

Resumen Ejecutivo

Resultados de la Agenda de Aprendizajes

Primer Bono de Impacto
Social en un país en
desarrollo

Derechos patrimoniales y descargo de responsabilidad

El presente documento fue comisionado por el Programa SIBs.CO – programa 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.

Instiglio, como autor del documento, contó con independencia intelectual y direccional para ejecutar la metodología, análisis, conclusiones 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, titular de los derechos patrimoniales de autor y no podrá ser difundido con fines comerciales o de lucro.

<http://bidlab.org/es>

Este documento presenta los resultados de la Agenda de Aprendizajes desarrollada para el primer Bono de Impacto Social en un país en vía de desarrollo: el BIS *Empleando Futuro* (en adelante el BIS). A partir del BIS, se logró recolectar una gran cantidad de información sobre la implementación y los resultados con la que no se contaba previamente en Colombia. En este sentido, la Agenda de Aprendizajes es una evaluación de procesos estructurada¹ del BIS que gira alrededor de tres objetivos centrales:

- 1 Evaluar la efectividad del modelo de Bonos de Impacto Social para lograr mejores resultados de empleo.
- 2 Entender cómo los distintos elementos del BIS motivaron ciertos cambios en los actores involucrados y en la intervención.
- 3 Analizar cómo estos cambios afectaron la efectividad, el costo por resultados, y el logro de resultados de las distintas modalidades de implementación de la intervención.

El BIS, la Agenda de Aprendizajes y este resumen ejecutivo están enmarcados en las actividades desarrolladas por el Programa SIBs.CO. El Programa SIBs.CO es una iniciativa financiada 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 ejecutada por la Fundación Corona, con el objetivo de contribuir a la creación de evidencia y conocimiento existente sobre los Bonos de Impacto Social, inicialmente en empleo formal para población vulnerable.

Las secciones siguientes introducen el BIS, sus principales características y sus resultados. Posteriormente, se presentan los principales aprendizajes, hallazgos y recomendaciones de la implementación de este proyecto, separando los aprendizajes del BIS como mecanismo innovador de financiación y como proyecto de empleo..

2. Acerca del Bono de Impacto Social *Empleando Futuro*

Colombia presenta una de las tasas de desempleo más altas de Latinoamérica, alcanzando el 10,8%² en 2019. El desempleo es aún más agudo para ciertas poblaciones que enfrentan mayores barreras para acceder y permanecer en empleos formales, como son los jóvenes, mujeres, víctimas de la violencia, población en situación de discapacidad, población LGTBI, grupos étnicos y personas que viven en territorios rurales o dispersos. Frente a esta problemática, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, las agencias de cooperación internacional, y actores del sector privado (fundaciones, empresas, entre otros), implementan programas y políticas de empleabilidad dirigidas a incrementar el número y la calidad de empleos formales para las personas en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, la heterogeneidad en los resultados de programas y políticas en la materia evidencian que existe un claro margen para mejorar³ y muchas incógnitas sin resolver, sobre todo cuando se trata de sostener resultados positivos a mayor escala o en contextos diferentes. Además, existe una necesidad apremiante de medir y evaluar las intervenciones y contemplar el problema no solo desde la colocación laboral, sino también desde la retención.

En este contexto, los Bonos de Impacto Social han surgido como forma innovadora de contratación pública para aumentar la efectividad del gasto público y obtener mejores resultados

¹ La recolección de información se hizo a través de tres métodos: (i) revisiones documentales, (ii), entrevistas semiestructuradas y (iii) análisis cuantitativo. Sin embargo, es necesario apreciar las limitaciones del análisis y su influencia en los hallazgos y conclusiones que se recogen a lo largo del documento. El análisis no se basa en una evaluación de impacto que permita establecer relaciones de causalidad, sino en una evaluación de procesos. Además, la recolección de información se llevó a cabo 18 meses después del inicio del BIS y se presentaron restricciones de disponibilidad de información que incluyeron tamaños de muestra reducidos, por lo cual algunos hallazgos se basan en información puramente cualitativa.

²Fuente: DANE

³ Banco Interamericano de Desarrollo. Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations. 2008.

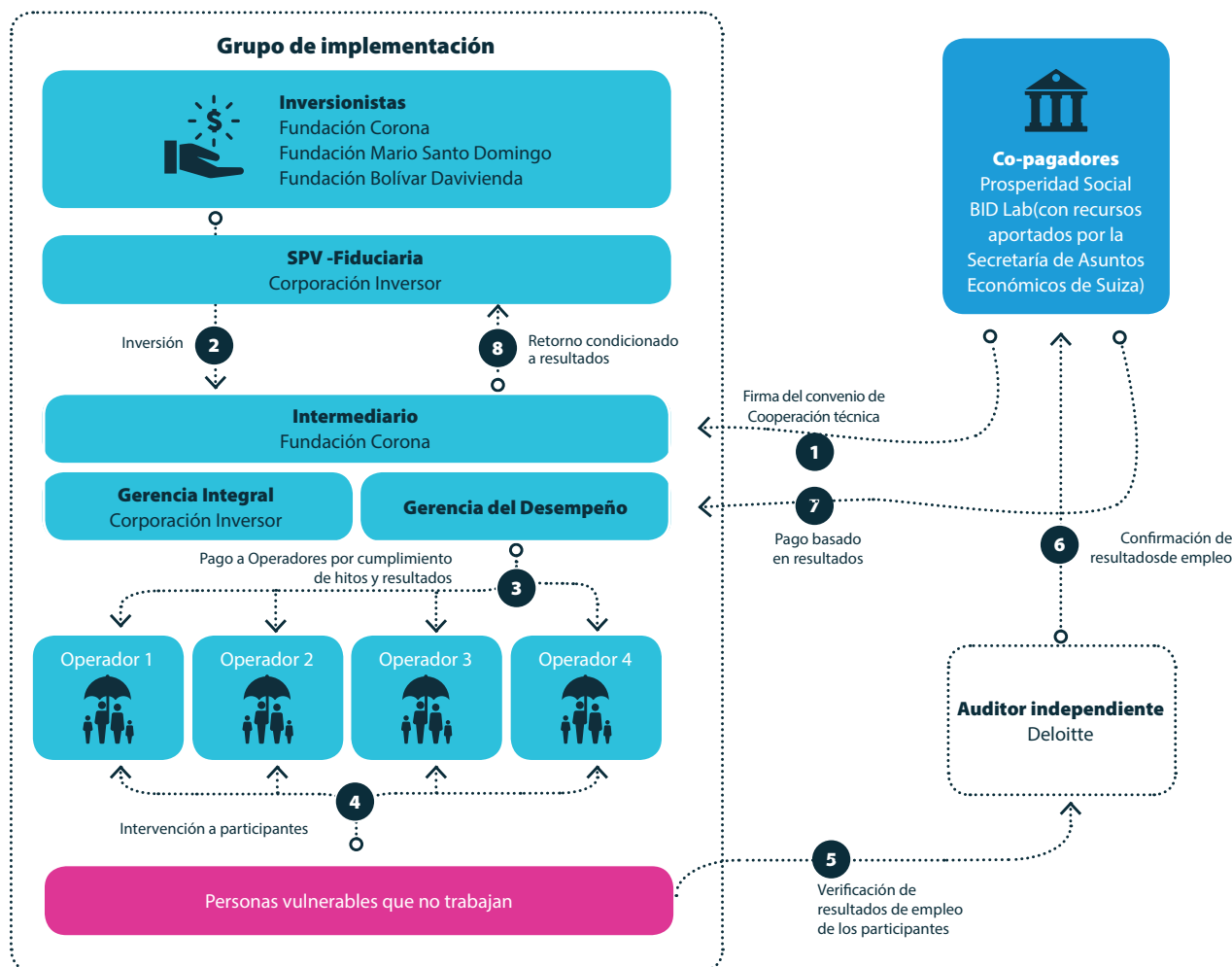
sociales. Los Bonos de Impacto Social son un mecanismo de Financiación Basada en Resultados (FBR), donde los recursos de un pagador de resultados o copagador (p. ej. Gobierno y la cooperación internacional) se condicionan cien por ciento al logro de los resultados alcanzados en la población beneficiaria y son verificados de manera independiente. Es decir, se garantiza que cada peso se destine sólo a pagar por resultados efectivamente logrados. Dado que en un Bono de Impacto Social los recursos se desembolsan sólo si se logran los resultados, se necesita de inversionistas que brinden al operador (encargado de prestar los servicios) el capital de trabajo inicial y que a la vez absorban el riesgo financiero en caso de que la intervención no logre los resultados esperados. Así, una vez que se hayan verificado los resultados, el pagador de resultados le desembolsa al inversionista el capital inicial junto con un retorno por el riesgo asumido.

Los Bonos de Impacto ofrecen beneficios más allá de la efectividad en el gasto público. Al pagar por resultados

verificados, estos obligan a la recopilación de una importante cantidad de evidencia. Al mismo tiempo, dado que la prescripción de actividades pasa a un segundo lugar, estos mecanismos proporcionan flexibilidad y potencian la capacidad de innovar, aprender y tomar decisiones informadas para mejorar. A 2019, se habían lanzado en el mundo 132 Bonos de Impacto⁴, tres de ellos en países en desarrollo, dos en Colombia y uno en Argentina.

Empleando Futuro, el primer Bono de Impacto Social en Colombia y en un país en desarrollo, se enfocó en la colocación y retención de población vulnerable en empleos formales. Específicamente, en el número de personas empleadas y en la retención de estos empleos a tres y seis meses. Los objetivos principales del BIS fueron lograr una mayor costo-efectividad en proyectos de empleabilidad de población de difícil colocación, servir como herramienta de aprendizaje y contribuir al desarrollo de un mercado de inversión en programas sociales que apalanque el trabajo del Gobierno y que esté en capacidad

Figura 1. Estructura del Bono de Impacto Social *Empleando Futuro*



de asumir riesgos de innovación. En el BIS, implementado en el marco del Programa de Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBs.CO), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social) y el Laboratorio de Innovación del Grupo BID (BID Lab), este último con recursos aportados por la Secretaría de Estado Asuntos Económicos de Suiza (SECO), participaron como pagadores de resultados. La Fundación Corona, la Fundación Julio Mario Santo Domingo y la Fundación Bolívar Davivienda actuaron como inversionistas. El BIS tuvo como intermediario a la Fundación Corona y como Gerente Integral a la Corporación Inversor. Fue implementado en Bogotá, Cali y Pereira, y sus operadores fueron la Fundación Colombia Incluyente, Corporación Volver a la Gente, Fundación Carvajal y Kuepa (ver Figura 1).

El BIS *Empleando Futuro* fue ejecutado entre abril de 2017 y diciembre de 2018. Los pagadores de resultados condicionaron 3.100 millones de pesos colombianos (COP)⁵ al logro de tres métricas de pago⁶:

- 1 Colocación laboral en un empleo formal (C).
- 2 Retención laboral a tres meses (R3).
- 3 Retención laboral a seis meses (R6). Esta métrica corresponde a una bonificación del 10% y se incluyó con propósitos de aprendizaje.

En términos generales, se estableció que los participantes del proyecto debían ser personas en condición de pobreza extrema, desplazados o víctimas de la violencia. En particular, los participantes tenían que cumplir con al menos uno de los siguientes criterios de elegibilidad: (i) tener un puntaje SISBEN de 0 hasta 41,74, (ii) pertenecer a la Red Unidos, y/o (iii) estar en el registro único de víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas. También se establecieron otros criterios para acotar el enfoque. La intervención dada a los participantes se enfocó en actividades, tales como apoyo psicosocial, formación en habilidades técnicas, intermediación laboral, entre otras. En el esquema de intervención de cada operador se especificaban once etapas, conformando así “la ruta de intervención”.

En términos del número total de personas beneficiadas en el BIS, se verificaron los siguientes resultados: 899 personas en condición de vulnerabilidad consiguieron un empleo, 677 personas mantuvieron el empleo durante al menos tres meses y 309 personas durante al menos seis meses. Estos resultados representan un cumplimiento del 117,3% de la meta de

colocación y un cumplimiento del 88,4% de la meta de retención a tres meses – las métricas principales del proyecto. En materia de retención a seis meses, el 60,9% de los participantes retenidos a tres meses mantuvieron el empleo por este tiempo.

3. Aprendizajes sobre el modelo de Bono de Impacto Social

Esta sección recoge los principales hallazgos y recomendaciones del BIS como mecanismo innovador de financiación. Particularmente, explora si los beneficios que se asocian con este mecanismo se materializaron en el BIS *Empleando Futuro*. La sección se divide en dos apartados. El primero, examina los elementos de diseño que influyeron en la naturaleza, la calidad y la cantidad de los resultados y de las estrategias de intervención, y los potenciales riesgos que podían surgir. El segundo, analiza los factores que permitieron descubrir el potencial del BIS como mecanismo de financiación en la implementación de proyectos de empleo

⁴ Esta cifra incluye proyectos bajo la denominación de Bonos de Impacto Social y Bonos de Impacto en Desarrollo. La diferencia primordial entre estas tipologías es que en el primero un actor gubernamental actúa en calidad de pagador de resultados, mientras que en el segundo este rol lo ejercen organizaciones de carácter privado, de cooperación y/o no gubernamentales.

⁵ En la práctica desembolsaron COP 2.900 millones por el logro de resultados. Es decir, los resultados logrados no fueron suficientes para desembolsar el total de los recursos.

⁶ Las métricas de pago se definen como los resultados que una vez verificados desencadenarían el pago al intermediario por parte de los copagadores; y por tanto son los resultados que se incentivan directamente en el modelo BIS.

⁷ (i) Ser mayor de 18 y menor de 40 años al momento del ingreso al programa; (ii) ser graduado de bachiller al momento del ingreso al programa; (iii) no haber participado en los programas de Inclusión Productiva: Empleo para la Prosperidad y Mi Negocio; y (iv) no contar con empleo formal al inicio de la formación.

⁸ Las etapas son: socialización; convocatoria e inscripción; perfilamiento y caracterización; orientación socioocupacional y plan de proyecto de vida; evaluación preformación y postformación; formación en competencias específicas y habilidades socio emocionales; estrategia de retención; apoyo psicosocial; intermediación laboral; colocación laboral efectiva; acompañamiento post vinculación laboral y medición, monitoreo y evaluación del proyecto.

inclusivo y las barreras a las que se enfrentaron los actores en el proceso de estructuración e implementación del mismo.

A continuación, se presentan los principales hallazgos y recomendaciones sobre los efectos del diseño técnico del BIS en la implementación (sección 4.1 de la Agenda de Aprendizajes).

- El diseño del BIS introdujo incentivos financieros y de reputación que motivaron a los inversionistas, al intermediario y a los operadores a enfocar su gestión y estrategias de implementación en el logro de los resultados centrales del proyecto: Colocación laboral (C) y retención laboral a tres meses (R3). Esto se logró a través de la asignación de un mayor porcentaje del pago a dichos resultados e incentivos reputacionales fuertes, pero posiblemente no muy sostenibles en el tiempo (p. ej. visibilidad de los resultados e importancia mediática del BIS). Por otro lado, para la retención laboral a seis meses (R6), un resultado sujeto a incentivos menores, no se evidenciaron niveles de esfuerzo igualmente significativos. Cabe señalar que esta métrica se introdujo más tarde en el diseño y jugó un papel importante en términos de aprendizaje y recolección de información. Lo anterior sugiere que futuros pagadores de resultados se beneficiarían de asignar un mayor porcentaje del pago a los resultados más importantes⁹. También resalta la importancia de diseñar incentivos reputacionales explícitos y sostenibles en el tiempo, es decir, incentivos que no dependan del foco mediático del proyecto y de su naturaleza novedosa.
- El esquema de incentivos del BIS introdujo incentivos a la implementación de estrategias para el logro de un menor costo por resultado (pago total que el intermediario da a un operador, dividido entre el número de participantes colocados y retenidos a tres meses), pero generó menor atención a mejoras en la efectividad de la intervención (proporción de participantes que, habiendo finalizado la formación, logran conseguir un empleo y se logran retener a tres meses). Así, para ir más allá de un enfoque de costo por resultado y continuar avanzando hacia una mayor costo-efectividad, algunas evoluciones técnicas serán necesarias en el diseño de este tipo de modelos, entre las cuales resaltan soluciones en la verificación, como realizar una evaluación de impacto para determinar la causalidad de los resultados, o soluciones de métricas de pago,

en donde alternativamente a pagar por unidades de resultados, se considere el porcentaje de éxito desde la finalización de la formación hasta la colocación en un empleo y su retención.

- A pesar de que no se encontró evidencia clara de prácticas de descreme¹⁰, manipulación de resultados u otros comportamientos indeseados en el BIS, ciertos aspectos del diseño técnico tendrán que evolucionar para continuar minimizando estos riesgos en futuros proyectos, especialmente de cara a la apertura al mercado de este tipo de mecanismos de financiación¹¹. Para dicho fin, se recomienda contar con asistencia técnica de expertos para acompañar el diseño de los incentivos a los operadores y establecer protocolos y salvaguardias contractuales que permitan monitorear y gestionar dichos riesgos. En el caso del BIS, la motivación intrínseca y el compromiso institucional de los actores con el proyecto, así como la alineación estratégica con respecto a los objetivos, fueron factores que pudieron mitigar los riesgos mencionados.
- Para aprovechar al máximo el potencial del modelo de Bonos de Impacto Social para mejorar el impacto de programas sociales es fundamental proporcionar un nivel adecuado de flexibilidad, permitir tiempos de implementación suficientemente largos y fortalecer las capacidades de Gestión del Desempeño (GdD)¹² de los actores implementadores. En el BIS los inversionistas y el intermediario contaron con la flexibilidad suficiente para desarrollar un abanico de estrategias encaminadas al logro de los resultados. Aunque, en general, los operadores también contaron con niveles adecuados de flexibilidad, ciertos aspectos de la GdD pudieron inhibirla levemente. En particular, la intensidad de ciertas actividades del proceso de GdD (p. ej. elaboración de reportes de avances en la gestión), según lo reportaron los operadores, incrementó la carga operativa de los mismos, limitando su capacidad para el desarrollo de medidas correctivas. Adicionalmente, la duración del BIS, condicionada por restricciones regulatorias del sector público, limitó el desarrollo de capacidades de GdD en los operadores, así como los ciclos de iteración y aprendizajes en la implementación.

El BIS enfrentó distintas barreras técnicas, legales y administrativas desde la etapa de estructuración hasta la etapa de im-

plementación. Además, como en todo proceso de innovación, el BIS significó para copagadores, inversionistas e intermediario, un proceso de gestión del cambio y de constante alineación estratégica para asegurar que los objetivos comunes que se fijaron guiaran dicho proceso. A continuación, se presentan los principales hallazgos y recomendaciones sobre la superación de barreras y el desarrollo del mercado de Bonos de Impacto (sección 4.2 de la Agenda de Aprendizajes).

- Las barreras técnicas más importantes giraron en torno a la escasa disponibilidad de información para guiar el diseño técnico y el acceso a sistemas de información administrativos para la verificación de los resultados. En el BIS, la participación del Prosperidad Social como copagador fue fundamental para acceder a sistemas de información administrativa¹³, los cuales permitieron la verificación de los resultados logrados por los operadores y la elegibilidad de los participantes. Por esta razón, usar sistemas públicos de datos e información como mecanismos de verificación en proyectos de Financiación Basada en Resultados será clave para la escalabilidad y la relevancia de estos modelos en la política pública.
- Entre las barreras legales se destaca la dificultad para pagar un proyecto plurianual y reasignar recursos entre vigencias presupuestales, así como el riesgo de no ejecutar la totalidad de los recursos si no se lograsen los resultados. Para superar esta barrera, se estableció como estrategia la secuenciación de los pagos del Gobierno y de la cooperación internacional. Esto no solo permitió prescindir del procedimiento de vigencias futuras, sino que también mitigó los riesgos de no-ejecución de los recursos públicos. No obstante, se recomienda establecer mecanismos institucionales más sostenibles en el futuro, que favorezcan el uso de modelos de FBR en el sector público y faciliten el desarrollo de Bonos de Impacto de mayor duración, que a su vez promuevan mayores aprendizajes e innovaciones. Por ejemplo, el programa SIBs.CO está avanzando hacia la creación de un Fondo de Pago por Resultados¹⁴, el cual aprovecha la figura jurídica de los encargos fiduciarios y las fiducias mercantiles para facilitar a las entidades públicas comprometer recursos por varios años. Esto es un paso importante hacia una mayor sostenibilidad y escalabilidad del modelo de Bonos de Impacto.

La pronunciada curva de aprendizaje del BIS implicó una gran inversión de tiempo por parte de todos los actores. Esta inversión no sólo fue fundamental para el éxito del proyecto, sino que resultó en un aumento de conocimiento técnico y capacidad de gestión de cara al segundo Bono de Impacto del programa de SIBs.CO. Continuar con la documentación de lecciones aprendidas y fortalecer las capacidades del Gobierno y otros actores del mercado será un ingrediente fundamental para el futuro de este mercado y la incorporación progresiva de estos mecanismos en contextos de política pública.

A pesar de las barreras identificadas, los siguientes factores críticos, adicionales a las medidas previamente descritas para superar las barreras, contribuyeron a la materialización exitosa del BIS.

⁹Por ejemplo, en el Bono de Impacto Social Cali, los actores incorporaron este aprendizaje al otorgar una ponderación del 40% a logro de retenciones laborales de más largo plazo (i.e., lograr retención a seis meses), en línea con el objetivo de lograr una inserción sostenible en el mercado laboral de los participantes.

¹⁰ Las prácticas de descreme corresponden a un incentivo perverso, a través del cual los operadores se centran en los participantes que tienen mejores posibilidades de lograr los resultados deseados y limitan su trabajo con aquellas personas que, por sus condiciones de empleabilidad y/o vulnerabilidad, posiblemente más necesitarían el programa.

¹¹ A diferencia del BIS *Empleando Futuro*, en donde la selección de operadores e inversionistas se hizo a través de un proceso cerrado, en futuras iteraciones, como el Fondo de Pago por Resultados, se espera tener procesos de selección abiertos a un mercado de operadores e inversionistas nuevos, quienes podrían contar con niveles de alineación estratégica y confianza institucional menores a los que caracterizaron a los actores de los primeros BIS.

¹² Sistema de información que permite tener información en tiempo real de la implementación de los proyectos y/o programas sociales para tomar medidas correctivas que maximicen los resultados de los mismos.

¹³ Algunos ejemplos incluyen la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) para la verificación de resultados de colocación y retención, y el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) para la verificación de criterios de elegibilidad.

¹⁴ Instrumento que permite incentivar y garantizar el logro de resultados sociales a gran escala. Está estructurado para recibir, gestionar y desembolsar recursos de acuerdo con disposiciones acordadas por uno o más financiadores

- Los actores del proyecto, y particularmente los copagadores y el intermediario, presentaron el compromiso institucional y las capacidades técnicas y de gestión necesarias para articular soluciones prácticas y efectivas, aprovechando las fortalezas institucionales que cada uno ponía sobre la mesa. De forma complementaria, la colaboración intencional con la que se desarrolló el proceso de estructuración del BIS facilitó el fortalecimiento de lazos institucionales, el desarrollo de confianza y la alineación de las prioridades e interés de los actores. En este sentido, la colaboración se constituye en una de las ofertas de valor del modelo de Bonos de Impacto.
- La presencia de la cooperación internacional fue fundamental en la superación de las barreras identificadas. Su capacidad de comprometer recursos de contrapartida para pagar por resultados, de asegurar asistencia técnica de alta calidad, y de rebasar las restricciones contractuales inherentes a la contratación pública, posibilitaron el respaldo institucional necesario por parte del Gobierno y potenciaron el logro de resultados. Por esta razón, la participación de la cooperación internacional será crítica para la creación de un mercado de Bonos de Impacto Social.
- Finalmente, en el BIS, la naturaleza filantrópica de los inversionistas y su compromiso con los objetivos del proyecto fueron un factor decisivo para que estos asumiesen el riesgo inherente en un proyecto innovador. Esto permitió contar con un ejemplo práctico de gran repercusión para el mercado de inversión de impacto y la política de innovación pública en Colombia. Experiencias internacionales muestran que en la etapa inicial de creación de un mercado de Bonos de Impacto apalancarse en inversionistas filantrópicos continuará siendo fundamental para el éxito de estas iniciativas. De hecho, en mercados pioneros en el desarrollo de Bonos de Impacto, como el Reino Unido, aún se evidencia una participación mayoritaria de este tipo de inversionistas. Ahora bien, para facilitar la participación de otros tipos de inversionistas de impacto en el futuro será importante continuar avanzando en la generación de evidencia de estos instrumentos, promover el desarrollo de un mercado de intermediarios especializados, explorar garantías financieras por parte de inversionistas filantrópicos, entre otras estrategias.

Lo anterior permitió que el BIS generara un efecto demostrativo en la red de actores públicos y privados que participaron en el proyecto, contribuyendo a avanzar el desarrollo de política pública en materia de financiación innovadora. Entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) están explorando iniciativas de FBR en sus líneas de política. Por ejemplo, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND), indican que el DNP en conjunto con Prosperidad Social explorará y promoverá mecanismos de apoyo para materializar la innovación, como programas de pago por resultados, a partir de la experiencia adquirida con el BIS como primer piloto en este tipo de proyectos¹⁵. Asimismo, el éxito de este primer piloto sentó las bases para un segundo Bono de Impacto, el BIS Cali Progresas con Empleo, y la estructuración del primer Fondo de Pago por Resultados en Colombia.

4. Aprendizajes sobre el programa de empleo

Esta sección aprovecha el caudal de información generado para presentar hallazgos preliminares y recomendaciones aplicables al diseño de mecanismos de FBR, la implementación de programas de empleo y futuras investigaciones en la materia, presentados en la sección 5 de la Agenda de Aprendizajes.

Hallazgos preliminares y recomendaciones aplicables al diseño de futuros mecanismos de FB

- Para todos los operadores del BIS, la inserción de los participantes al mercado laboral formal fue el resultado más difícil de lograr en comparación con la retención a tres y seis meses. Esto sugiere que las barreras de entrada al mercado laboral formal son altas y mayores que las de retención. Adicionalmente, se observó poca variación en el desempeño de los operadores en retención laboral a seis meses, que se explica, en alguna medida, por la menor intensidad del acompañamiento poscolocación después de los tres meses y porque los operadores no desarrollaron estrategias focalizadas en lograr este resultado. En línea con estos dos hallazgos, se recomienda crear un enfoque más fuerte en retención laboral a seis meses

a través de mayores pagos condicionados a este resultado, dado que pagar por éste no sólo incentiva los resultados de colocación, sino que incentiva la colocación en empleos de alta calidad y podría motivar a los operadores a desarrollar estrategias enfocadas en lograr dicho resultado, posiblemente generando aprendizajes valiosos sobre las estrategias más efectivas.

Hallazgos preliminares y recomendaciones para la implementación de programas de empleo

- Las estrategias de acceso y permanencia implementadas por los operadores, especialmente la flexibilización de los horarios de formación y la introducción de incentivos financieros y no-financieros, pudieron haber contribuido a que la mayoría de los participantes completaran la etapa de formación. Estas estrategias pudieron contribuir a la eficiencia de la intervención y a mejorar la empleabilidad de los participantes. Con base en esto, se recomienda que otros programas de empleo utilicen estrategias similares, explorando adaptaciones necesarias para otros contextos y otras poblaciones que podrían afrontar barreras diferentes.
- Los operadores que lograron mejores resultados de colocación y retención a tres meses fueron aquellos con más experiencia en la implementación de programas de empleo y mejores conexiones institucionales con potenciales empresas empleadoras. En materia de estrategias para la implementación de programas de empleo exitosos, varios hallazgos apuntaron a la importancia de entender las necesidades del mercado laboral y del acercamiento con las empresas para lograr mejores resultados de empleo.
- A nivel general, los operadores que lograron mejores resultados de colocación fueron aquellos:
 - Con prácticas de Perfilamiento y Focalización más sofisticadas.¹⁶
 - Que realizaron adaptaciones a la etapa de intermediación laboral, a través de un acompañamiento más intensivo a los participantes durante esta etapa, o al

mejorar el emparejamiento entre vacantes y participantes.

- Que tenían mayor foco en el desarrollo de habilidades blandas; esta fue la etapa más valorada por los participantes entrevistados.
- Por su parte, los operadores que lograron mejores resultados de retención fueron aquellos:
 - Que realizaron estrategias de apoyo psicosocial y/o de acompañamiento poscolocación contextualizado a las realidades de las empresas y/o las necesidades de los participantes. De hecho, esta fue la etapa más valorada por los participantes entrevistados.
- Al analizar las razones por las cuales algunos participantes no se mantenían en el empleo, a la luz de la evidencia cualitativa de las entrevistas con operadores y participantes, creemos que se reflejan las dificultades de adaptación al mercado laboral. En general, los participantes no se mantuvieron en el empleo por varias razones, donde se destaca la dificultad para cumplir con los horarios y para trabajar bajo un esquema de subordinación. Los participantes entrevistados reportaron que estaban acostumbrados a un contexto laboral informal, con horarios o reglas flexibles y con pocas consecuencias por el incumplimiento o por el bajo desempeño.

¹⁵Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de desarrollo 2018-2022, capítulo V: Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro, literal D: Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación. Página 555. 2018; Bases del Plan Nacional de desarrollo, capítulo I: Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, literal L: Herramientas para una política social moderna y conectada a mercado. Página 419. 2018

¹⁶ El Perfilamiento y Focalización (P&F) se refiere a la selección de las personas que finalmente participan en el proyecto de entre un grupo más grande que cumple con los criterios de elegibilidad. En este caso, el P&F se hizo con base en un análisis de habilidades blandas como la actitud y motivación del participante. Un Perfilamiento y Focalización más sofisticado está relacionado con un mayor 'involucramiento de los participantes en el proyecto', entendido como la tasa de éxito entre inicio de formación e inicio de intermediación.

- La homogeneidad en las tasas de colocación de los grupos demográficos analizados sugeriría que el nivel de las barreras de entrada al mercado laboral de los participantes del BIS fue muy similar. No obstante, entre los grupos poblacionales atendidos, los correspondientes a mujeres¹⁷, personas en condición de discapacidad y aquellos que llevaban más de dos años desempleados fueron los subgrupos que enfrentaron mayores barreras de colocación que el resto. Por su parte, se observó que los participantes con mayor educación¹⁸ y los participantes con más edad tuvieron mayores tasas de éxito de retención a seis meses.
- Con respecto a aspectos relacionados con la calidad del empleo (tipo de contrato y salario), se encontró que los contratos de Obra & Labor fueron en su mayoría obtenidos por los participantes sin experiencia previa, lo que señalaría que este tipo de contratos serían la puerta de entrada al mercado laboral para estos grupos poblacionales. Además, los contratos de Obra & Labor no tuvieron efectos negativos en términos de retención a seis meses y de salario. En cuanto al salario, se observó que el nivel de educación de los participantes está relacionado con un empleo mejor remunerado. Ahora bien, teniendo en cuenta las limitaciones en los datos sobre las condiciones laborales y el salario de los participantes, se sugiere validar estos hallazgos con información complementaria en el futuro.

Recomendaciones para futuras investigaciones

- Los hallazgos preliminares de esta Agenda de Aprendizajes ya pueden informar el diseño y la implementación de futuros programas de empleo y el diseño de mecanismos de Financiación Basada en Resultados, especialmente bonos de impacto, sobre todo cuando se usan estrategias de Gestión del Desempeño para entender su efectividad en un contexto dado.
- Dicho lo anterior, una de las recomendaciones centrales del análisis radica en mejorar la comparabilidad de los resultados logrados entre los programas. Esto, teniendo en cuenta las limitaciones metodológicas del análisis, las restricciones de disponibilidad de datos y considerando el objetivo de validar los hallazgos preliminares para generar aprendizajes rigurosos que in-

formen la implementación de programas de empleo y el diseño técnico de futuros Bonos de Impacto. Para esto, se plantean alternativas como la asignación aleatoria de participantes o la recolección de datos sobre las características de los participantes, los factores externos que podrían afectar el logro de resultados, una documentación más completa de las estrategias implementadas por los operadores (p. ej. modalidades de acompañamiento poscolocación a través del tiempo) y el desarrollo de estrategias de medición rigurosa de habilidades blandas y resultados de empleabilidad de los participantes.

Nota de cierre

Esperamos que esta publicación contribuya a la pericia técnica necesaria para implementar adecuadamente mecanismos de financiación innovadores y para mejorar programas de empleo para poblaciones en condición de vulnerabilidad. De esta manera, se espera que profesionales del sector público, y del campo del desarrollo en general, fortalezcan su comprensión en esta materia; motivando así a más gobiernos y profesionales del sector a impulsar mejoras en la política pública mediante el uso de BIS que cuenten con un diseño técnico de alta calidad. Por esta razón, invitamos al lector a dar una mirada detallada al documento completo, en donde encontrará un informe completo e integral de los aprendizajes del BIS Empleando Futuro.

Haga clic [aquí](#) para conocer el documento completo “Resultados de la Agenda de Aprendizajes. Primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo”, o visite la página web www.sibs.co

¹⁷Las mujeres tuvieron una tasa de colocación 7,3PP menor que los hombres, lo que podría señalar la existencia de mayores barreras de entrada al mercado laboral.

¹⁸Se considera participantes con mayor educación a quienes reportaron haber completado educación superior o técnica, y se considera participantes con menor educación a quienes reportaron sólo haber completado el bachillerato.