

# RESUMEN EJECUTIVO

# 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.

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

## RESUMEN EJECUTIVO

### Mensajes clave

Al ser el primer país de ingreso medio en lanzar un Bono de Impacto Social (BIS) y el primero de América Latina en desarrollar un Fondo de Pago por Resultados (FPR), Colombia es un ejemplo destacado del rápido desarrollo de un ecosistema de pago por resultados (PpR) a nivel internacional.

Estos logros han sido promovidos por un programa integral - SIBs.CO - que busca desarrollar proyectos de PpR, implementar estrategias de construcción de mercado y difundir conocimiento, y que ha brindado los recursos técnicos y financieros que el ecosistema ha necesitado en su etapa inicial. A través de este programa se han generado un conjunto de condiciones que han contribuido al desarrollo del ecosistema:

- La colaboración estrecha entre múltiples actores y alineación en torno a principios comunes.
- La participación de la cooperación internacional como co-pagador de resultados junto a las entidades de gobierno.
- El uso de un enfoque de innovación, donde cada proyecto fue desarrollado como un producto mínimo viable, permitiendo identificar barreras tempranas, hacer los ajustes necesarios y evolucionar de manera flexible.
- La inversión deliberada en estrategias de aprendizajes y creación de mercado.
- La asistencia técnica especializada por parte de expertos a nivel nacional e internacional.
- El apoyo continuo de los actores del ecosistema – en particular al gobierno – como estrategia para desarrollar y sostener los esfuerzos.

La primera etapa en el desarrollo del ecosistema de PpR en Colombia estuvo marcada por la participación de un grupo de actores, en su mayoría estable, en dos BIS consecutivos. Estos actores pioneros se alinearon en torno a la necesidad de innovar y pusieron un énfasis especial en el aprendizaje, liderando la puesta en marcha de un mecanismo novedoso y abriendo espacios deliberados para mejorarlo con el tiempo.

Los esfuerzos de SIBs.CO y estos primeros participantes han dado frutos en un ecosistema más amplio, ya que cada vez más entidades públicas y privadas se han interesado en promover el uso de herramientas de PpR. Al mismo tiempo, SIBs.CO ha evolucionado para co-crear un FPR piloto con el gobierno, que busca facilitar una adopción más rápida de estos mecanismos por parte de las entidades públicas y fomentar la adopción de los instrumentos de PpR por parte del mercado en general.

La futura consolidación y expansión del ecosistema dependerá, en cierta medida, de la superación de los obstáculos que actualmente enfrentan cada uno de los actores involucrados. SIBs.CO y sus aliados ya han demostrado su liderazgo al abordar algunas de las limitaciones más importantes identificadas hasta la fecha. Para seguir esta expansión del ecosistema, es valioso continuar consolidando el legado de este Programa y mantener su trabajo e impacto en el futuro.

Colombia es un referente a nivel internacional al haber desarrollado el primer BIS en un país de ingreso medio y el primer FPR en América Latina. Esto ha sido posible gracias a los esfuerzos del Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBs.CO)<sup>2</sup>, el cual ha logrado poner en

<sup>2</sup> SIBs.CO es un programa holístico que busca desarrollar un modelo de BIS para lograr mejores resultados de empleo para poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto. También busca mejorar el conocimiento y las competencias de los diferentes actores sobre pago por resultados, BIS e inversión de impacto (tomado del documento de proyecto).

marcha tres BIS diferentes e impulsar la creación de un FPR con el gobierno en los últimos seis años. Todo esto se realizó bajo el liderazgo de los aliados del programa – 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, la asesoría técnica internacional y con actores públicos y privados que se sumaron a la iniciativa.

Los BIS y el FPR tienen un enfoque centrado en el aprendizaje, pues cada uno ha sido diseñado como un producto mínimo viable que genera lecciones aprendidas que contribuyen a mejorar estas herramientas. En lugar de examinar de manera aislada cada uno de los BIS y el FPR, este estudio de caso ofrece una mirada transversal sobre la evolución del ecosistema de PpR para responder a dos objetivos esenciales: primero, explorar cuáles han sido los factores determinantes y los obstáculos al desarrollo de este ecosistema y, segundo, identificar estrategias que fomenten su consolidación y expansión. Aunque este estudio se enfoca principalmente en los BIS, se recoge también información relevante para el uso de otros esquemas de pago por resultado, como los contratos basados en desempeño o los bonos de impacto de desarrollo, de manera más general. El análisis de la evolución del ecosistema se desarrolla a lo largo de tres etapas que van desde el inicio del programa SIBs.CO hasta el momento presente (marzo de 2021):

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

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 PpR** 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 PpR se utilizarán para referirnos a estos instrumentos).

Los BIS 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 FPR 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 PpR 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?**

El punto de partida que utiliza este estudio de caso para analizar la evolución del ecosistema consiste en examinar los dos primeros BIS: Empleando Futuro (primer BIS) y Cali Progresas con Empleo (segundo BIS), estructurados como parte de SIBs.CO y apoyados por los componentes de creación de mercado y diseminación de conocimiento del proyecto.

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

Los dos primeros BIS en Colombia se implementaron con entidades públicas de diferentes niveles como co-pagadoras de resultados, lo cual respondía a los intereses del programa SIBs.CO por aprender cómo funcionaría el instrumento con una entidad pública nacional y una local. Las dos entidades públicas involucradas en los BIS mostraron algunas diferencias relacionadas con aspectos como los objetivos deseados, el origen de los recursos utilizados para pagar por los resultados, la estabilidad de los equipos técnicos y su impacto en el proyecto, entre otros aspectos. Aunque estas diferencias del trabajo con dos actores específicos no se pueden extrapolar a todas las entidades públicas del país, sientan una base para que el programa SIBs.CO y los demás actores del ecosistema continúen recabando aprendizajes del trabajo con cada nivel de gobierno. En ambos casos, la voluntad política de las entidades de gobierno, así como el apoyo y financiación provistos por SIBs.CO para la transferencia de conocimientos y la contratación de asesorías legales y técnicas de la estructuración, fueron claves para que los proyectos se volvieran una realidad.

Los inversionistas han jugado un papel relevante en el desarrollo del ecosistema. El número de inversionistas involucrados en el segundo BIS se duplicó frente al primero, pues tres nuevas organizaciones se sumaron a los tres inversionistas ancla del primer BIS. Estos actores se caracterizan por invertir recursos bien sea desde su patrimonio o desde su gasto corriente, y por ser *impact-first* dando prioridad al impacto social en sus decisiones de inversión. Adicionalmente, tienen perfiles muy homogéneos al ser todas entidades sin ánimo de lucro orientadas a generar cambios sociales positivos. A medida que avanzaron los BIS y se demostró que estos pueden generar retornos sociales y financieros a la vez, la prominencia del retorno financiero fue ganando importancia para este tipo de organizaciones; asimismo, el involucramiento de nuevos inversionistas ha contribuido a que los BIS se profesionalicen como instrumento de inversión de impacto.

Los dos primeros BIS – Empleando Futuro y Cali Progresá con Empleo – contaron con la participación de cinco proveedores de servicios, con y sin ánimo de lucro, lo cual sugiere que el modelo es atractivo para los dos tipos de organizaciones. En el marco de la implementación de los proyectos, los operadores han sabido responder a diferentes espacios de innovación generados en cada uno de los BIS y han mostrado que los factores para tener un buen desempeño están relacionados con su experticia en el área temática y su capacidad de adaptación para mejorar su desempeño. Estos operadores, para quienes la decisión de participar en el segundo BIS fue más compleja respecto al primero porque tenían mayor conocimiento de los beneficios y riesgos, indican que su vinculación ha generado transformaciones positivas al interior de sus organizaciones, relacionadas con una mayor rigurosidad en la medición de resultados y/o la utilización de datos operativos para monitorear su desempeño.

Por último, los dos BIS en Colombia contaron con la participación de intermediarios. Estos actores han sido fundamentales para responder a la demanda de gobierno, pues han desempeñado varios roles relacionados con ser el responsable contractual de lograr los resultados ante los co-pagadores, gestionar los recursos de los inversionistas y monitorear el desempeño de los operadores. Todos los actores públicos y privados involucrados en el BIS – incluyendo co-pagadores de resultados, inversionistas y proveedores de servicios – reconocen que el papel de los intermediarios ha sido fundamental para que los BIS logran resultados positivos.

Por último, los asesores técnicos y legales que participaron en los procesos de estructuración de los dos BIS, entidades con amplia experiencia a nivel nacional e internacional, también fueron actores cruciales para guiar el desarrollo del ecosistema de pago por resultados, pues su trabajo ha permitido generar capacidades en las diferentes organizaciones que han usado estos esquemas.

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

Las dos entidades públicas implementaron los BIS por diversos motivos, que van desde hacer un uso más efectivo de sus recursos públicos y sumar recursos adicionales de la cooperación internacional, hasta mejorar en el logro de resultados de programas sociales a través de la innovación y fomentar una colaboración público-privada. Ahora bien, la contratación de este tipo de esquemas de pago por resultados no es tarea sencilla para los gobiernos, pues enfrentan barreras de diferente índole. No obstante, estar bajo la sombrilla del programa SIBs.CO y trabajar con sus aliados fue un factor clave para facilitar la contratación de estos esquemas por parte de las entidades públicas con las que se ha trabajado. La reputación y el respaldo institucional de los promotores del programa, entidades con alto nivel de confiabilidad y respeto en el país, el acceso a apoyo técnico y jurídico a través de SIBs.CO, y la flexibilidad que otorgó la presencia de un organismo multilateral para la contratación de los BIS, fueron aspectos determinantes para permitir que estos fueran puestos en marcha.

En el trabajo de campo también se indagó por los factores que motivaron y facilitaron la participación de inversionistas y operadores en los dos primeros BIS. En el caso de los primeros, se sintieron interesados en participar en el proyecto por el deseo de aprender sobre un instrumento de inversión de carácter innovador, la posibilidad de lograr simultáneamente mayores impactos sociales y retornos financieros, y el deseo de incidir en otros actores para promover el uso de estas herramientas. Su participación fue posible gracias a que existieron aspectos organizacionales que facilitaron la decisión – varios tenían familiaridad con el mundo de la inversión o buscaban formas innovadoras de invertir – y porque vieron en los BIS una oportunidad atractiva de inversión debido a factores como el corto plazo del proyecto y la oportunidad de generar impactos sociales, entre otros. En cuanto a los operadores, la buena reputación de los aliados del proyecto, su confianza en la capacidad de lograr las metas a pesar de no haber trabajado bajo un enfoque de resultados, la familiaridad con el concepto y su capacidad financiera para asumir un poco de riesgo jugaron un rol importante para facilitar su vinculación a los proyectos.

### **Barreras existentes para los diferentes tipos de actores**

La experiencia de las entidades públicas que participaron en los BIS permitió identificar una serie de barreras estructurales, coyunturales y de madurez del mercado para la utilización de estos instrumentos. Factores estructurales como la dificultad para pagar por resultados bajo el principio de anualidad presupuestal que rige a las entidades públicas colombianas, la ausencia de un marco de contratación de esquemas de pago por resultados que genere confianza en las entidades públicas para hacer procesos innovadores de contratación, la falta de datos fiables para el diseño de estos esquemas y los pocos recursos públicos para financiar los procesos de estructuración o evaluación por fuera del programa SIBs.CO son algunas de las limitaciones que enfrenta el sector público. Debido a la temprana madurez del mercado, los actores de gobierno cuentan con poco conocimiento e información sobre el funcionamiento de este tipo de contratación. Asimismo, el caso colombiano muestra que pueden existir barreras coyunturales asociadas a la incertidumbre derivada de un cambio de gobierno o de administración.

Las barreras que enfrentaron los actores del sector privado involucrados en los dos primeros BIS fueron menos intensas que las vividas por el sector público. Para los inversionistas, las principales limitaciones se relacionan con el desconocimiento de la calidad de su inversión, pues debido a la novedad del instrumento existen aspectos que no fueron valorados a fondo para tomar una decisión de inversión plenamente informada, y con la confianza limitada en los compromisos adquiridos por entidades públicas, en particular, algunas del nivel local. Los principales obstáculos para los operadores radicarón en la falta de involucramiento en la definición de parámetros técnicos de los contratos, lo cual generó ciertas dificultades a nivel operativo relacionadas con una incongruencia entre las metas pactadas y el tiempo para su cumplimiento, condiciones limitadas para la adaptación durante la implementación y alta carga administrativa.

A partir del aprendizaje en el diseño y la implementación de los dos primeros BIS, SIBs.CO y sus aliados buscaron prácticas internacionales para ayudar a superar las barreras existentes para los siguientes bonos; con base en estas prácticas se optó por avanzar en la creación del FPR, lo cual dio lugar a un cambio significativo en el programa y en el ecosistema. En el momento de su concepción, la creación de este Fondo buscaba encontrar soluciones a situaciones como el aprendizaje limitado de las entidades públicas que participaban como co-pagadoras de resultados en un único BIS, las limitaciones en los procesos de presupuestación anual de las entidades públicas, los altos costos de transacción para cada proyecto y la carencia de información disponible para los procesos de estructuración.

### **En búsqueda de una adopción más generalizada de los mecanismos 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 SIBs.CO y sus aliados han visto sus frutos en el mercado, pues cada vez existen más actores interesados en empujar el uso de herramientas de pago por resultados. Por una parte, se creó un FPR que representa un punto de inflexión para el programa y el ecosistema al ser un cambio que facilita la adopción de estas herramientas por parte de entidades públicas y que tiene el potencial de acelerar su uso. Este vehículo, gestionado por el Departamento para la Prosperidad Social, es una muestra de cómo se ha avanzado hacia una mayor institucionalización de estos esquemas en el gobierno. Por otro lado, los componentes de creación del mercado y generación y disseminación de conocimiento de SIBs.CO también han visto sus resultados, pues cada vez más actores del sector público y privado están interesados en explorar los esquemas de PpR a través de iniciativas particulares, no solo en temas de empleo, sino en otras áreas como educación o primera infancia.

Todos estos cambios han estado enmarcados por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, el cual incorporó los instrumentos de pago por resultados como herramienta de innovación en la hoja de ruta de planeación de política del país e introdujo un marco para facilitar la creación del FPR a partir de las lecciones aprendidas generadas por los dos primeros BIS. El trabajo del programa SIBs.CO y sus aliados, entre otros factores, fue fundamental para contribuir a que el país incorporara los mecanismos de PpR en este marco de política. En este contexto, la búsqueda por una adopción más generalizada se ha dado por dos vías no excluyentes: primero, por medio del FPR, el cual es gestionado por el gobierno y donde SIBs.CO y sus aliados co-lideran uno de los retos específicos, y, segundo, por medio de diferentes iniciativas de otros sectores, lo cual es liderado por el mercado en general.

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

El FPR es un vehículo financiero, gestionado por el gobierno, que tiene como objetivo central impulsar la financiación, diseño e implementación de mecanismos de PpR dentro del gobierno. La creación de este fondo fue posible gracias al acompañamiento que SIBs.CO y sus aliados ofrecieron a Prosperidad Social, pues a través del programa se aportaron importantes conocimientos y aprendizajes sobre los dos primeros BIS y se financiaron los costos asociados a su estructuración técnica y legal bajo la asesoría de expertos a nivel nacional e internacional. La entidad pública, por su parte, ha financiado todos los costos relacionados con el equipo del Fondo, la verificación y las evaluaciones. Después del primer año de operaciones, el FPR ha mostrado resultados positivos esperados y no esperados que resulta importante destacar.

En primer lugar, el FPR lanzó el Reto Empleo<sup>3</sup> como un proyecto que permitió seleccionar diferentes organizaciones para implementar varios BIS, siendo el primero de ellos el Bono de Innovación en Emergencia por haber surgido como respuesta a la crisis del COVID-19. Este primer BIS del FPR – tercero del programa SIBs.CO por lo que contará con la participación de Prosperidad Social y el BID Lab (utilizando recursos de SECO) como co-pagadores de resultados – fue estructurado en un tiempo aproximado de cinco meses desde la selección del intermediario al inicio del proyecto, lo cual representa una mejora sustancial frente a los tiempos de estructuración de los BIS anteriores, y vinculó nuevos tipos de actores que pueden traer importantes aprendizajes al programa y al ecosistema.

El FPR también logró dos efectos positivos que no se habían previsto en el primer año de operación. Este vehículo fue utilizado por Prosperidad Social para lanzar el Reto Empléate y contratar a varios actores bajo un esquema de pago por resultados no BIS, lo cual refleja un cambio de mentalidad en la entidad de gobierno para adoptar estos nuevos mecanismos en sus programas tradicionales. Este es uno de los objetivos de los BIS en Colombia – generar evidencia y aprendizaje para que el gobierno lo incorpore en sus programas sociales con cargo a su propio presupuesto. Por otro lado, durante el primer año se ha trabajado en la consecución de recursos adicionales provenientes de donantes internacionales y, posiblemente, de otras entidades de gobierno, lo cual le permitirá desarrollar un portafolio más amplio de proyectos y expandir el trabajo a otras temáticas sociales con mayor financiación.

En el momento de su creación, el FPR buscaba superar algunas de las barreras que enfrentan las entidades públicas para contratar esquemas de pago por resultados. Tras un año de operación del fondo, la gestión del vehículo presenta restricciones debido a que algunas de estas barreras preexistentes no han logrado ser superadas plenamente, mientras que se han identificado oportunidades de mejora en otras áreas. En particular, los actores del ecosistema concuerdan en que el FPR debe continuar trabajando en la búsqueda de alternativas frente a las restricciones presupuestales que enfrentan las entidades bajo el principio de anualidad del gasto público, encontrar un marco nacional que oriente la contratación de mecanismos de pago por resultados y que genere mayor confianza en las entidades públicas, establecer un esquema de gobernanza que resulte atractivo para otras entidades y asegurar que todos sus proyectos sean contratados bajo las mejores prácticas de la financiación basada en resultados.

Sin embargo, la prioridad es garantizar que el FPR asegure su futuro funcionamiento después del cambio de gobierno y para que pueda contratar mecanismos de PpR con métricas de más largo plazo, para lo cual deberá alinearse con una de las prioridades estratégicas del Gobierno Nacional de tal manera sea posible comprometer recursos públicos para el funcionamiento del FPR, su equipo y sus proyectos más allá de la fecha de cierre del actual gobierno.

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

La búsqueda por el uso generalizado de los esquemas de PpR en el país también se está dando fuera del FPR de Prosperidad Social, a través de diferentes iniciativas impulsadas por actores del sector público, privado y de cooperación internacional. El desarrollo de estos esfuerzos ha tenido algunas tendencias importantes.

La exploración por el uso de esquemas de PpR en nuevos sectores o nuevas temáticas sociales está siendo jalonada a nivel nacional más que a nivel local: mientras algunas entidades nacionales se han visto motivadas por la experiencia de SIBs.CO y por los lineamientos del PND 2018-2022, las entidades locales muestran interés aún muy incipiente en trabajar temas

---

<sup>3</sup> El Reto Empleo contemplaba el tercer BIS del Programa SIB.CO. El diseño de este tercer BIS se realizó a finales de 2019 y se planeó su implementación para 2020. Sin embargo, los efectos de la pandemia llevaron a SIBs.CO y sus aliados a rediseñar este tercer BIS, durante el primer semestre de 2020, estructurar el Bono de Innovación en Emergencia con el objetivo de contribuir con la generación de aprendizajes y soluciones efectivas en resultados de empleo formal, asociados con la colocación y permanencia en el empleo durante tiempos de emergencia, para población en pobreza.

diferentes a empleo. Esto sugiere que las entidades nacionales cuentan con mayor espacio para innovar utilizando estos esquemas en otras problemáticas, mientras que los gobiernos locales se concentran en el tema de empleo al ser un área prioritaria para la población, en particular en un contexto de pandemia. De igual manera, el liderazgo de la cooperación internacional ha sido un factor fundamental para que el gobierno explore el uso de estos esquemas: en varios casos, estos organismos han financiado estudios de viabilidad o lideran la puesta en marcha de los proyectos, esperando generar suficiente evidencia para que luego sean adoptados por las entidades públicas competentes. A pesar de lo anterior, estos actores públicos, además de enfrentar las barreras ya mencionadas, se enfrentan a una limitación adicional relacionada con la escasez o falta de priorización de recursos para financiar los procesos de estructuración legal y técnica, lo cual limita la puesta en marcha de los proyectos.

Para que el ecosistema de PpR en el país se desarrolle con éxito, no solamente es necesario que un mayor número de entidades de gobierno demanden su utilización: también es importante que el sector privado, bien sea los inversionistas o los proveedores de servicios, puedan responder a esta demanda creciente. Existen diferentes tipos de inversionistas que en mayor o menor medida se podrían interesar en este tipo de esquemas: es más factible que entidades sin ánimo de lucro, oficinas de familias e instituciones financieras de desarrollo se vinculen al instrumento dado su enfoque en el impacto social de la inversión, mientras que aún es prematuro pensar en inversionistas institucionales o fondos de inversión de impacto dado el nivel de riesgo-retorno que buscan. A medida que evolucione el ecosistema también entrarán nuevos operadores, para quienes el principal reto será el bajo nivel de conocimiento y comprensión sobre la financiación basada en resultados, lo cual es necesario para interiorizar los riesgos e implicaciones de trabajar bajo este enfoque y cumplir las condiciones de los contratos.

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

Parte de la consolidación y expansión del mercado dependerá de la superación de las barreras que enfrentan los diferentes tipos de actores que utilizan esquemas de PpR. SIBs.CO y sus aliados han demostrado liderazgo en el desarrollo de acciones orientadas a superar las barreras existentes, entre las cuales se destacan la creación de un grupo de trabajo para elaborar lineamientos de contratación, la financiación de procesos de estructuración legal y técnica y la capacitación a diferentes actores participantes en los BIS, entre muchas otras. De cara a futuro, existen oportunidades para continuar desarrollando acciones hasta lograr la completa superación de las barreras existentes, por lo cual se presentan, a continuación, unas estrategias orientadas hacia este fin. Las siguientes estrategias deben considerarse como un conjunto de opciones para desarrollar el ecosistema de PpR más que como una fórmula mágica para lograrlo, ya que su efectividad puede depender de las especificidades de cada contexto y de los actores involucrados.

El primer conjunto de estrategias se orienta a superar las barreras enfrentadas por las entidades de gobierno y se enfocan en cuatro puntos clave.

- Generar lineamientos legales para incentivar la contratación de esquemas de pago por resultados y que forjen mayor confianza en las entidades públicas para su utilización.
- Formación y generación de capacidades en temas de financiación basada en resultados alrededor de cuestiones prácticas que faciliten el desarrollo de pilotos concretos.
- Financiación de procesos de estructuración de esquemas de pago por resultados para no desaprovechar el impulso de las entidades públicas interesadas y comprometidas.
- Identificación de promotores adecuados en gobierno que impulsen procesos institucionales asociados a la adopción de esquemas de pago por resultados.

Teniendo en cuenta el rol predominante que está teniendo el FPR para el desarrollo del ecosistema, también se deben desarrollar estrategias alrededor de unos aspectos cruciales.

- Alineación del FPR con una prioridad estratégica del gobierno para garantizar su continuidad ante el futuro cambio de gobierno.
- Cambios en la operación y gobernanza del FPR para optimizar su funcionamiento y demostrar su potencial para contratar proyectos de pago por resultados.
- Garantizar la disponibilidad de recursos financieros y humanos suficientes para cumplir con sus objetivos estratégicos.

Desde el lado privado del ecosistema, existen las siguientes recomendaciones para superar las barreras enfrentadas por inversionistas y proveedores de servicios.

- Desarrollo de información y herramientas relevantes sobre aspectos claves de la financiación basada en resultados para inversionistas y operadores.
- Mitigación de riesgos de impago percibido por el inversionista a través de estrategias que mitiguen sus preocupaciones frente al compromiso de las entidades públicas.
- Estructurar procesos de diseño, selección, contratación e implementación que permitan un diálogo con el mercado para incorporar su visión en los contratos.

Además de la eliminación de las barreras existentes en el ecosistema, su desarrollo completo dependerá de otros puntos claves. Desde el punto de vista el gobierno, será fundamental evaluar durante los próximos años si, más allá de los lineamientos para incentivar la contratación de esquemas de PpR, se requiere un cambio legislativo más fuerte que permita generar un marco más sólido para las entidades públicas. Asimismo, se deberá examinar cuál es la vía más productiva para conseguir un uso más generalizado de estos esquemas por parte del sector público: si es por medio del FPR de Prosperidad Social, para lo cual se requiere mayor flexibilidad para mejorar su gestión y responder a demandas de diferentes entidades públicas, o a través de fondos sucesivos de menor valor que respondan a las necesidades e intereses particulares de cada actor de gobierno y enfocados en áreas temáticas diferentes.

Desde la perspectiva del sector privado, se deberá considerar el fortalecimiento de los intermediarios, los cuales han desempeñado roles variados y fundamentales en los BIS, como una de las maneras más eficiente de desarrollar el ecosistema. Esta puede ser la manera más expedita de superar la fragmentación del mercado de operadores e inversores y de crear una masa crítica de actores que responda de manera rápida y experta a la demanda creciente de gobierno. Por último, será deseable contar con una entidad independiente que genere confianza para el uso de estos instrumentos a través de información imparcial, herramientas de utilidad probada, asistencia técnica y asesoría específica para actores públicos y privados. El asegurar la continuidad del Programa SIBs.CO podría aportar a la consolidación de estos aspectos que necesita el mercado colombiano para su fortalecimiento.

## 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 trabajando 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.