin ánimo de lucro, oficinas de familia e instituciones financieras de desarrollo se interesen y tomen la decisión de invertir en estos nuevos vehículos en el corto plazo. Los inversionistas de corte más comercial van a necesitar un mayor volumen de transacciones para poder calibrar el perfil de riesgo y retorno de este nuevo instrumento y entender dónde se sitúa en su portafolio. Simultáneamente, para ambos grupos, deberán trabajarse aquellos aspectos del instrumento que generan incertidumbre y riesgos innecesarios para el inversionista.

Por otra parte, la experiencia de los tres BIS demuestra que el modelo resulta atractivo para diferentes tipos de operadores (con y sin ánimo de lucro), que estos pueden mejorar su desempeño al participar en esquemas de pago por resultados con buenos procesos de gestión del desempeño, y que los aprendizajes y buenas prácticas adquiridos en un proyecto pueden trasladarse con éxito a otras áreas de las organizaciones. Todo ello demuestra el potencial de estos mecanismos para mejorar significativamente la gestión de actores críticos para la generación de impacto social. Sin embargo, para asegurar el compromiso duradero de los operadores y su buen desempeño en los proyectos, es imperativo mejorar la información y formación que se les ofrece antes de que tomen la decisión de participar en un esquema de este

tipo, lo cual les permitirá involucrarse con completo conocimiento de los riesgos asociados al mismo.

Por último, los intermediarios han demostrado ser un actor fundamental en la articulación de otros actores del sector privado (inversionistas y operadores) y la respuesta a las demandas del gobierno por trabajar bajo un esquema innovador y lograr mejores resultados sociales. El papel que han jugado estas organizaciones, que al erigirse como el nodo de la estructuración y gestión de los proyectos se han convertido también en el principal repositorio de aprendizaje y experiencia, es altamente valorado por las demás entidades. De cara al futuro del mercado de pago por resultados en Colombia, será importante reflexionar sobre la prominencia y capacidad de este segmento de actores dentro del ecosistema.

### Mirando hacia el futuro. ¿Cuáles estrategias son importantes para seguir consolidando y expandiendo el mercado de pago por resultados?

Después de analizar los principales aspectos de la evolución de los actores que participaron en los dos primeros bonos, así como la manera como se está buscando lograr la adopción más generalizada de los esquemas de pago por resultados en el país, esta sección se enfoca en describir una serie de estrategias que podrían continuar impulsando el desarrollo del mercado. Estas acciones están divididas en dos grandes frentes: primero, las estrategias para eliminar las barreras existentes y facilitar el uso de estos esquemas y, segundo, las cuestiones estratégicas que deben ser analizadas y resueltas para consolidar el ecosistema de una manera más integral. Vale la pena destacar que SIBs.CO y sus aliados, en los últimos años, han demostrado liderazgo en el desarrollo de varios de estos frentes.

**Cuadro 7. Tipos de estrategias para avanzar en la consolidación**

Tipos de estrategias	
Eliminación de barreras críticas	Consolidación del ecosistema
Estrategias para superar las barreras que enfrentan los diferentes actores, con el objetivo de que más organizaciones puedan ir utilizando esquemas de pago por resultados.	Cuestiones estratégicas que deben ser analizadas y resueltas por distintos actores con el ánimo de lograr el fortalecimiento y la consolidación del ecosistema en el largo plazo, y de conseguir que la orientación a resultados se convierta en práctica habitual ( <i>business as usual</i> ).

Con el ánimo de realizar una contribución adicional a las recomendaciones planteadas en otros estudios que analizan la evolución del mercado en América Latina, este estudio plantea una serie de estrategias contextualizadas al ecosistema colombiano, que se inspiran parcialmente en las mejores prácticas de otros mercados a nivel internacional y que podrían utilizarse para profundizar en el trabajo que el programa SIBs.CO y sus aliados han realizado a lo largo de los últimos años. Las siguientes estrategias deben considerarse como un conjunto de opciones para desarrollar el ecosistema de PpR más que como una fórmula mágica para lograr este objetivo, ya que su efectividad dependería de las especificidades de cada contexto y de los actores involucrados.

### Estrategias para eliminar las barreras existentes y facilitar el uso de esquemas de pago por resultados

En las dos primeras secciones de este estudio de caso, se analizaron una serie de barreras a las que se enfrentan el gobierno, los inversionistas y los operadores a la hora de implementar BIS y otros esquemas de pago por resultados. Las principales barreras sobre las cuales se basarán las estrategias, muchas identificadas por los actores del ecosistema durante los últimos años y recogidas en este estudio, se resumen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 8. Resumen de las principales barreras**

Barreras por tipo de actor	
<p><b>Gobierno</b></p> <p><i>Barreras estructurales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para pagar por resultados bajo de principio de anualidad presupuestal</li> <li>• Ausencia de un marco para la contratación de esquemas de pago por resultados</li> <li>• Falta de datos fiables</li> <li>• Recursos financieros escasos o no priorización de recursos para estrategias de estructuración o evaluación.</li> </ul> <p><i>Barreras madurez de mercado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento del modelo como instrumento de política pública (baja comprensión de aspectos generales, técnicos, legales, presupuestales y operativos)</li> </ul> <p><i>Barreras coyunturales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incertidumbre derivada de los cambios de gobierno</li> </ul>	<p><b>Fondo de Pago por Resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de alternativas frente a las restricciones presupuestales</li> <li>• Ausencia de un marco para la contratación de esquemas de pago por resultados.</li> <li>• Esquema de gobernanza limitado para otras entidades públicas</li> <li>• Capacidad y experiencia limitada del equipo del fondo en las etapas tempranas de su funcionamiento.</li> <li>• Ausencia de garantías sobre la continuidad futura del fondo (próximo gobierno)</li> </ul>
<p><b>Inversionistas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de la calidad de la inversión</li> <li>• Confianza limitada sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los copagadores públicos.</li> </ul>	<p><b>Proveedores de Servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones técnicas poco adecuadas al contexto (p.ej. plazos)</li> <li>• Poco espacio para la adaptación</li> <li>• Carga administrativa elevada</li> </ul>

A continuación, se desarrollarán las estrategias correspondientes para cada tipo de actor del ecosistema de pago por resultados.

**Estrategias para eliminar las barreras del gobierno**

**Cuadro 9. Barreras de gobierno y estrategias para superarlas**

Barreras	Estrategias
<p><b>Gobierno</b></p> <p><i>Barreras estructurales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para pagar por resultados bajo de principio de anualidad presupuestal</li> <li>• Ausencia de un marco para la contratación de esquemas de pago por resultados.</li> <li>• Falta de datos fiables</li> <li>• Recursos financieros escasos o no priorización de recursos para estrategias de estructuración o evaluación.</li> </ul>	<p>Las estrategias descritas a continuación están orientadas a solucionar las barreras de madurez del mercado y algunas barreras estructurales*:</p> <p><b>Estrategia I.</b> Lineamientos para incentivar la contratación de esquemas de financiación basados en resultados.</p>

#### *Barreras madurez de mercado*

- Desconocimiento del modelo como instrumento de política pública (baja comprensión de aspectos generales, técnicos, legales, presupuestales y operativos)

#### *Barreras coyunturales*

- Incertidumbre derivada de los cambios de gobierno

**Estrategia 2.** Formación y generación de capacidades en el sector público en temas de pago por resultados.

**Estrategia 3.** Financiación para procesos de estructuración.

**Estrategia 4.** Identificación de promotores adecuados en el gobierno.

\*La solución de otras barreras estructurales y de las coyunturales requiere soluciones de mayor envergadura o complejidad, como se verá en el segundo apartado de esta sección.

### **Estrategia 1. Lineamientos para incentivar la contratación de esquemas de pago por resultados.**

Generar lineamientos en materia de contratación facilitarían la adopción de esos esquemas a nivel nacional y local, pues daría más confianza a los equipos legales para respaldar esta modalidad de contratos, reduciría el riesgo percibido de innovar con un esquema de pago por resultado y proporcionaría las herramientas básicas para saber cómo estructurar estos esquemas. Los lineamientos de contratación deberían contener al menos los siguientes elementos clave:

- Características contractuales de los esquemas de pago por resultados, como el condicionamiento de los pagos al cumplimiento de los resultados, la flexibilidad en la ejecución de los servicios, el tipo de pólizas contractuales que aplican a este tipo de contratos o la resolución de conflictos entre las partes, entre otros aspectos.
- Modalidades de selección y contratación que podrían utilizarse para elegir a las organizaciones encargadas de implementar los proyectos de pago por resultados.
- Tipo de actores que podrían ser contratistas del gobierno en un esquema de pago por resultados bajo diferentes roles (intermediarios, operadores, inversionistas, o SPV), responsabilidades y requerimientos para cada una de ellas, y flujos de fondos implícitos en los contratos.
- Lineamientos para la supervisión de contratos de pago por resultados, considerando simultáneamente los requerimientos de fiscalización y transparencia del gobierno y la necesidad de flexibilidad y cargas administrativas livianas para el operador.

Estos lineamientos deben ser expedidos por las autoridades competentes en la materia, de tal forma que sean confiables y legítimos para los órganos de contratación de las entidades públicas nacionales y locales. Así mismo, deberá analizarse el nivel de obligatoriedad que supone el tipo de lineamiento emitido, pues no todos tienen un carácter imperativo para las entidades públicas. En el caso colombiano, la expedición de lineamientos de contratación puede estar en cabeza de entidades como Colombia Compra Eficiente o el Departamento Nacional de Planeación<sup>30</sup> y deberá involucrar a los organismos de control.

<sup>30</sup> Las Direcciones Sectoriales del Departamento Nacional de Planeación han jugado un rol importante en la expedición de orientaciones, normas o decretos en este sentido (un ejemplo es la expedición de decretos para la contratación de alianzas público privadas, en la cual la Dirección de Infraestructura ha tenido un rol fundamental).

La necesidad de generar estos lineamientos ya ha sido identificada por el programa SIBs.CO y sus aliados, para lo cual se creó un grupo de trabajo con representantes de SIBs.CO, BID Lab, Prosperidad Social, FPR y asesores legales expertos, quienes trabajarán con estas entidades competentes para proponer esquemas que promuevan mayor flexibilidad e innovación en la contratación de esquemas de pago por resultados. Estos lineamientos también serán socializados con la Contraloría General de la Nación.

*Experiencia internacional:*

La experiencia en el desarrollo de los ecosistemas de pago por resultados a nivel internacional demuestra que los cambios normativos, aunque no han sido imprescindibles en ningún caso, sí han sido deseables para algunos mercados. Jurisdicciones como el Reino Unido, Francia u otros países de América Latina<sup>31</sup> no han tenido que hacer modificaciones a sus marcos regulatorios para poder adelantar la contratación de esquemas de financiación basados en resultados, aun cuando establecer el encaje jurídico del instrumento ha sido un proceso más o menos oneroso en todos estos países. El caso de Portugal es un referente interesante para Colombia, pues el gobierno lideró un cambio legislativo que conllevó modificaciones en el Código de Contratos Públicos para permitir la contratación de esquemas de pago por resultados, además de la contratación por servicios o por actividades. Más allá de este cambio normativo, el país implementó una serie de jornadas de capacitación dirigida a los equipos legales de diferentes entidades públicas, con el fin de incrementar la familiaridad de los técnicos con este tipo de esquemas.

**Estrategia 2. Formación y generación de capacidades en el sector público en temas de pago por resultados**

Para cerrar la brecha de conocimiento de las entidades públicas que deseen explorar esquemas de pago por resultados, en especial aquellas que no han participado o participarán como copagadoras de resultados de los BIS desarrollados en el marco de SIBs.CO, será necesario proveerles de herramientas y conocimientos prácticos sobre estos instrumentos, así como de asistencia técnica durante los procesos de estructuración e implementación. Los elementos clave de para esta estrategia más amplia son los siguientes:

- Las herramientas y el conocimiento que se deben desarrollar no deben limitarse a describir los modelos de pago por resultados en términos generales, sino que deben cubrir aquellas cuestiones prácticas que pueden llegar a impedir el desarrollo de pilotos concretos. Algunas de estas cuestiones son las siguientes:
  - Aspectos estratégicos: razones que justifican el valor de utilizar esquemas de pago por resultados (y cuándo no deberían usarse).
  - Aspectos financieros: cómo garantizar una financiación multianual y cómo ajustar las herramientas presupuestales para pagar por resultados.
  - Aspectos legales: características esenciales de estos contratos y tipos de organizaciones que podrían contratarse, entre otros.
  - Aspectos operativos: cómo diseñar e implementar esquemas de pago por resultados, y las implicaciones de los mismos en términos de tributación o supervisión, entre otros.
- Más allá de crear las herramientas y el conocimiento, será necesario hacer un acompañamiento a las entidades públicas para garantizar que esta información es recibida y asimilada por los equipos de manera productiva y sostenible. En esta medida, el

---

<sup>31</sup> El caso de Brasil es una anomalía en la región, pues, a pesar de los esfuerzos por lanzar instrumentos de pagos por resultados a distintos niveles de gobierno, ninguno de ellos ha prosperado hasta la fecha en parte debido a un marco jurídico excesivamente rígido. En estos momentos se está tramitando una propuesta de ley en el Senado para permitir una nueva modalidad de contratación por resultados.

desarrollo de herramientas debería complementarse con acciones de divulgación, asistencia técnica y capacitación (talleres, articulación de espacios de intercambio de conocimiento, asesoría puntual, entre otros).

El Programa SIBs.CO y sus aliados han acompañado a las entidades públicas en el marco de los procesos de estructuración de los Bonos de Impacto Social y el Fondo de Pago por Resultados, financiando los costos de asesoría técnica y legal y facilitando la transferencia de conocimiento hacia el sector público. Recientemente, se empezó a ofrecer asistencia técnica a otras entidades públicas del nivel local para desarrollar sus propios esquemas de pago por resultados. Esto ha sido complementado con estrategias de diseminación de conocimiento, dirigidas a un grupo más amplio de actores públicos, donde se ha buscado socializar los aprendizajes del programa.

Debido al conocimiento que ha adquirido el Programa SIBs.CO y el equipo del FPR a partir de la estructuración de este vehículo y los BIS desarrollados a la fecha, el desarrollo de esta estrategia más amplia de generación de capacidades en el sector público, dirigida a otras entidades públicas diferentes a las que han sido o serán co-pagadores de resultados de los BIS del programa, podría ser liderada por estos dos equipos.

#### *Experiencia internacional:*

El desarrollo de varios mercados a nivel internacional ha estado marcado por estrategias que buscan aumentar el conocimiento y la capacidad técnica de diferentes entidades de gobierno. En algunos casos, se han implementado planes de comunicación internos y externos para evidenciar el valor del pago por resultados y disipar las dudas relacionadas con su uso – por ejemplo, en el caso de Peterborough (Reino Unido), el equipo del BIS trabajó de la mano con el gobierno, inversionistas y proveedores de servicios para aclarar el concepto, así como con externos como la prensa u otros actores de mercado para dar a conocer y explicar el instrumento. Además, se han creado numerosas herramientas y guías prácticas, como el *SIB Knowledge Box* del Reino Unido, donde se incluyen modelos de contratos, bases de datos de costes o marcos lógicos para apoyar la estructuración de proyectos de financiación basados en resultados, entre otros, para uso de las entidades de gobierno. En los mercados más desarrollados, como el Reino Unido y Estados Unidos, se han creado organismos dentro de universidades para brindar asesoramiento al gobierno (ejemplos relevantes son el Government Innovation Lab de la Universidad de Harvard en EEUU y el GO Lab de la Universidad de Oxford en el Reino Unido).

### **Estrategia 3. Financiación para procesos de estructuración.**

Una estrategia que permitiría acelerar el uso de herramientas de pago por resultados, tanto en empleo como en otros sectores, y no desaprovechar el impulso al interior de las entidades públicas que se encuentran interesadas y comprometidas con estos temas, es garantizar recursos para financiar los procesos de estructuración de los esquemas presentados por estas entidades. Incluso en ocasiones en que la entidad pública es capaz de comprometer el presupuesto completo para el pago de resultados, es muy frecuente que no cuente con recursos de libre disponibilidad para enfrentar los costes de estructuración, y esto puede convertirse en un obstáculo insuperable. Las siguientes son algunas consideraciones con respecto a la financiación de este tipo de procesos.

- Habilitar suficientes recursos para que las entidades reciban acompañamiento legal y técnico durante el proceso de estructuración (los dos tipos de acompañamiento son igualmente esenciales).
- Si se busca financiar estudios de viabilidad de esquemas de pago por resultados en algún área específica, asegurar que también se presupuesten recursos para el diseño y proceso de estructuración (de lo contrario, existirá una brecha entre la etapa del análisis de viabilidad y la implementación, pues no habrá recursos para la estructuración).

La habilitación de recursos para financiar estos aspectos se podría dar de dos maneras.

- La primera opción es buscar financiación proyecto por proyecto – estos recursos podrían venir de fuentes aisladas del sector privado o de la cooperación internacional interesados en apoyar a entidades públicas específicas. En este escenario se dependería de los esfuerzos independientes de cada entidad de gobierno o de cada financiador. SIBs.CO ha financiado los procesos de estructuración para los tres BIS que se han contratado a la fecha, la creación de un Fondo de Pago por Resultados y otros dos BIS que serán contratados en los próximos meses con las entidades públicas que se han vinculado al programa.
- La segunda opción consiste en crear un fondo de recursos para la estructuración a nivel nacional para que cualquier entidad pública pueda acceder a los mismos. Este fondo podría ser impulsado por entidades del gobierno nacional, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) o el Departamento Nacional de Planeación (DNP), lo cual permitirá tener una plataforma para ofrecer financiación a múltiples entidades de gobierno. Bajo este último esquema, sería posible aunar esfuerzos de diferentes fuentes del sector privado y la cooperación internacional para apoyar estas iniciativas e, incluso, se podría contar con recursos públicos asignados para este fin.

Para desarrollar esta última ruta, el respaldo de entidades como el MHCP y el DNP son fundamentales para impulsar esta idea dentro de gobierno, por lo cual SIBs.CO y el FPR podrían tomar el liderazgo de plantear el concepto de una bolsa de recursos de este tipo. Ahora bien, en la medida en que el FPR logre ajustar su operación para responder de manera más amplia a las necesidades de cualquier entidad de gobierno a nivel nacional o local, podría albergar esta bolsa de recursos. De lo contrario, los recursos estarían dirigidos a unas cuantas entidades públicas – las que sí pueden acceder al FPR – lo cual limitaría el desarrollo del ecosistema.

#### *Experiencia internacional:*

La experiencia del caso de Portugal y Reino Unido evidencia la importancia de habilitar recursos financieros para sufragar los costos asociados a la estructuración de esquemas de pago por resultados por entidades de gobierno; esta financiación se encuentra disponible a través de distintos fondos a los que pueden acceder las entidades públicas para apoyar la fase de diseño y estructuración. En América Latina, la gran mayoría de los estudios de viabilidad y el diseño de nuevos instrumentos de pago por resultados han sido financiados por entidades de cooperación internacional (p.ej. BID Lab, UNDP, UNICEF, entre otros) como parte de su trabajo con los gobiernos nacionales, o por donantes filantrópicos (p.ej. en Chile).

#### **Estrategia 4. Identificación de promotores adecuados en el gobierno**

Por último, un factor que facilitaría la adopción y uso de esquemas de pago por resultados por el gobierno es la identificación de personas al interior de las entidades públicas que son clave para impulsar estos procesos institucionales. El Programa SIBs.CO ha asumido el liderazgo en esta tarea durante los últimos años, lo que ha resultado en la identificación de promotores en diferentes instancias de gobierno que han impulsado el desarrollo de los BIS, su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y la creación del FPR. Esta experiencia arroja cierta luz sobre las características ideales de estos promotores internos, quienes, en general, son los siguientes.

##### Promotores a nivel político:

- Personas que tengan suficiente peso en la administración, de tal manera que puedan apoyar las iniciativas, deseen empujar su desarrollo y puedan protegerlas a lo largo del tiempo. La importancia de este tipo de promotores se debe a que la voluntad política es un factor clave para desarrollar este tipo de esquemas.

##### Promotores a nivel técnico:

- Personas cuya misión dentro de la entidad pública es explorar nuevos esquemas o enfoques que ofrezcan un aporte estratégico a las metas de política pública.

- Personas que, dada su posición o disposición, tienen capacidad de trabajar transversalmente con diferentes equipos al interior de la entidad pública (p. ej., equipos legales o equipos técnicos expertos en el área temática donde se desarrollará el esquema de pago por resultados).
- Personas que, por el papel que juegan en la entidad pública, mantienen canales de comunicación abiertos con los tomadores de decisiones finales y pueden así agilizar los procesos y encontrar soluciones efectivas a los problemas encontrados.

Aunque el liderazgo de este tipo de acciones estratégicas resulta pertinente para cualquier actor que busque promover el uso de herramientas de pago por resultados con entidades de gobierno, es posible identificar algunas acciones concretas para el FPR y SIBs.CO en el corto plazo. En la medida en que el FPR evolucione hacia un escenario donde se vinculen muchas más entidades públicas como pagadores de resultados, será clave que lidere la tarea de encontrar estos promotores políticos y técnicos en las entidades con las cuales trabajará. Por su parte, el Programa SIBs.CO, o cualquiera de sus aliados, también podría continuar asumiendo este rol de liderazgo en el corto plazo y seguir localizando promotores en entidades públicas claves para implementar estrategias que permitan mitigar las barreras estructurales o facilitar los empalmes entre diferentes administraciones de gobierno, pues es una estrategia para crear el mercado y desarrollar el ecosistema.

*Experiencia internacional:*

En el Reino Unido, el desarrollo del mercado fue impulsado por el Centro para los Bonos de Impacto Social (*Social Impact Bonds Center*) ubicado en la Oficina de Gobierno del Primer Ministro (*Cabinet Office*). Este centro estaba conformado por un equipo multidisciplinario que tenía como misión aumentar el conocimiento de los actores sobre los BIS, reducir los costos de transacción y estructuración por medio de herramientas prácticas y plantillas de contratos, apoyar a los actores del mercado en la estimación de los beneficios de los BIS al hacer disponible los datos de costos de los servicios públicos y otorgarles apoyo estratégico y analítico. Al estar ubicado en la Oficina de Gobierno del Primer Ministro – oficina que se encargaba de apoyar la adecuada coordinación y desarrollo de las políticas, así como promover la eficiencia en diferentes áreas de gobierno por medio de procesos de innovación y mejores prácticas de contratación y gestión de proyectos – el centro reunía varias de las características que deben tener los promotores dentro del gobierno (por ejemplo, tenían acceso directo al Primer Ministro, un enfoque en promover la innovación, mandato para liderar iniciativas multisectoriales que involucran diferentes áreas de gobierno). Tiempo después, una vez fueron alcanzados los resultados esperados en términos del desarrollo del ecosistema, este centro fue transferido al Departamento de Digital, Cultura, Medios y Deportes del gobierno.

**Estrategias para superar las barreras del FPR**

**Cuadro 10. Barreras del FPR y estrategias para superarlas**

Barreras	Estrategias
<p><b>Fondo de Pago por Resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de alternativas frente a las restricciones presupuestales</li> <li>• Ausencia de un marco para la contratación de esquemas de pago por resultados.</li> <li>• Esquema de gobernanza limitado para otras entidades públicas.</li> </ul>	<p><b>Estrategia 5.</b> Alineación del FPR con una prioridad estratégica del gobierno.</p> <p><b>Estrategia 6.</b> Cambios en la operación y gobernanza del FPR como fideicomiso.</p> <p><b>Estrategia 7.</b> Recursos financieros y humanos suficientes para cumplir con sus objetivos estratégicos.</p>

- Capacidad y experiencia limitada del equipo del fondo en las etapas tempranas de su funcionamiento.
- Ausencia de garantías sobre la continuidad futura del fondo (próximo gobierno)

### **Estrategia 5. Alineación del FPR con una prioridad estratégica del gobierno.**

La prioridad más importante del FPR de cara a su labor como promotor de los mecanismos de pago por resultados en el país se relaciona con mantener su continuidad ante el cambio de gobierno nacional. En el caso colombiano, esto requiere que se autorice su extensión más allá del periodo actual del gobierno, para lo cual se podrían considerar la tramitación de vigencias futuras extraordinarias. Esto, a su vez, implica una autorización del Consejo de Política Económica y Fiscal de la República de Colombia, liderado por el Presidente de la República, los Ministros de las diferentes carteras y el Departamento Nacional de Planeación. La probabilidad de que un sector nuevo logre esta declaratoria de importancia estratégica es limitada, por lo que resulta prioritario que el Fondo se alinee con una de las prioridades estratégicas del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación para garantizar, desde este momento, su continuidad hacia el(los) siguientes(s) gobierno(s). En este sentido, se deberá continuar trabajando en los siguientes aspectos a nivel estratégico alrededor del FPR:

- Identificar las áreas temáticas donde un enfoque de pago por resultados podría contribuir de manera significativa a las metas de superación de pobreza del país (más allá del área de empleo para las poblaciones vulnerables).
- Obtener el respaldo político de las cabezas del sector para impulsar este proyecto como uno de importancia estratégica frente a otras entidades de gobierno y lograr el apoyo de otras entidades decisorias como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Mantener un diálogo técnico constante con los equipos de trabajo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues el trabajo articulado con estas entidades es clave para impulsar los proyectos de importancia estratégica en el país.

La necesidad de asegurar que el FPR continúe su trabajo a pesar de los cambios de gobierno es reconocida por SIBs.CO y sus aliados, por lo cual se han empezado a trabajar algunos puntos relacionados con esta estrategia. El liderazgo de Prosperidad Social, como cabeza del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación y promotor principal del FRP dentro del gobierno, es clave para avanzar hacia una institucionalización a largo plazo del este vehículo y reducir los riesgos asociados su discontinuidad por motivo de los cambios de gobierno.

#### *Experiencia internacional:*

En los países donde se ha querido impulsar los esquemas de pago por resultados, se ha buscado que estos estén incorporados bien sea en los planes de desarrollo o en iniciativas estratégicas del gobierno nacional. En América Latina, Colombia es el claro ejemplo de la forma como estos instrumentos pueden ser incorporados en los planes de política, aunque otros países como México y Chile han intentado impulsar estas iniciativas sin que hayan prosperado. Por otro lado, el caso del Reino Unido también muestra como los avances en este mercado pueden estar impulsados por su alineación con las prioridades estratégicas del gobierno. El mayor avance del mercado en el Reino Unido se produjo alrededor del año 2013, cuando el país llevaba la presidencia del G8 e impulsó la inversión social como uno de los temas prioritarios. Para apoyar este tema estratégico, el país lideró la creación de Grupo de Trabajo de Inversión de

Impacto Social (*Social Impact Investment Task Force*) compuesto por miembros de diferentes países, entre los que se destacaba Sir Ronald Cohen, y coordinado por la Oficina de Gobierno del Primer Ministro (*Cabinet Office*) en calidad de secretario técnico<sup>32</sup>.

### **Estrategia 6. Cambios en la operación y gobernanza del FPR como fideicomiso.**

Para que el FPR pueda demostrar su potencial para contratar proyectos de pago por resultados provenientes de cualquier entidad de gobierno, deberán hacerse ajustes en las siguientes áreas para mejorar su funcionamiento y hacerlo universalmente atractivo.

- Ejecución del presupuesto público: dadas las restricciones operativas que actualmente enfrenta el FPR, es necesario encontrar el modo de dar por ejecutados los recursos de las entidades públicas que utilicen el Fondo al momento del ingreso de los mismos en el vehículo. Prosperidad Social se encuentra trabajando con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en este tema y será preciso que las conclusiones de este ejercicio sean extensibles a otras entidades públicas que pretendan utilizar el Fondo.
- Creación de un marco que facilite la contratación: los procesos de contratación (por resultados) del FPR deben generar confianza en los equipos jurídicos de las distintas entidades públicas que lo deseen implementar. Impulsar la creación de un marco nacional de contratación de pago por resultados permitirá aumentar esta confianza.
- Ajustes en la gobernanza: se podrán explorar dos ajustes en esta área para robustecer el trabajo del FPR.
  - A medida que el FPR trabaje con entidades públicas diferentes a Prosperidad Social para impulsar el pago por resultados, será necesario explorar ajustes en la gobernanza del vehículo. El esquema de gobernanza actual implica que las entidades públicas que se adhieren al FPR deben compartir la toma de decisiones sobre sus recursos con Prosperidad Social (fideicomitente), independientemente de si esta entidad pone una contrapartida o no para un proyecto específico. Para atraer de manera más efectiva a diferentes entidades de gobierno hacia el FPR, se deberá explorar un cambio en el esquema de gobernanza que permita que Prosperidad Social mantenga suficiente control sobre la dirección estratégica del fideicomiso y que, simultáneamente, las otras entidades públicas conserven el poder de decisión sobre el manejo de sus recursos.
  - Se podría considerar la creación de un cuerpo asesor que permita informar la toma de decisiones estratégicas del FPR, construir su visión a largo plazo y su contribución al desarrollo del ecosistema. Este órgano podría estar compuesto de personas clave a nivel nacional que puedan impulsar el desarrollo del ecosistema de pago por resultados, así como personas a nivel internacional que puedan traer las buenas prácticas y recomendaciones de otros contextos al caso colombiano.

El liderazgo de esta estrategia recae principalmente sobre el equipo del Fondo de Pago por Resultados y Prosperidad Social, principal fideicomitente del vehículo. Este trabajo también implicará la articulación con otras entidades públicas competentes, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia Compra Eficiente y los organismos de control. El apoyo de SIBs.CO y los aliados también puede contribuir a buscar soluciones en esta línea.

*Otras experiencias relevantes:*

---

<sup>32</sup> Información adicional sobre este Grupo de Trabajo para la Inversión de Impacto Social puede ser encontrado en <https://www.gov.uk/government/groups/social-impact-investment-taskforce>.

El caso del Fondo de Resultados en Educación en Colombia puede ser un referente útil para analizar la forma como se puede establecer un esquema de gobernanza que permita atraer aportantes a lo largo del tiempo y promover la sostenibilidad de este tipo de vehículos. Debido a que desde el momento de su concepción se buscaba garantizar la continuidad del fondo, se generaron instancias de gobernanza más estratégicas y flexibles para promover y facilitar la entrada de nuevos aportantes a lo largo del tiempo. Este fondo contempla dos instancias de gobernanza con la participación de los promotores del fondo: un primer espacio a nivel directivo donde se orienta la estrategia del fondo y un segundo espacio a nivel técnico donde se monitorean los diferentes retos para asegurar que exista coherencia en las operaciones. Los nuevos pagadores de resultados que se suman al fondo hacen parte de otros espacios de gobernanza, donde se monitorean aspectos específicos del reto al que se vinculan. En este sentido, este fondo tiene una serie de comités estratégicos de diverso nivel y responsabilidades, donde unas son más o menos operativas, que puede ser atrayente para múltiples audiencias y usuarios potenciales.

**Estrategia 7. Mantener el enfoque adecuado y contar con los recursos financieros y humanos suficientes para cumplir con sus objetivos estratégicos.**

Dado que el FPR ha logrado contratar esquemas de pago por resultados por fuera del programa SIBs.CO – aspecto que se espera continúe sucediendo en años venideros – es preciso asegurar, de cara a futuro, que todos los proyectos lanzados en el marco de este vehículo cumplan con los principios que guiaron la concepción del mismo (p. ej., enfoque en la creación de incentivos para el logro de resultados tangibles, logro de mayor efectividad en el uso de recursos públicos, capacitación de actores clave, creación de aprendizajes para informar políticas públicas, etc.), de tal manera que el ecosistema continúe fortaleciéndose. Esto va a requerir una inversión significativa de recursos financieros y humanos que permitan al FPR:

- Ofrecer apoyo técnico y legal a la estructuración de cualquier esquema de pago por resultados, bien a través de su propio equipo, bien mediante la contratación de asesores en el corto plazo mientras su equipo interno adquiere los conocimientos y habilidades para dar este apoyo por sí mismo.
- Desarrollar estrategias que permitan incentivar la contratación de esquemas de pago por resultados en otras entidades de gobierno, bien sea a través de recursos para (co) pagar resultados con entidades locales o de otros sectores o mediante otros tipos de apoyos.
- Fortalecer las acciones de generación de conocimiento y fortalecimiento de actores requeridas por el ecosistema (esto podrá realizarse a través de los Comités de Aprendizaje del FPR).

Igualmente, a medida que el FPR involucre a un mayor número de entidades financiadoras, le será necesario mantenerse fiel a su misión y objetivos estratégicos, para lo cual será preciso que asigne sus recursos de manera enfocada y deliberada, asegurando:

- Una clara definición del tipo de proyectos que se desean (o no) desarrollar a través del FPR.
- Un equilibrio entre los recursos dedicados al pago por resultados y los dedicados a otros temas que avancen la dirección estratégica de los proyectos, en particular, y del ecosistema, en general.

El FPR ha avanzado en estos aspectos, pues se han definido unos lineamientos para consolidar la agenda de aprendizajes del fondo y de retos específicos. Se está trabajando, además, en la evaluación de impacto del Reto Empléate con financiación del BID. Para continuar desarrollando estrategias de este tipo, el liderazgo del equipo del FPR será clave, así como el de Prosperidad Social y los aliados que lo rodean y que facilitan su acceso a recursos financieros.

*Experiencia internacional:*

Los Fondos de Resultados o las iniciativas de aceleración del mercado en otros países suelen tener partidas presupuestales no solo para (co)pagar por resultados, sino también para financiar los procesos de estructuración, generación de capacidades y disseminación de información. En el caso de Portugal, por citar uno de muchos ejemplos, el uso estratégico de estos recursos estuvo enfocado en todas estas grandes áreas. En el Reino Unido, el *Commissioning Better Outcomes Fund* contaba con £40M para pagar por resultados y con fondos adicionales de £3M para financiar el desarrollo de proyectos de calidad con ayuda de asesoramiento de expertos. La importancia de este tipo de estrategias también se observa en Colombia, donde los BIS desarrollados a la fecha han tenido el apoyo técnico y financiero del Programa SIBs.CO. Por otra parte, a nivel internacional también existen precedentes de estrategias para incentivar la contratación de mecanismos de pago por resultados por parte de diferentes entidades de gobierno desde un vehículo como el FPR. El *Life Chances Outcomes Fund* (Reino Unido), buscaba estimular la contratación de BIS a nivel local, para lo cual ofrecía recursos para (co)pagar los resultados con la entidad local. Las entidades públicas locales que recibían financiación para (co)pagar resultados eran seleccionadas después de presentar una propuesta al *Life Chances Outcomes Fund*.

**Estrategias para superar las barreras de los inversionistas**

**Cuadro 11. Barreras de los inversionistas y estrategias para superarlas**

Barreras	Estrategias
<p><b>Inversionistas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de la calidad de la inversión</li> <li>• Confianza limitada en los compromisos adquiridos por los co-pagadores públicos</li> </ul>	<p><b>Estrategia 8.</b> Desarrollo de información y herramientas relevantes sobre temas de pago por resultados.</p> <p><b>Estrategia 9.</b> Mitigación de riesgos de impago percibidos por el inversionista.</p>

**Estrategia 8. Desarrollo de información y herramientas relevantes sobre temas de pago por resultados.**

Dado que Colombia se encuentra aún en una fase incipiente de desarrollo del mercado, resulta necesario generar información y herramientas útiles que aumenten la familiaridad y la confianza de inversionistas potenciales en este tipo de esquemas, fomentando y facilitando su utilización. En particular, debe considerarse las siguientes acciones:

- Realizar estudios genéricos que exploren aspectos clave para los inversionistas interesados en financiar el impacto social a través de instrumentos de pago por resultados. El estudio de campo ha proporcionado algunas ideas sobre las áreas prioritarias a cubrir en un inicio, a saber, el manejo tributario de los BIS o los riesgos a considerar antes de invertir.
- Desarrollar herramientas que ayuden a informar y capacitar al inversionista sobre los aspectos críticos de la inversión y gestión de un contrato de pago por resultados. La experiencia de los BIS ya realizados indica que herramientas como las plataformas de gestión del desempeño y protocolos estandarizados para llevar a cabo la debida diligencia de proveedores de servicios tienen alto valor para el ecosistema de inversionistas. Estas herramientas deberán venir acompañadas de estrategias de disseminación, asistencia técnica y capacitación al inversionista, a fin de fomentar su participación activa en los proyectos.

El desarrollo de estas acciones complementaría los avances que SIBs.CO ha realizado en este campo, pues se ha venido trabajando en la construcción de estudios de inversión de impacto y

cajas de herramientas, la realización de espacios de diseminación para compartir aprendizajes y la articulación con actores clave (NAB, Latimacto, entre otros). Aunque SIBs.CO podría continuar liderando esta estrategia gracias a los conocimientos adquiridos, el rol del FPR y de los inversionistas que han participado en el mercado será clave para compartir sus conocimientos con otros actores.

### **Estrategia 9. Mitigación de riesgos de impago percibidos por el inversionista.**

Una de las preocupaciones de los inversionistas que se involucran en un BIS es tener la seguridad que en el futuro la entidad pública pagará por los resultados alcanzados. Con el ánimo de mitigar este riesgo, es posible desarrollar una serie de estrategias para los inversionistas durante las fases iniciales del mercado.

- **Contratar con una contraparte fiable.** Mientras el mercado alcanza la madurez, promover esquemas de pago por resultados con entidades públicas que generen un alto nivel de confianza entre los inversionistas (p. ej., entidades públicas con marcada voluntad política institucionalidad fuerte y situación financiera robusta).
- **Generar respaldos para los inversionistas.** Vincular al ecosistema de pago por resultados a entidades del sector social o de la cooperación internacional que estén dispuestas apoyar a los inversionistas mediante esquemas como las garantías al pago o la (co)inversión en los proyectos. Esto, a su vez, permitirá que los inversionistas ganen poder de negociación al estar acompañados de entidades de fuerte reputación.
- **Avalar legalmente los contratos de pago por resultados.** Herramientas como los lineamientos de contratación, donde se reconozca que los BIS son unos instrumentos avalados por la normatividad de contratación pública, o las plantillas de contratos aprobados por todas las partes y que minimicen el riesgo de disputas, son herramientas que también pueden contribuir a reducir las incertidumbres los inversionistas. De acuerdo con lo mencionado en secciones anteriores de este documento, este punto se encuentra siendo trabajado por el Programa SIBs.CO y sus aliados.

Durante los últimos años, el programa SIBs.CO se ha concentrado principalmente en el último punto, pues se han creado unas plantillas de contratos que podrían ser replicadas por potenciales inversionistas para desarrollar un BIS. Así mismo, los avances que se realicen con el grupo de trabajo para desarrollar un marco de contratación también crearán un efecto positivo en esta materia.

Más allá de esto, todas las estrategias permitirían aumentar la solidez de los contratos entre las partes, pues se reducirán los riesgos percibidos por los inversionistas. El Programa SIBs.CO y los aliados, en un esfuerzo por ampliar y fortalecer el mercado de inversionistas, podría buscar el respaldo de organizaciones de cooperación internacional o del sector privado para brindar los respaldos a este tipo de actores.

#### *Experiencia internacional:*

Las experiencias del Reino Unido y Portugal son ilustrativas en todo lo que se refiere a la creación de incentivos fuertes para atraer capital de inversión a los mecanismos de pago por resultados. El Reino Unido, por ejemplo, ha impulsado un rango variado de iniciativas en esta materia, entre las que se destaca el *Social Impact Tax Relief* como un mecanismo para ofrecer incentivos tributarios a organizaciones e individuos que inviertan sus recursos en Bonos de Impacto Social (entre otros instrumentos de inversión social). Este tipo de estrategias también ha sido empleado en Portugal, donde existe un incentivo tributario específico para los Bonos de Impacto Social que permite que las organizaciones obtengan un beneficio de hasta el 30% de su inversión. Por su parte, Estados Unidos ha publicado de manera sistemática a través del Government Performance Lab de la Universidad de Harvard los contratos y documentación

pública utilizados para los BIS lanzados en el país, a fin de que tanto inversionistas como entidades públicas puedan beneficiarse de precedentes ya creados y utilizados en la práctica.

**Estrategias para superar las barreras de los operadores**

**Cuadro 12. Barreras de los operadores y estrategias para superarlas**

Barreras	Estrategias
<p><b>Proveedores de Servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones técnicas poco adecuadas al contexto (p.ej. plazos)</li> <li>• Poco espacio para la adaptación</li> <li>• Carga administrativa elevada</li> </ul>	<p><b>Estrategia 10.</b> Desarrollo de información y capacidades frente a temas de pago por resultados.</p> <p><b>Estrategia 11.</b> Estructurar procesos de diseño, selección, contratación e implementación que permitan un diálogo con el mercado.</p>

**Estrategia 10. Desarrollo de información y capacidades en temas de pago por resultados**

Dado que Colombia se encuentra aún en una fase incipiente de desarrollo del mercado, resulta necesario continuar generando información y herramientas útiles que aumenten la familiaridad y la capacidad de los potenciales operadores para involucrarse en este tipo de esquemas. En particular, debe considerarse las siguientes acciones:

- Desarrollar estudios genéricos que permitan generar información y conocimiento sobre aspectos clave para los operadores interesados en trabajar bajo un enfoque de pago por resultados en diferentes áreas. Algunos de estos aspectos, como es la medición de los propios resultados y la naturaleza práctica de una buena gestión adaptativa, ya han sido identificados durante el trabajo de campo.
- Desarrollar herramientas que ayuden a informar y capacitar a los operadores sobre los aspectos críticos de la ejecución y seguimiento de programas bajo un contrato de pago por resultados. La experiencia de los BIS enfocados en empleo ya implementados indica que herramientas como las plataformas de gestión del desempeño y la gestión de redes colaborativas de aprendizaje tienen un gran valor para el ecosistema de proveedores. Estas herramientas deberán venir acompañadas de estrategias de diseminación, asistencia técnica y capacitación al proveedor, a fin de reducir las barreras a su participación en estos esquemas.

El Programa SIBs.CO, igual que en estrategias anteriores, ha realizado algunos avances para brindar información a los operadores y fortalecer sus capacidades. Esto se ha realizado mediante talleres de aprendizajes colaborativos y fortalecimiento dirigidos a los proveedores de los BIS y la elaboración de una caja de herramientas para los nuevos operadores contratados a través del FPR. También se han realizado algunos ejercicios de socialización con otros actores a nivel nacional e internacional. En este sentido, las acciones propuestas bajo esta estrategia estarían orientadas a ampliar los esfuerzos de SIBs.CO a un grupo más amplio de operadores. Para este propósito, no solo será clave el papel del programa, sino también del FPR y otros operadores que deseen compartir su experiencia.

*Experiencia internacional:*

El apoyo institucional y el desarrollo de capacidades en las organizaciones del sector social también ha sido uno de los rasgos más señalados del desarrollo del mercado de BIS en el Reino Unido. Este país ha constituido varios fondos – *Impact Readiness Fund, Investment and Contract*

*Readiness Fund, Big Potential Fund* – para disponer recursos financieros de inversión y subvenciones para fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales. El foco de estos recursos está, entre otras cosas, en aumentar sus capacidades organizacionales y financieras, generar las condiciones para que puedan trabajar a escala, y realizar mediciones fiables de sus resultados, con el fin de aumentar su impacto social y de convertirlas en ‘apuestas’ más seguras a los ojos del inversionista.

**Estrategia 11. Estructurar procesos de diseño, selección, contratación e implementación que permitan un diálogo con el mercado.**

Generar espacios de diálogo con los actores expertos es un factor importante en los mercados que aún no se encuentran plenamente desarrollados, pues permite que la visión y conocimiento técnico de las organizaciones que cuentan con experiencia directa en la solución de las problemáticas sociales – por ejemplo, los operadores – sean incorporados en las especificaciones técnicas, financieras y operativas de los proyectos de pago por resultados. El trabajo de campo indica que, en principio, este diálogo puede enfocarse en los siguientes aspectos.

- **Alineación de metas y plazos de implementación.** Establecer desde la planeación del proyecto suficiente tiempo para que los proveedores de servicios puedan lograr los resultados esperados: todos los BIS deben incluir en su plan operativo suficiente tiempo para que los operadores puedan implementar estrategias operativas y realizar suficientes iteraciones para mejorar el logro de los resultados (el tiempo necesario dependerá de los resultados esperados para cada BIS). Este cambio está asociado a capacidad del gobierno para comprometer y ejecutar recursos a lo largo de varias vigencias presupuestales bajo mecanismos como el FPR.
- **Enfoque de los programas en las necesidades de la población.** Revisar las oportunidades de mejora para que los programas se concentren en responder a las necesidades reales de las personas que afrontan determinada problemática social. El conocimiento y la experticia de los proveedores de servicios que se especializan en trabajar ciertas problemáticas con grupos poblacionales específicos es fundamental en este aspecto, pues son quienes conocen de primera mano las necesidades de la población y cuáles podrían ser los servicios y actividades que mejor responden a sus realidades y a la solución de las problemáticas sociales (por ejemplo, en el caso de los BIS de empleo, el número de horas de formación requeridas o los tipos de esquemas de acompañamiento).
- **Espacio para la adaptación e innovación.** Redactar condiciones contractuales que ofrezcan suficiente flexibilidad a los operadores para innovar y realizar ajustes operacionales durante la ejecución de la intervención, sin temor a perder su retribución. Este cambio está asociado a la capacidad del gobierno de cambiar la forma tradicional por medio de la cual se contratan los servicios sociales, que generalmente ofrece muy poca flexibilidad en la entrega de los mismos.
- **Simplificación de cargas administrativas.** Reducir las cargas administrativas para el operador, a fin de que pueda enfocar su tiempo y recursos en el desarrollo de la intervención y no en la recogida de evidencia documental excesiva y no prioritaria. Al igual que el punto anterior, este cambio está asociado a la capacidad del gobierno de cambiar la forma tradicional en que se supervisan los contratos públicos y al tipo de evidencia requerido por las entidades públicas para realizar pagos por resultados.

Esta recomendación está orientada a cualquier entidad pública que quiera contratar esquemas de pago por resultados. El programa SIBs.CO, que en especial ha involucrado a un proveedor de servicios en la mesa de negociación del tercer BIS para abordar varios de estos puntos a partir de los aprendizajes de los BIS anteriores, podría continuar jugando un rol para compartir el conocimiento y lecciones prácticas del programa en esta materia.

### Experiencia internacional:

En los mercados incipientes los espacios de diálogo con el mercado se han abierto de manera distinta. En el caso del Reino Unido, el primer BIS de Peterborough fue co-diseñado por los pagadores de resultados, inversionistas, proveedores de servicios e intermediario. Por su parte, el primer BIS de Argentina se desarrolló por medio de un proceso de licitación de dos fases, donde la publicación de los pre-pliegos fue seguida de un periodo de consulta al mercado de inversionistas y operadores para recibir retroalimentación sobre los términos contractuales y adaptar los pliegos finales. En los casos donde este tipo de diálogo no ha sido posible, se realiza una primera aproximación al mercado de proveedores de servicios durante el diseño para asegurarse que su visión y experticia esté incorporada en el diseño antes de emitir los pliegos de licitación.

### Nivel de esfuerzo e impacto de las estrategias

Cada una de las estrategias que fueron mencionadas en esta sección del documento pueden ser valoradas de acuerdo con su potencial para generar impacto y el nivel de esfuerzo que requieren. Para efectos de este estudio de caso, se entienden los diferentes niveles de impacto y esfuerzo de las diferentes estrategias de acuerdo con lo estipulado en el siguiente cuadro.

**Cuadro 13. Niveles de impacto y de esfuerzo.**

	Nivel de impacto	Nivel de esfuerzo
<b>Alto</b>	Soluciona barreras estructurales al introducir cambios sustanciales en políticas, normatividad y la forma de trabajar de gobierno.	Requiere de trabajo articulado con actores externos a SIBs.CO y/o es difícil por ser un cambio significativo de políticas o normatividad.
<b>Medio</b>	La solución aborda problemas que, si bien son importantes para los diferentes actores, no son los más críticos para el desarrollo del ecosistema.	Puede requerir trabajo articulado con actores externos a SIBs.CO y/o nuevas fuentes de financiación; además, no supone una ruptura radical del status quo.
<b>Bajo</b>	El cambio contribuye tan sólo tangencialmente a facilitar el uso de esquemas de pago por resultados en el país.	Es posible su implementación por el programa SIBs.CO, sus aliados y/o el FPR sin acudir a nuevos actores o buscar nueva financiación.

A continuación, se presenta la valoración del nivel de esfuerzo e impacto para cada una de las estrategias presentadas anteriormente. Si bien el desarrollo de estas estrategias debería realizarse paralelamente, pues apuntan a superar las barreras de varios tipos de actores para que el ecosistema se desarrolle en su conjunto, se podrían priorizar las acciones estratégicas en las que se pueda lograr el mayor impacto posible (nivel de impacto alto) con el menor esfuerzo requerido (nivel de esfuerzo medio).

**Cuadro 14. Valoración de las estrategias por nivel de impacto y esfuerzo**

	Actores que podrían involucrarse	Nivel de impacto	Nivel de esfuerzo
<b>Estrategia 1.</b> Lineamientos para incentivar la contratación de esquemas de financiación basados en resultados.	Autoridades competentes de contratación, SIBs.CO y aliados, FPR.	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>
<b>Estrategia 2.</b> Formación y generación de capacidades en el sector público en temas de pago por resultados.	SIBs.CO, FPR.	<b>Medio</b>	<b>Medio</b>
<b>Estrategia 3.</b> Financiación para procesos de estructuración.	MHCP, DNP, SIBs.CO, FPR	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>

<b>Estrategia 4.</b> Identificación de promotores adecuados en el gobierno.	SIBs.CO, FPR, todo actor interesado.	<b>Medio</b>	<b>Medio</b>
<b>Estrategia 5.</b> Alineación del FPR con una prioridad estratégica del gobierno.	Prosperidad Social, FPR.	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>
<b>Estrategia 6.</b> Cambios en la operación y gobernanza del FPR como fideicomiso.	Prosperidad Social, FPR, SIBs.CO.	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>
<b>Estrategia 7.</b> Recursos financieros y humanos suficientes para cumplir con sus objetivos estratégicos.	FPR, Prosperidad Social, financiadores del Fondo.	<b>Medio</b>	<b>Medio</b>
<b>Estrategia 8.</b> Desarrollo de información y herramientas relevantes sobre temas de pago por resultados (para inversionistas).	SIBs.CO, FPR, inversionistas.	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>Estrategia 9.</b> Mitigación de riesgos de impago percibido por el inversionista.	SIBs.CO, cooperación internacional, sector privado	<b>Medio</b>	<b>Medio</b>
<b>Estrategia 10.</b> Desarrollo de información y capacidades frente a temas de pago por resultados (para operadores de servicios).	SIBs.CO, FPR, operadores.	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>Estrategia 11.</b> Diseñar procesos de diseño, selección, contratación e implementación que permitan un diálogo con el mercado.	FPR, todas las entidades públicas.	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>

### **Cuestionamientos estratégicos para el desarrollo del ecosistema de pago por resultados hasta lograr su completo desarrollo**

Además de las estrategias prácticas que presentamos en la sección anterior, es importante que el Programa SIBs.CO y sus aliados se planteen ciertas cuestiones estratégicas que son de suma relevancia para continuar desarrollando el ecosistema de pago por resultados durante los próximos años y llevarlo hacia su madurez no solo en el área de empleo sino en otros sectores. Estas cuestiones cubren los aspectos más relevantes para el caso colombiano, pues se relacionan con el gobierno, el sector privado y las maneras de seguir facilitando el uso de los esquemas de pago por resultado a nivel más general.

#### **Cuestionamiento estratégico 1. ¿Es necesario impulsar un cambio legislativo para que el gobierno contrate esquemas de pago por resultados de manera habitual?**

A lo largo de este estudio de caso se evidenció que la ausencia de un marco de contratación específico para mecanismos de pago por resultados es un desincentivo para la contratación de estos esquemas por parte de las entidades de gobierno, por lo cual se viene trabajando en la emisión de unos lineamientos por parte de las autoridades públicas competentes. Esto está siendo liderado por un grupo de trabajo que ha buscado articularse con las entidades públicas líderes en materia de contratación y con los organismos de control. Durante los próximos años será necesario examinar si estos lineamientos son una herramienta suficiente para generar la flexibilidad contractual requerida y para inspirar suficiente confianza en los equipos legales de las entidades públicas para que se contraten esquemas de pago por resultados de manera más generalizada. Dependiendo del alcance de estos lineamientos, se deberá considerar si adicionalmente es deseable impulsar una modificación al Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) o la creación de una ley específica que regule la contratación de esquemas de pago por resultados por parte de gobierno, la cual dé una respuesta integral y definitiva a todos los obstáculos existentes, como son la dificultad para tramitar vigencias futuras, las altas cargas administrativas relacionadas con las prácticas de supervisión

contractual para los contrato de pago por resultados, las restricciones a diferentes tipos de organizaciones contratistas, la rigidez del proceso de licitación, las posibles ineficiencias tributarias de estos esquemas, etc.

### **Cuestionamiento estratégico 2. ¿Cuál es la vía más productiva para conseguir la generalización del uso de estos esquemas de pago por resultados dentro del gobierno?**

El FPR, gestionado por Prosperidad Social, enfrenta actualmente limitaciones para responder a una demanda más generalizada de otras entidades de gobierno, pues su operación ha estado enfocada en desarrollar el prototipo de un vehículo que funciona a través de unos retos específicos que involucran a Prosperidad Social y al BID Lab (utilizando recursos de SECO) como pagadores de resultados. Esto tiene como fin último demostrar que este modelo puede funcionar e identificar las condiciones bajo las cuales podría ser escalado. En este contexto, el FPR actualmente no responde a las necesidades de diferentes áreas de gobierno para desarrollar esquemas de pago por resultados.

En estas circunstancias, existen dos vías teóricamente factibles para seguir impulsando la demanda del gobierno:

- Flexibilizar y fortalecer el FPR: al solucionar de raíz las barreras que enfrenta este Fondo, relacionadas con su cerrado esquema de gobernanza o las restricciones para la ejecución presupuestal, fortalecer a su equipo para que pueda cumplir sus objetivos estratégicos y dotarlo con más recursos provenientes de distintas fuentes a lo largo del tiempo, el FPR podría convertirse en el centro de excelencia al interior del gobierno para todo lo relacionado con esquemas de pago por resultados. Esto permitiría una acumulación real de conocimiento dentro de gobierno, la sostenibilidad de las iniciativas incluso a lo largo de distintas administraciones de gobierno, y que el Fondo pudiera responder genuinamente a las necesidades de múltiples sectores y mandatarios. Para esto es fundamental el liderazgo, voluntad y compromiso con esta agenda de todos los aliados que han acompañado al FPR hasta el momento.
- Crear sucesivos fondos, de menor tamaño y enfocados por área temática, para facilitar que las entidades de gobierno de diferentes sectores contraten sus propios esquemas de pago por resultados. De la misma manera en que el Programa SIBs.CO y sus aliados impulsaron el FPR al interior de Prosperidad Social, otras entidades de gobierno podrían verse atraídas por la idea de crear vehículos financieros específicos que le den mayor flexibilidad a la hora de contratar sus propias iniciativas de pago por resultados. Esta vía, aunque factible, no sería ideal para el ecosistema de actores públicos en la medida en que no permitiría construir tan fácilmente sobre la experiencia previa ni crearía una institucionalidad tan fuerte que garantizase su continuidad e integridad estratégica en el tiempo. Sin embargo, si no es posible flexibilidad y fortalecer el FPR, es una alternativa a explorar para facilitar la adopción de estos esquemas por parte de gobierno.

### **Cuestionamiento estratégico 3. ¿Dónde enfocar los esfuerzos de fortalecimiento para que el sector privado pueda responder a la demanda creciente de gobierno?**

Los intermediarios – entendidos aquí como las organizaciones que han liderado la articulación de los proveedores de servicios e inversionistas en los BIS – han jugado uno de los papeles más fundamentales en el ecosistema de pago por resultados de Colombia, al aunar y coordinar los esfuerzos y conocimientos del sector privado para cumplir los resultados sociales demandados por el gobierno. En este sentido, un avance rápido del mercado se asocia muchas veces con el aumento y crecimiento de este tipo de actor, y ecosistemas desarrollados como el del Reino Unido se caracterizan por tener un número muy elevado de organizaciones con las competencias requeridas para este rol y que están en capacidad de responder a la demanda del

gobierno. Consolidar y fortalecer a varios intermediarios puede ser no sólo un factor clave para el desarrollo de todo el ecosistema, sino también la manera más eficiente de hacerlo, dada la fragmentación del mercado de proveedores e inversionistas y la baja probabilidad de que cualquiera de estos vaya a involucrarse en BIS de manera repetida.

Si bien hasta la fecha no se ha registrado una barrera al crecimiento del mercado asociada a la falta de intermediación, dado que tanto los BIS como el FPR han contado con el apoyo de organizaciones sólidas jugando este rol, a medida que crezca el mercado la ausencia de nuevos actores y capacidad en este espacio podría constituir una seria limitación a la expansión del modelo. Por este motivo, una cuestión fundamental a considerar por el programa SIBs.CO y sus aliados es la manera en que se puede apoyar el desarrollo del ecosistema de intermediación. La experiencia del Reto Empleo, que busca trabajar con tres intermediarios diferentes que fueron seleccionados mediante un proceso competitivo, será clave para identificar las áreas en las cuales deben ser fortalecidos para mejorar sus capacidades y desempeño. Estrategias utilizadas en otros países incluyen la valoración y declaración formal de intermediarios 'de calidad' por organismos independientes, la creación de fondos de apoyo a la estructuración que permitan a ciertos actores (como los proveedores o el sector público) remunerar la labor de estos intermediarios durante las fases de trabajo que no tienen un claro beneficiario, y la inversión en capacitación de intermediarios locales a través de expertos internacionales.

La creación de una masa crítica de intermediarios facilitará una respuesta más rápida y experta del sector privado a la demanda creciente del sector público, y resultará en eficiencias debido a la experiencia acumulada en muchos proyectos a lo largo del tiempo que no se materializarían si la articulación del mercado se hiciese de manera independiente para cada transacción por los actores involucrados en la misma.

#### **Cuestionamiento estratégico 4. ¿Qué más hace falta en el mercado para empujar su consolidación definitiva?**

Para terminar de consolidar el ecosistema, sería deseable contar con una entidad independiente que confiriese confianza y familiaridad con estos instrumentos a través de la provisión de información imparcial, herramientas de utilidad probada, asistencia técnica para la creación de capacidades y, potencialmente, asesoría específica a actores públicos y privados. Teniendo en cuenta que en otros mercados, como el del Reino Unido, este rol ha sido ejercicio por organismos como el GO Lab de la Universidad de Oxford, vale la pena preguntarse qué entidades podrían asumir este papel en el caso colombiano.

Durante los últimos años, el Programa SIBs.CO ha desarrollado una actividad clave para impulsar el mercado al brindar apoyo técnico y financiero a las organizaciones participantes en los BIS. A medida que las metas del programa asociadas a su primer componente se han ido logrando, el foco de su trabajo se ha volcado hacia estrategias de acompañamiento al gobierno por medio del FPR, así como a la compilación y diseminación de aprendizajes clave para todos los actores del ecosistema. De cara a futuro, el programa podría fortalecerse para ser la entidad imparcial que necesita el mercado colombiano, pues es uno de los grupos de trabajo que ha acumulado mayor conocimiento y experiencia en este campo. El apoyo que entidades del tipo de SIBs.CO pueden proporcionar será crucial para todos los actores, pero en particular para aquellas entidades de gobierno que tienen interés en desarrollar esquemas de pago por resultados pero no cuentan con la capacidad financiera y técnica suficiente. Además, tener una entidad de este tipo podría ayudar a mitigar las incertidumbres derivadas de los cambios de gobierno, pues mantendría la continuidad a pesar de los cambios en las administraciones públicas y ofrecería apoyo a los nuevos equipos.

La reflexión sobre este rol potencial que podría jugar el programa SIBs.CO debe venir acompañada de una discusión sobre la necesidad de consolidar con nuevos aliados, como

universidades o centros académicos, o fortalecer las alianzas existentes, para acrecentar la reputación y capacidad de la nueva entidad, la forma en que esta podrá lograr la sostenibilidad financiera, y las áreas de trabajo que serán prioritarias, tanto técnicas como temáticas (además de empleo, como lo ha venido haciendo hasta el momento).

## Conclusiones

La evolución del ecosistema de pago por resultados en Colombia ha sido excepcionalmente rápida en comparación con otros países de ingreso medio. En un periodo corto, se han implementado dos BIS y se ha estructurado un FPR gestionado por el gobierno, el cual ha permitido contratar el Bono de Innovación en Emergencia (BIE) – tercer BIS de SIBs.CO - y continuará permitiendo contratar muchos otros BIS y esquemas de pago por resultados. Estos avances se han generado en el marco del programa SIBs.CO, el cual ha facilitado recursos técnicos y financieros para el desarrollo de este mercado durante sus fases iniciales, ha permitido la participación de la cooperación internacional actuado como co-pagadora de resultados junto al gobierno (tanto en el BIS 1, el BIS 2, como en los Bonos que se desarrollen en el marco del Reto Empleo desde el FPR), ha financiado la asesoría especializada de expertos internacionales y ha trabajado en alianza con organizaciones del sector privado - intermediarios, inversionistas y proveedores de servicios - que han decidido apostarle a este esquema. Todos estos actores han trabajado colaborativamente bajo una mentalidad innovadora y centrada en el aprendizaje, tomando el liderazgo para probar un mecanismo novedoso y abriendo espacios para ir mejorando el funcionamiento del instrumento a medida que avanza cada proyecto.

Para continuar desarrollando el ecosistema en los próximos años, será clave trabajar en la superación de algunas barreras que limitan la utilización de los esquemas de pago por resultados por parte de gobierno, inversionistas y operadores. La consolidación de este ecosistema es un cambio largo que implica generar transformaciones alrededor de temas estructurales y cambios de mentalidades en los actores públicos y privados. El liderazgo del sector público, como demandante de este tipo de esquemas, será clave para fomentar la adopción más generalizada de los esquemas de pago por resultados como herramienta para mejorar los resultados sociales, mientras que la capacidad de respuesta del sector privado a esta demanda creciente será fundamental para expandir el ecosistema. La cooperación internacional y las fundaciones sociales que han trabajado en estos esquemas durante los últimos años, serán también fundamentales para facilitar la continuidad de estos esfuerzos a través de diferentes cambios de gobierno.

## Anexo

Actores del Programa SIBs.CO, BIS y Fondo de Pago por Resultados entrevistados en el trabajo de campo

<b>Tipo de Actor</b>	<b>Entidad</b>
<b>Aliados del Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBs.CO)</b>	Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza (SECO).
	Laboratorio de Innovaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab)
	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
	Fundación Corona
<b>Cooperación internacional – pagadores de resultados</b>	Laboratorio de Innovaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) utilizando recursos de la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza (SECO).
<b>Gobierno – pagadores de resultados</b>	Alcaldía de Cali. Secretaría de Desarrollo Económico.
	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Subdirección para la Superación de Pobreza.
	Departamento Administrativo para la para la Prosperidad Social. Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social.
	Fideicomiso “Fondo de Pago por Resultados”.
<b>Inversionistas</b>	Corporación Mundial de la Mujer
	Fundación Bolívar Davivienda
	Fundación Corona (también asumió figura de intermediario)
	Fundación Santo Domingo
	Fundación WWB Colombia
	Plan Internacional
<b>Proveedores de servicios</b>	Fundación Alvaralice
	Fundación Carvajal
	Fundación Colombia Incluyente
	Kuepa
	Volver a la Gente
	Comfama (también asumió la figura de intermediario)
<b>Asesores/intermediarios</b>	Corporación Inversor
	Instiglio
	Durán & Osorio

Otros actores del mercado entrevistados en el trabajo de campo

<b>Tipo de Actor</b>	<b>Entidad</b>
----------------------	----------------

<b>Cooperación internacional – pagadores de resultados</b>	Global Affairs Canadá (GAC)
<b>Gobierno – pagadores de resultados</b>	Ministerio de Educación Nacional.
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
	Alcaldía de Bogotá
	Alcaldía de Barranquilla.
<b>Inversionistas - organizaciones cercanas a futuros inversionistas.</b>	Gerencia del Nacional Advisory Board (NAB) Colombia
	Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE)
	Latimpacto
<b>Proveedores de servicios</b>	Comfandi
	Comfenalco
<b>Asesores/intermediarios</b>	Universidad de los Andes
	Measurement Matters

Otros actores clave entrevistados en el trabajo de campo

<b>Tipo de Actor</b>	<b>Entidad</b>
<b>Gobierno</b>	Departamento Nacional de Planeación

La investigación también se basó en la revisión de documentos clave para el Programa SIBs.CO en Colombia y estudios sobre la evolución de los mercados a nivel internacional.

### **Programa SIBs.CO**

- SIBs.CO in a nutshell.
- Teoría de cambio del programa SIBs.CO.
- Convenio de Cooperación BID Lab – Fundación Corona.
- iiLab’s research on SIBs.CO: The Social Impact Bonds Program in Colombia.
- Evaluación intermedia del programa SIBs.CO.
- Evaluación de procesos y resultados de Empleando Futuro (primer BIS).
- Evaluación de impacto de Empleando Futuro (primer BIS).
- From individual SIBs to an Outcomes Fund.
- Presentación institucional del Fondo de Pago por Resultados.

### **Estudios internacionales elaborados por Social Finance**

- Desarrollo de un plan de acción para fomentar el desarrollo de mecanismos de pago por Resultados en México (Social Finance UK).
- Legal and regulatory frameworks that support the development of Social Impact bonds (Social Finance UK).