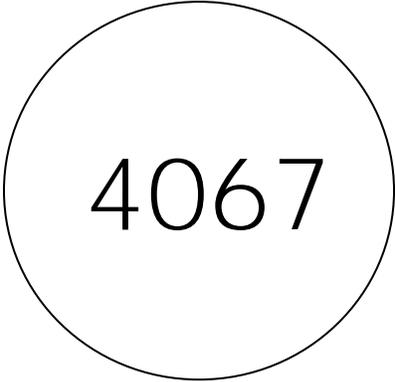


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4067

ESTRATEGIA PARA FORTALECER EL USO DE LOS MECANISMOS DE PAGO POR RESULTADOS EN PROGRAMAS SOCIALES Y DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE OFERTA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA – FIP A NIVEL NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
Departamento Administrativo de la Función Pública

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 20 de diciembre de 2021

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez

Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco

Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Ruíz Orejuela

Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Carmen Ligia Valderrama Rojas

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón

Ministra de Cultura

Guillermo Antonio Herrera Castaño

Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero

Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco

Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

Una de las apuestas estratégicas del actual Gobierno colombiano es la de innovar en la forma de hacer la política social a través del diseño e implementación de proyectos que contribuyan a una mayor eficiencia del gasto social utilizando las nuevas herramientas tecnológicas, jurídicas y financieras en beneficio de la población vulnerable. Por esta razón, ha liderado a nivel nacional la estrategia para la implementación de proyectos sociales bajo esquemas de pago por resultados, enfocados principalmente en temas de inclusión laboral para población pobre y vulnerable, logrando que Colombia sea hoy en día un referente internacional en este tipo de esquemas.

Si bien la implementación de estas modalidades de pagos por resultados ha generado resultados importantes, el país aún enfrenta barreras legales, presupuestales y operativas que limitan la escalabilidad y replicabilidad de estas experiencias en otros sectores. Por tal razón, se propone una estrategia que elimine las barreras que limitan la adopción de mecanismos de innovación pública como esquemas de pagos por resultados, para la implementación de programas y proyectos sociales.

Pese a los avances en estas modalidades que inciden en la efectividad de iniciativas de política pública, el país aún enfrenta grandes retos en materia social, en particular de empleabilidad de la población en condición de pobreza. A este panorama se suma el aumento en el número de población migrante proveniente de Venezuela que ha ingresado al país, quienes por su condición de irregularidad están expuestos a mayores condiciones de vulnerabilidad, pobreza y desempleo, que enfrentan barreras para el acceso al mercado formal. En esta medida, el desarrollo de programas e iniciativas orientados a mejorar la empleabilidad de la población migrante y vulnerable, constituyen una herramienta de política prioritaria para abordar esta problemática.

Por lo tanto, el presente documento CONPES somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) una estrategia para fortalecer el uso de los mecanismos de pago por resultados en programas sociales y a su vez establece la declaración de importancia estratégica del Proyecto de inversión Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para La Superación de la Pobreza – FIP A Nivel Nacional, con código BPIN 2019011000102, con el objetivo garantizar la disponibilidad de recursos para implementar proyectos de empleo para población pobre y migrante bajo esquemas de pago

por resultados, y que compromete vigencias futuras ordinarias de conformidad con la Ley 819 de 2003¹ y el Decreto 1068 de 2015.²

El valor de los recursos solicitados corresponde a 3.501.545.876 de pesos para la vigencia 2022 y 3.597.338.112 de pesos para la vigencia 2023. En la implementación de las acciones de política definidas se requiere la participación de entidades como el Departamento para la Prosperidad Social, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación.

Clasificación: 030 035.

Palabras clave: Mecanismos de Pago por Resultados, financiación basada en resultados, Fondo de Pago por Resultados, Bonos de Impacto Social, medición de resultados, inversión de impacto, innovación social, migración, cierre de brechas, empleabilidad, reducción de pobreza.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Mecanismos de PpR en América Latina	12
2.2. Mecanismos de PpR en Colombia.....	13
2.3. Programas de inserción laboral dirigidos a población en pobreza y vulnerabilidad, nacional y migrante	17
2.4. Justificación.....	21
3. MARCO CONCEPTUAL	22
3.1. Descripción de los mecanismos de pagos por resultados (PFR)	22
3.2. Mecanismos de pagos por resultados (PFR) como herramientas de innovación pública	26
4. DIAGNÓSTICO	27
4.1. Barreras legales, presupuestales y operativas para implementación de esquemas innovadores de pagos por resultados sociales y una mejor efectividad del gasto público	27
4.2. Persistencia de brechas para la inclusión laboral de población colombiana y migrante en pobreza o vulnerabilidad	32
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	36
5.1. Objetivo general	36
5.2. Objetivos específicos	37
5.3. Plan de acción	37
5.3.1 Eje estratégico para eliminar barreras para la adopción de mecanismos de innovación pública como esquemas de PpR para la implementación de programas y proyectos sociales	37
5.3.2 Eje estratégico para el fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza a través de proyectos de empleabilidad bajo esquemas de pago por resultados.	38
5.4. Beneficios del proyecto.....	40
5.5. Seguimiento	41
5.6. Financiamiento	42
6. RECOMENDACIONES	45
ANEXOS	47

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	47
Anexo B. Aval Fiscal del Confis	48
Anexo C. Programas de inclusión laboral para población colombiana.....	49
Anexo D. Programas de inclusión laboral para población colombiana.....	50
BIBLIOGRAFÍA	52

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principales hitos de las iniciativas de BIS en América Latina	12
Tabla 2. Principales programas de PpR en Colombia	15
Tabla 3. Indicadores de empleo para población en condición de pobreza y pobreza extrema	32
Tabla 4. Indicadores de mercado laboral población migrante junio 2020 y 2021	35
Tabla 5. Cronograma de seguimiento.....	42
Tabla 6. Flujo de recursos para la ejecución del proyecto.....	42
Tabla 7. Estimación de costos del proyecto por tipo de componente	43
Tabla 8. Estimación de costos acciones de política por año	44
Tabla 9. Programas de inclusión laboral dirigidos a colombianos.....	49
Tabla 10. Programas de inclusión laboral para población migrante.....	50

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de Contratos Basados en Desempeño	23
Figura 2. Esquema de Bonos de Impacto	24
Figura 3. Esquema de Transferencias Basadas en Desempeño	24
Figura 4. Esquema de Competencia basada en un premio.....	25
Figura 5. Fondo de Pago por Resultados-FPR	26
Figura 6. Componentes de la ruta de intervención del Proyecto de empleo para población en pobreza y vulnerabilidad nacional y migrante	39

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BIS	Bonos de Impacto Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBD	Contratos Basados en Desempeño
CDRS	Contrato de Desempeño de Reforma Sectorial
CEPAL	Comisión Económica América Latina y el Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
FIP	Fondo de Inversión para la Paz
FPR	Fondo de Pago por Resultados
SECO	Secretaría para Asuntos Económicos, Cooperación y Desarrollo de Suiza
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIBS.co	Programa Bonos de Impacto Social en Colombia
PpR	Pagos por Resultados
TBD	Transferencias Basadas en Desempeño

1. INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de pagos por resultados (PpR) tienen como base la gestión por desempeño o resultados para implementar soluciones a problemáticas sociales complejas, y asegurando resultados verificables. Colombia ha sido uno de los países pioneros en lograr avanzar en la implementación de este tipo de esquemas de pagos para financiar programas sociales, en particular programas de empleabilidad. Una de las modalidades de pago por resultado que se ha usado con mayor frecuencia en el país son los Bonos de Impacto Social (BIS) que son modelos de contratación por resultados y que reúnen al Gobierno, a la cooperación internacional y al sector privado; así como la constitución del primer Fondo de Pagos por Resultados del país.

De esta manera, entre el 2016 y 2021 se han implementado cuatro BIS y dos programas de contratación por resultado que han logrado mejorar los resultados de empleo formal y retención laboral para las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza y una mayor costo-efectividad en la inversión realizada en estos programas. Si bien se registran avances importantes con las experiencias del los BIS, aún existen varias barreras legales, presupuestales y operativas que han limitado la vinculación de más actores en estos esquemas de pagos por resultados y la expansión de estos mecanismos a otros sectores sociales.

De otro lado, en la actualidad uno de los principales desafíos sociales que enfrenta el país, y que se ha exacerbado por causa del COVID-19 es la alta tasa de desempleo que afecta principalmente a poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad, y la población migrante, quienes cuentan con escasas oportunidades de inserción laboral. Para responder a estas problemáticas se hace necesario promover el uso de programas de empleabilidad que sean efectivos en la inclusión y retención laboral de la población de difícil colocación. Por lo anterior, en el marco del Contrato de Desempeño de Reforma Sectorial (CDRS) para una Economía Inclusiva, Verde, y Competitiva en Colombia, que suscribió el Gobierno de Colombia con la Unión Europea, se destinaron recursos para financiar iniciativas (bajo la modalidad de pagos por resultados) para la colocación de población migrante, retornada y colombianos residentes en empleos formales y con una retención mínima de entre 3 a 6 meses.

Por lo anterior, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la aprobación de una estrategia que fortalezca el uso de los mecanismos de PpR en programas sociales y la declaración de importancia estratégica del Proyecto de Inversión Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para la Superación de la Pobreza – FIP A Nivel Nacional, con el financiar un programa para la vinculación laboral y permanencia para población pobre, vulnerable y migrante bajo el esquema de pagos por resultados, y que para su ejecución requiere de esfuerzos fiscales que

afectan el presupuesto de vigencias futuras ordinarias en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003³ y de conformidad con el artículo 2.8.1.7.1.2. del Decreto 1068 de 2015⁴.

Este documento se divide en seis secciones. La primera corresponde a la presente introducción; la segunda aborda los antecedentes y la justificación para la promoción de mecanismos de PpR en el país y la Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto de inversión Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para La Superación de la Pobreza – FIP A Nivel Nacional; la tercera sección presenta el marco conceptual; seguido del diagnóstico sobre barreras de este tipo de esquemas innovadores para la financiación de resultados; así como las necesidades de empleo para población en pobreza y pobreza extrema, tanto colombianos como migrantes venezolanos; la quinta sección se presenta la definición de la política, sus objetivos, el plan de acción y el seguimiento. Finalmente, en la última sección, se exponen las recomendaciones del documento.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El gasto social es el mecanismo mediante el cual el Gobierno nacional busca solucionar las necesidades básicas insatisfechas de la población vulnerable, tales como la salud, saneamiento ambiental, educación, vivienda, acueducto, alcantarillado, entre otras. Al respecto, la Constitución Política de 1991 consagró el Estado Social de Derecho, en el cual se establecen deberes del Estado y obligaciones presupuestales para priorizar el gasto social sobre cualquier asignación de gasto, reconociendo que desde el artículo 366 de la Constitución Política se establecen como fines sociales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De igual forma, el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998⁵, señalan que la función administrativa debe desarrollarse, entre otros, con fundamento en los principios de eficiencia, equidad y economía para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, relacionados con la ordenación y ejecución del Presupuesto General de la Nación y, en general, con la administración de bienes y recursos públicos. En virtud de lo anterior, desde 2014 el Gobierno nacional realiza la asignación de los recursos de inversión pública con enfoque de resultados, el cual promueve el uso eficiente

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

y transparente de los recursos de inversión, permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan Plurianual de Inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía.

Por otra parte, a partir de la mesa redonda internacional sobre resultados que se llevó a cabo Marrakech en 2004 y el foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en París en 2005, se acordaron las primeras acciones a nivel internacional en la búsqueda de métodos enfocados en los resultados, desarrollando mecanismos de medición y vigilancia de los recursos. Estos acuerdos se basan en cinco lineamientos: (i) propender que en todas las fases del proceso de desarrollo se entablen los acuerdos entorno a los resultados; (ii) orientar la programación, el seguimiento y la evaluación a los resultados; (iii) tener información de fácil entendimiento para las distintas personas que tuviesen manejo de la misma, estableciendo instrumentos de medición sencillos; (iv) **basar la gestión de los proyectos en el 'para'** y no en **el 'por'** de los resultados; (v) Utilizar la información recopilada de los resultados y adherir las lecciones aprendidas, las cuales sirvan para la toma de futuras decisiones.

De esta forma, a nivel mundial se comienzan a generar avances en la importancia de transitar de un sistema tradicional que se enfoca en la contabilidad de los insumos utilizados en los proyectos a una gestión de recursos basada en resultados y en lo que se consigue hacer. Estos mecanismos de PpR representan un avance en la administración e inversión de recursos en la medida en que hay una mejor distribución de riesgos entre actores (gobierno y ejecutores).

Pese a los avances que se han tenido en América Latina y en Colombia en la implementación de mecanismos de pagos por resultado, se identifican algunas barreras para la implementación de estos mecanismos por la dificultad para pagar por resultados bajo de principio de anualidad presupuestal, ausencia de un marco para la contratación de esquemas de PpR, falta de datos fiables, desconocimiento del modelo como instrumento de política pública, incertidumbre sobre la continuidad del Fondo de Pago por Resultados (FPR) derivada de los cambios de gobierno, confianza limitada sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los co-pagadores públicos, entre otras (Fundación Empresarios por la Educación, 2021).

A continuación, se describen los avances que se han tenido en América Latina y en Colombia en la implementación de mecanismos de pagos por resultados, así como la justificación de una estrategia que permita ampliar los usos de estos mecanismos y de la Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto de inversión Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para La Superación de la Pobreza – FIP A Nivel Nacional del Departamento de Prosperidad Social.

2.1. Mecanismos de PpR en América Latina

En los últimos años, América Latina ha experimentado un aumento en el uso de mecanismos de PpR para financiar programas sociales, incluidos los Bonos de Impacto Social (BIS) y los Bonos de Impacto para el Desarrollo. Se han contratado ocho bonos de impacto, cuatro en Colombia, tres en Chile y uno en Argentina⁶. El laboratorio de innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) ha jugado un papel fundamental en estas iniciativas. En 2014 inauguró una dependencia dedicada al desarrollo de BIS (Facilidad BIS) con la vocación de hacer crecer el mercado de BIS en América Latina y con tres componentes iniciales: asistencia técnica, inversión y gestión del conocimiento. Facilidad BIS desarrolló varios estudios de prefactibilidad en Chile, México, Brasil, Colombia y Argentina, y participaron en el desarrollo de los BIS lanzados en Colombia y Argentina y en la estructuración de algunas iniciativas que están pendientes por lanzarse.⁷ En la Tabla 1⁸ se encuentra una cronología de los principales hitos de las iniciativas de BIS en América Latina (Agusti, A. & Ronicle, J. 2021):

Tabla 1. Principales hitos de las iniciativas de BIS en América Latina

Año	Hito
2014	<ul style="list-style-type: none">Creación de la Facilidad BIS en el Banco Interamericano de Desarrollo.En Colombia se crea la Alianza por el Empleo⁸ para comenzar a realizar pilotos de PpR en temas de empleo.
2015	<ul style="list-style-type: none">La Facilidad BIS del BID encarga una investigación sobre el panorama y potencial de las BIS en América Latina por países y áreas de política. El estudio comienza con Chile, México y Brasil.En Perú se firma el BID Asháninka para la producción de café y cacao sostenible.
2016	<ul style="list-style-type: none">En Colombia se funda SIBs.CO en asocio con el BID Lab, SECO (Programa de cooperación económica y desarrollo de Suiza) y la Fundación Corona.En Colombia se empieza el diseño de un BIS de empleo, el primer BIS en un mercado emergente.En México se comienza a trabajar en la estructuración de un BIS de empoderamiento económico.En Brasil se comienzan a desarrollar dos BIS en educación y salud.
2017	<ul style="list-style-type: none">En Colombia se lanza el primer BIS de empleo <i>Empleando Futuro</i> como resultado del trabajo de SIBs.CO y el Gobierno nacional.En Colombia, la cooperación canadiense (GAC) comienza a explorar instrumentos de PpR en temas de educación y desarrollo rural.En México el Gobierno de Jalisco cancela el BIS de empoderamiento económico.

⁶ Datos de Argentina y Chile tomados a mayo del 2020. Datos de Colombia a noviembre de 2021.

⁷ Chile, México y Brasil son iniciativas en las que Facilidad BIS ha contribuido pero que a la fecha no se han lanzado (Agusti, A. & Ronicle, J. 2021).

⁸ Fundación Corona, la Fundación Santo Domingo, el Centro de Formación Empresarial Mario Santo Domingo y la Organización Activos S.A.

Año	Hito
2018	<ul style="list-style-type: none"> • En Argentina comienza el diseño de un BIS de empleo. • En Colombia se contempla la creación del Fondo de Pago por Resultados (FPR) en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. • En Colombia se comienza el diseño del segundo BIS <i>Cali Progresa con Empleo</i>. • En Argentina se lanza el primer BIS en empleo <i>Proyecta tu futuro</i> con el Gobierno de Buenos Aires. • En Chile, los BIS y los mecanismos de PpR son incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
2019	<p>En Brasil se cancelan los BIS de educación y salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Colombia se lanza el segundo BIS de empleo <i>Cali progresa con Empleo</i>. • En Colombia se crea el Fondo de Pago por Resultados (FPR). • En Argentina se intenta consolidar un BIS en educación en la Provincia de Salta. • En Chile se lanza el primer bono de impacto de desarrollo (BID) <i>Primero Lee</i> sin participación del Gobierno en temas de alfabetización. • En México comienza a desarrollarse un BIS de empleo en Nuevo León.
2020	<p>En Colombia se lanza el tercer BIS <i>Creo: Crecemos con Empleo y Oportunidades - Comfama</i> (el primer BIS lanzado en el marco del Fondo de Pago por Resultados-FPR)</p>
2021	<ul style="list-style-type: none"> • En Colombia se lanza un cuarto BIS (el segundo BIS lanzado en el marco del FPR). • En Colombia, la Alcaldía de Bogotá lidera el diseño de un Contrato Basado en Desempeño (CBD) en empleo como parte de su estrategia de empleo para población afectada por la pandemia de COVID 19. • En Colombia se comienza el diseño de un BIS para la graduación de pobreza de población migrante (liderado por ACNUR), el diseño de un instrumento de PpR para la contratación de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) (liderado por UNICEF y el ICBF) y CBD para promover la competitividad de cadenas de valor de café y cacao (liderado por SECO).

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 202.

2.2. Mecanismos de PpR en Colombia

En el marco de las disposiciones ya mencionadas, el Departamento de Prosperidad Social suscribió en el año 2016 el Convenio Marco de Cooperación No. 1638 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del BID LAB (Laboratorio de Innovaciones del Grupo BID) y la Secretaría para Asuntos Económicos, Cooperación y Desarrollo de Suiza (SECO). Bajo este convenio, impulsado por la Fundación Corona junto a SECO, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y BID Lab, el Departamento de Prosperidad Social se une al Programa Bonos de Impacto Social en Colombia (SIBS.co)⁹, con el objetivo de 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-

⁹ Este programa fue impulsado por el BID Lab, SECO y la Fundación Corona y Prosperidad Social.

efectividad del gasto público, comprometiendo de esta manera al gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales en el desarrollo de alternativas innovadoras y efectivas para enfrentar desafíos sociales.

La implementación de los dos primeros BIS entre los años 2016 y 2020 generó importantes resultados sobre el potencial de este tipo de mecanismos para la financiación de programas sociales¹⁰. En primer lugar, permitió utilizar por primera vez recursos públicos para pagar resultados medibles y verificables en empleo y retención laboral para población vulnerable, logrando resultados efectivos en esta materia, los cuales cumplieron en más del 100 % las metas de colocación esperada¹¹. En segundo lugar, permitió recolectar información sobre intervenciones en empleo que no se tenían disponibles y generó evidencia rigurosa acerca de los efectos de mediano y largo plazo en la empleabilidad de la población vulnerable¹². En términos del diseño e implementación de este modelo, uno de los principales aprendizajes es que el diseño de bonos individuales e independientes hace difícil su escalabilidad, genera altos costos de transacción y limita el fortalecimiento del mercado de actores directamente involucrados en los bonos.

Bajo este contexto, Prosperidad Social, mediante Otrosí No. 1 al Convenio No. 1638¹³ modifica el alcance el objeto del convenio con el fin de que en el marco de dicho convenio se puedan desarrollar proyectos piloto bajo la forma de Bonos de Impacto Social y se cree un Fondo de Pago por Resultados (FPR) de tal forma que se constituya en un vehículo para el desarrollo de futuros BIS. Posteriormente, Prosperidad Social constituye el Fideicomiso FPR a través de un contrato de fiducia mercantil con vigencia hasta julio de 2022 y como patrimonio autónomo como parte del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). El FIP creado por la Ley 487 de 1988¹⁴ es un instrumento de financiación de programas y proyectos para la

¹⁰ El primero, denominado Empleando Futuro se implementó entre los años 2017 y 2018 en las ciudades de Pereira, Cali y Bogotá, con recursos por 2.495 millones de pesos. El segundo, Cali Progresá con Empleo se implementó entre 2019 y 2020 en la ciudad de Cali, con la participación de la Alcaldía de Cali, el BID Lab y SECO, por un valor de 3.999 millones de pesos.

¹¹ El BIS I logró la vinculación laboral de 766 personas y con permanencia laboral de al menos 3 meses, con una efectividad de 117 % frente a la meta propuesta; el BIS II logró la vinculación de 1.030 personas y una con permanencia de 3 meses para el 90 % de ellas, lo cual representó una tasa de efectividad de 120 %.

¹² La evaluación de impacto del BIS I Empleando Futuro evidenció que la formación en habilidades duras con una intensidad de 70 horas o más, después de seis meses después de la intervención, incrementa la probabilidad de ubicarse en un empleo formal en 15 puntos porcentuales. Luego, a los 15 meses el efecto sigue siendo positivo y significativo con un incremento en la probabilidad de ser formal de 8 puntos porcentuales. En el caso de la probabilidad de tener un empleo que cotice a la seguridad social durante el mes completo, se encontró que una alta intensidad en horas tanto en formación en habilidades duras como blandas impacta positivamente la consecución de un empleo estable. En conclusión, el mercado laboral colombiano valora los programas de formación que dotan a los participantes con habilidades blandas, lo cual les permite acceder a empleos estables.

¹³ Otrosí que se suscribió el 14 de noviembre de 2019 entre DPS, BID y SECO.

¹⁴ Por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz.

obtención de la paz; dada esa finalidad dicha ley lo habilita para celebrar contratos de fiducia. En 2020 y mediante acuerdo, Prosperidad Social, el BID y SECO, se comprometen a disponer recursos por 8.495 millones de pesos para la financiación de proyectos de PpR a través del recién constituido Fondo de Pagos por Resultados, como una plataforma de innovación pública desde la cual se identificarán mejores prácticas en la inversión de los recursos públicos al implementar proyectos en los cuales se pasa de un pago por actividades a un pago atado a resultados¹⁵.

Desde sus inicios, el objetivo del FPR ha sido mejorar los programas de empleo para población de difícil colocación, generar aprendizajes e insumos que contribuyan a la formulación de la política pública de empleo inclusivo y fortalecer el sistema público de empleo con un énfasis en retención a largo plazo. Para ello, en el año 2020 se estructuraron desde el FPR dos nuevos proyectos de empleabilidad. El primer proyecto correspondió al Programa Empléate¹⁶. El segundo proyecto, denominado Reto Empleo, fue diseñado en 2020 recogiendo las experiencias de los dos primeros BIS implementados desde 2016 en el marco del programa SIBs.CO. El Reto Empleo se estructuró como un proyecto en etapas, que inició con la puesta en marcha de un Bono de Innovación en Emergencia en el año 2021, denominado CREO Crecemos con empleo y oportunidades, el cual busca contribuir en la generación de resultados de empleo formal para población vulnerable, asociados a la colocación y permanencia laboral en tiempos de crisis. De esta manera se logra la puesta en marcha del tercer BIS en Colombia y el primero implementado a través del FPR.

En general, en Colombia se han firmado contratos para cuatro BIS y se han puesto en marcha dos programas de empleabilidad bajo el enfoque de contratación por resultados. En la Tabla 2, se encuentra el detalle del presupuesto asignado a cada uno, y los principales resultados obtenidos.

Tabla 2. Principales programas de PpR en Colombia

Iniciativa	Año	Presupuesto (millones de pesos)	Resultados
I BIS Empleado Futuro	2017	2.945	766 personas colocadas y retenidas a 3 meses en un empleo formal.

¹⁵ Para ello, Prosperidad Social firmó el Contrato de Fiducia Mercantil No. 359 FIP de 2019 (3-1-90498) con Fiduciaria La Previsora, constituyendo el Fideicomiso Fondo de Pago por Resultados-FPR como un patrimonio autónomo con vigencia hasta julio de 2022.

¹⁶ Este proyecto de empleo bajo la modalidad de contratos de pago por resultados inició su ejecución en 2020 a través de las convocatorias Empléate 001 y 002 y continúa su implementación mediante la convocatoria Empléate 001 de 2021.

Iniciativa	Año	Presupuesto (millones de pesos)	Resultados
II BIS Cali progresa con empleo	2019	3.999	Vincular laboralmente a 856 participantes, mantener en el empleo por 3 meses a 856 participantes y a 599 participantes por 6 meses.
Contrato Pago por Resultados Convocatoria 2020	2020	2.940	1.397 personas colocadas y 1.287 retenidas a 3 meses en un empleo formal.
Programa Empléate III BIS Creo: Crecemos con empleo y oportunidades – Comfama	2021	1.357	346 personas colocadas y 270 retenidas a 3 meses en un empleo formal.
IV BIS Creo: Crecemos con empleo y oportunidades - Inversor	2021	4.800	1.098 personas colocadas y 839 retenidas a 3 meses en un empleo formal.
Contrato PxR Programa Empléate	2021	3.720	1.842 personas colocadas y 1.262 retenidas a 5 meses en un empleo formal.

Fuente: DNP (2021).

Teniendo en cuenta la experiencia en la implementación de esquemas de PpR acumulada por el Gobierno nacional, en el año 2020 el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Colombia, y la Unión Europea pactaron la firma del Contrato de Desempeño de Reforma Sectorial (CDRS) para una Economía Inclusiva, Verde, y Competitiva en Colombia, por un periodo de 48 meses. El objetivo de este contrato es contribuir al desarrollo económico y empresarial inclusivo y sostenible en Colombia, mediante un apoyo presupuestario estimado de 18,5 millones de euros, de los cuales 2 millones de euros (aproximadamente 7.870 millones de pesos colombianos) serán aportados a Prosperidad Social con el fin de promover acciones para la integración socioeconómica y la generación de ingresos de personas migrantes, retornadas¹⁷ y colombianos residentes en comunidades de acogida y otras poblaciones vulnerables y en condición de pobreza.

El desembolso de los recursos de este contrato de desempeño se encuentra sujeto al cumplimiento de los resultados de un conjunto de indicadores de desempeño. En el marco de

¹⁷ Se hace referencia a la población colombianas en situación de retorno del exterior según lo previsto en la Ley 1565 de 2012.

este contrato, Prosperidad Social estará a cargo del cumplimiento del indicador *Número de participantes de población migrante, retornada y colombianos residentes en comunidades de acogida colocada en un empleo formal con una retención mínima de entre 3 a 6 meses según sexo*¹⁸. Para el cumplimiento de este compromiso se plantea incorporar los recursos provenientes del convenio con la Unión Europea al Fideicomiso FPR para implementar iniciativas de empleo mediante esquemas de PpR que contribuyan al acceso a empleos formales de la población pobre y vulnerable en Colombia, tanto colombianos como migrantes provenientes de Venezuela. Esta intervención incluirá acciones que mejoren las condiciones para la empleabilidad de la población mediante procesos de cierre de brechas que incluyen la formación complementaria y de evaluación y certificación de competencias laborales de la mano del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Esto implica que una parte del apoyo presupuestario para este indicador se destinará exclusivamente al PpR en empleo y retención laboral y el restante a procesos de formación en competencias laborales.

Adicionalmente, en Colombia se han analizado diferentes mecanismos de pagos por resultados en otros sectores. Entre ellos se destaca una iniciativa del *Global Affairs Canada*, que a través del Fondo de resultados de la educación y en trabajo conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, busca incorporar mecanismos de pagos por resultados con alianzas público-privadas para población vulnerable (BID,2021).

2.3. Programas de inserción laboral dirigidos a población en pobreza y vulnerabilidad, nacional y migrante

Uno de los factores fundamentales para la superación de pobreza, especialmente de tipo monetaria, es la generación de ingresos y, en esa medida, el empleo es una de las alternativas más efectivas para alcanzar este logro. De acuerdo con el Informe Nacional de Empleo Inclusivo, INEI 2018-2019, el empleo se constituye en un mecanismo fundamental para el desarrollo de proyectos de vida y para el mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, la población en pobreza presenta barreras de acceso al mercado laboral formal: falta de formación acorde a las necesidades de las empresas, falta de experiencia, falta de habilidades para enfrentar las dinámicas del mercado laboral, entre otras. En términos del informe en mención, las posibilidades para acceder a un empleo formal están supeditadas a lo que sucede en el ciclo educativo, así como en el transcurso de los procesos de formación e intermediación para el empleo. Sin embargo, estos aspectos muestran considerables debilidades que conllevan retos importantes para el país (Usaid, 2018 - 2019).

¹⁸ En las metas del indicador está establecido que Prosperidad Social, como mínimo, lograr que 900 personas de población migrante, retornada y colombianos residentes en comunidades de acogida sean colocadas en un empleo formal con una retención mínima de entre 3 a 6 meses entre 2022 y 2023.

En 2009 el Gobierno nacional expidió el Documento CONPES 3616 *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento*¹⁹, el cual surgió como respuesta a la necesidad de contar con herramientas para que la población en pobreza y desplazada logrará superar su situación socioeconómica de manera sostenida. El objetivo general de esta política fue el desarrollo e incremento del potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que los hogares logren, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica.

Esta política estableció una ruta para la generación de ingresos mediante el acceso de los hogares a una oferta integral de servicios en formación para el trabajo, gestión, y vinculación al empleo. Si bien este marco de política orientó el curso para la implementación de programas de generación de ingresos, en el país subsisten retos importantes en temas como la formación para el trabajo, el enfoque diferencial, la focalización y la articulación institucional para la atención de la población. Además, la ausencia de información sobre la efectividad de los programas conlleva importantes dificultades para la identificación de las mejores prácticas y las oportunidades de mejora, así como a la misma necesidad de diseño de otros instrumentos que faciliten a la población la vinculación a un empleo formal.

Así, los programas de empleabilidad que se han implementado en los últimos años buscan fortalecer la oferta, es decir mejorar las competencias de los buscadores de empleo o fortalecer la demanda a través de la interacción con los empresarios²⁰. El INEI, identificó 350 iniciativas de empleo inclusivo en el territorio nacional, implementadas tanto por entidades del Gobierno Nacional como por fundaciones, organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales, entre otros, y menciona la existencia de diferencias en términos de cobertura geográfica, poblacional o temática.

Dentro de los principales programas implementados para facilitar la inclusión laboral de la población colombiana, la Unidad Administrativa para el Servicio Público de Empleo implementa a nivel nacional la Ruta Básica de Empleo para el Cierre de Brechas, mediante la cual se ofrecen servicios de gestión y colocación a la población. Por su parte, el Programa Estado Joven es una iniciativa liderada por el Ministerio del Trabajo en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, que facilita a jóvenes estudiantes que finalizan sus ciclo de

¹⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3616.pdf>.

²⁰ Todos los programas incluyen procesos de convocatoria, registro o inscripción de participantes, actividades enfocadas al fortalecimiento de competencias y esquemas de seguimiento. Sibs.co. 2018. Mapeo de tipos de resultados de empleabilidad y empleo inclusivo en el país. Recuperado de http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2019/06/Corona_BIS_Mapeo-V11-comprimido.pdf

formación post media, el paso del ciclo de aprendizaje al mercado laboral, a través de incentivos para la realización de sus prácticas profesionales en el sector público²¹; respondiendo a la necesidad de acumulación de experiencia laboral como determinante de la efectividad del proceso de inserción laboral de los jóvenes. En el Anexo C se relacionan otros programas implementados para la inclusión de la población en el mercado laboral.

En términos de inserción laboral de la población más vulnerable, el aumento en el número de migrantes desde Venezuela ha generado necesidades de atención para esta población en materia de servicio sociales y de inserción laboral. Al respecto, la Constitución Política dispone que los extranjeros gozarán en el territorio de la República de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezca la Constitución y la ley. En este sentido, el Estado ha reiterado su compromiso con la promoción, respeto a la garantía de los derechos inherentes de la persona humana, ratificando múltiples instrumentos internacionales en materia de protección de derechos humanos, entre los cuales se asocian algunos como la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y sus protocolos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, entre otros.

De igual forma, el Gobierno Nacional, en desarrollo de los compromisos internacionales y con el fin de proteger los derechos de los migrantes venezolanos en Colombia, puso en marcha el *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes* mediante Decreto 16 del 1 de marzo de 2021²². En el marco de este estatuto, las personas refugiadas y migrantes venezolanas podrán regularizar su permanencia en el país y estar en condiciones de igualdad para el acceso a trabajo, educación, seguridad social, entre otros.

Así mismo, a través de la expedición de la Ley 2136 de 2021²³, el Gobierno nacional en su artículo 40 establece que, a partir de la identificación de las necesidades de los diferentes sectores de la economía, se deberán promover diferentes acciones que faciliten la inserción en el mercado laboral de la población migrante, que contribuyan al desarrollo y redunden en beneficio de toda la población, y bajo el principio del trabajo decente. Algunas de estas acciones se relacionan con fortalecer los mecanismos de intermediación laboral,

²¹ En el programa pueden participar jóvenes entre los 15 y 28 años, estudiantes de programas de formación normalista, técnico laboral y profesional, tecnólogo, universitario de pregrado o de formación integral titulada del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, que dentro de sus planes académicos tengan como requisito el desarrollo de prácticas empresariales para su titulación. Tomado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/estado-joven>.

²² Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.

²³ Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.

certificación de competencias y formación para el trabajo, articulación con el sector empresarial, entre otros.

Recientemente con el fin de atender el fenómeno migratorio, también se han orientado esfuerzos para generar programas de inclusión dirigidos a población migrante. Dentro de estos se encuentran el Programa de Alianzas para la Reconciliación (PAR) de USAID y ACDI/VOCA que promueve alianzas para generar acciones de movilización, inclusión e integración económica, social y cultural en 24 municipios de Colombia, ciudades con mayor presencia de población migrante venezolana, y territorios PDET. También se destaca el programa para fortalecer políticas de empleo ejecutado por el Ministerio del Trabajo y que incluye varias iniciativas para mejorar la inserción laboral de la población migrante procedente de Venezuela²⁴. Por su parte, la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo implementa la Ruta Básica de Empleo para el cierre de brechas, mediante la oferta de servicios de gestión y colocación a la población migrante proveniente de Venezuela, a través de las agencias y bolsas de empleo. En el Anexo C se relacionan algunos programas de inclusión laboral para población migrante.

En el marco de la misión institucional de Prosperidad Social y con el fin de lograr la inclusión social y productiva de grupos vulnerables para la superación de la pobreza y la pobreza extrema se diseñó la ruta para la superación de la pobreza. A través de esta ruta se coordinan los programas y proyectos institucionales y se orienta la oferta social del Estado hacia la atención integral de los hogares y comunidades en situación de pobreza extrema y moderada y pobreza multidimensional. Uno de los componentes de la ruta es el de empleabilidad, entendiendo que el trabajo es uno de los elementos centrales para la inclusión social y un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, dignidad personal y ampliación de ciudadanía, siempre que se trate de un trabajo decente, y como ha sido reafirmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2018). Por lo tanto, Prosperidad Social busca ampliar la cobertura del componente de empleo de la ruta para la superación de la pobreza a la población migrante y como una oportunidad de superación de la pobreza y de desarrollo para el país.

A pesar de los esfuerzos de política y los avances logrados en los últimos años para facilitar la vinculación de la población en pobreza extrema y desplazada a un empleo formal, las condiciones y características de la población, así como las limitaciones en la oferta de servicios hacen necesario continuar el trabajo e incorporar nuevos y novedosos instrumentos que permitan la inserción laboral como vía para la generación de ingresos, de tal manera

²⁴ Esta operación se financia en un 80 % con recursos de crédito, 10 % con un grant del gobierno suizo y los restantes 10% con recursos de la Iniciativa de Migraciones del BID.

que se logre avanzar en la superación de la situación socioeconómica que enfrentan los hogares.

2.4. Justificación

El Gobierno nacional incluyó el uso de los instrumentos de PpR en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* como herramienta innovadora. Específicamente en la línea *Innovación Pública para un país moderno*, donde se estableció que el Departamento Nacional de Planeación lideraría para varios sectores una estrategia para explorar y promover mecanismos de PpR, entre ellos los BIS y los fondos de pago por resultados.

Entre los aspectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se: (i) menciona la importancia de explorar la flexibilización del principio de anualidad presupuestal en lo concerniente al PpR, así como la disponibilidad de fondos públicos como garantía de las contrapartidas de los cooperantes; (ii) hace referencia al desarrollo de un FPR como estrategia de sostenibilidad y escalamiento de los BIS; y (iii) concede a Colciencias la posibilidad de usar BIS para escalar soluciones de ciencia, tecnología e innovación con enfoque transformativo²⁵.

La implementación de modalidades de pagos por resultados ha generado resultados importantes, aprendizajes y evidencia sobre la efectividad de los procesos en el desarrollo de proyectos como la inclusión laboral para población de difícil colocación (Sibs.co, 2017; Instiglio, 2019; Chaparro et al, 2020; Social Finance y Fundación Empresarios por la Educación, 2021; Agusti, A. & Ronicle, J. 2021); el fortalecimiento de actores públicos y privados para la implementación de programas de implementación laboral con enfoque en resultados; así como la medición rigurosa de indicadores de desempeño y resultado pre y post vinculación. Sin embargo, el país aún enfrenta barreras legales, presupuestales y operativas que limitan la escalabilidad y replicabilidad de estas experiencias en otros sectores. Las iniciativas del país han sido dispersas y apoyadas principalmente por organismos internacionales y no gubernamentales, mostrando la necesidad de una intervención más efectiva y sistemática con más concurso del Estado. Por tal razón, se propone una estrategia que elimine las barreras que limitan la adopción de mecanismos de innovación pública como esquemas de pagos por resultados, para la implementación de programas y proyectos sociales.

Pese a los avances en estas modalidades que inciden en la efectividad de iniciativas de política pública, el país aún enfrenta grandes retos en materia social, en particular de empleabilidad de la población en condición de pobreza. A este panorama se suma el

²⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Páginas 550 y 567.

aumento en el número de población migrante proveniente de Venezuela que ha ingresado al país, quienes por su condición de irregularidad están expuestos a mayores condiciones de vulnerabilidad, pobreza y desempleo, que enfrentan barreras para el acceso al mercado formal. En esta medida, el desarrollo de programas e iniciativas orientados a mejorar la empleabilidad de la población migrante y vulnerable, constituyen una herramienta de política prioritaria para abordar esta problemática. Por tal razón se hace necesaria la declaración de importancia estratégica del Proyecto de Inversión Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para la Superación de la Pobreza – FIP A Nivel Nacional, con el fin de financiar un programa para la vinculación laboral y permanencia para población pobre, vulnerable y migrante bajo el esquema de pagos por resultados

3. MARCO CONCEPTUAL

Esta sección describe los principales instrumentos de pagos por resultados y la importancia de estos mecanismos para la innovación pública.

3.1. Descripción de los mecanismos de pagos por resultados (PpR)

Los instrumentos de PpR son acuerdos de financiación de programas en los que los pagos están sujetos a la obtención de resultados predefinidos y verificados por un evaluador independiente. La mayoría de los instrumentos de PpR comparten una misma estructura; un pagador por resultados²⁶ que contrata a un implementador²⁷ para generar resultados preacordados, y que condiciona parte o la totalidad de sus pagos al logro de dichos resultados. En algunos instrumentos, esto puede variar al incluir un inversionista que provee capital inicial para los operadores o pueden ser instrumentos entre los gobiernos centrales y locales.

Los programas de PpR permiten superar barreras comunes encontradas en los programas sociales al ser una forma de financiar e implementar programas en la cual se condiciona parte o toda la financiación de una intervención al logro de resultados medibles, verificables y preacordados. Al hacer esto, se vuelve una alternativa menos riesgosa de financiar actividades que no necesariamente logran los resultados intencionados para los

²⁶ El pagador por resultados es cualquier organización interesada en financiar un programa, y que condiciona parte o la totalidad de dicha financiación al logro de determinados resultados preacordados. Esto incluye, por ejemplo, gobiernos, organizaciones de cooperación multilateral, entidades filantrópicas, y organizaciones privadas interesadas en financiar programas sociales.

²⁷ Dentro de la FBR, un implementador es la organización responsable de la implementación del programa que busca generar los resultados de interés. Usualmente, los proveedores son organizaciones sin ánimo de lucro o entidades privadas con una misión social. Sin embargo, las agencias gubernamentales también pueden actuar como proveedores dentro de un esquema de FBR.

beneficiarios. Con esto, la apuesta central del PpR es aumentar el impacto generado por cada peso invertido.

Hay una variedad de formas en las que se pueden estructurar los acuerdos de PpR. Si bien ha identificado hasta 12 diferentes instrumentos, algunos de los instrumentos más usados en el ecosistema incluyen los Contratos Basados en Desempeño (CBD), las Transferencias Basadas en Desempeño (TBD), los Bonos de Impacto (BIS), las Competencias Basadas en un Premio y los Fondos por Resultados. A continuación, se describen los instrumentos de PpR más comunes.

Contratos Basados en Desempeño (CBD)

En un CBD un pagador por resultados condiciona parte de sus pagos a un implementador según el logro de resultados predeterminados (verificados por un evaluador independiente). La proporción de la financiación condicionada al logro de resultados en un CBD puede variar, pero usualmente es una parte pequeña del tamaño total del contrato. En todo caso, los CBD transfieren algo de riesgo a los implementadores, ya que no reciben la totalidad de los pagos si no se alcanzan los resultados preacordados. Cuanto mayor sea la parte de la financiación vinculada a los resultados, mayor será el riesgo percibido por los implementadores (Figura 1).

Figura 1. Esquema de Contratos Basados en Desempeño



Fuente: Instiglio (2021).

Bonos de Impacto Social (BIS) y Bonos de Impacto de Desarrollo (BID)

En los Bonos de Impacto un inversionista provee el capital inicial para que el implementador pueda ejecutar su programa. El pagador por resultados le paga al inversionista, usualmente con retornos, solamente si se alcanzan los resultados preacordados, verificados por un evaluador independiente. Los Bonos de Impacto se diferencian de los CBD en que transfieren el riesgo financiero de no alcanzar los resultados del implementador al inversionista. Por esto, los Bonos de Impacto responden a la barrera de necesitar capital inicial para la implementación de un programa. Cuando el pagador por resultados es un gobierno, se usa el término Bono de Impacto Social (BIS), mientras que cuando el pagador

es un donante, como una fundación o una agencia de desarrollo bilateral o multilateral, se usa el término Bono de Impacto de Desarrollo (BID) (Figura 2).

Figura 2. Esquema de Bonos de Impacto



Fuente: Instiglio (2021).

Transferencias Basadas en Desempeño (TBD)

En una transferencia basada en desempeño el gobierno central condiciona parte de sus pagos a un gobierno local ante el logro de resultados predeterminados. Según la verificación de estos resultados por un evaluador independiente, el gobierno central desembolsa un pago al gobierno local. En la siguiente figura se puede ver la estructura de este instrumento. Las Transferencias Basadas en Desempeño cuentan con una estructura similar a los CBD. Sin embargo, se diferencian al centrarse en transferencias dentro del sistema fiscal de un país, en el que el gobierno central define unos resultados que desencadenan posibles desembolsos para los gobiernos locales (Figura 3).

Figura 3. Esquema de Transferencias Basadas en Desempeño



Fuente: Instiglio (2021).

Competencia basada en un premio

Una competencia basada en un premio es un concurso abierto en el que un pagador por resultados otorga un premio económico a la mejor innovación desarrollada en un plazo de tiempo predefinido. Aunque es similar a otras formas de concurso, las competencias basadas en un premio recompensan a los competidores por ofrecer la solución más propensa a desencadenar resultados sociales deseados, en lugar de solo presentar la mejor propuesta.

Las soluciones que compiten usualmente se evalúan en función de los resultados que ofrecen y la mejor recibe el premio final (Figura 4). Se debe tener en cuenta que una competencia basada en un premio difiere de los Bonos de Impacto y los CBD en que vincula a muchos implementadores para que compitan en el desarrollo de una nueva solución, en vez de enfocarse en mejorar el impacto y la financiación de programas existentes.

Figura 4. Esquema de Competencia basada en un premio

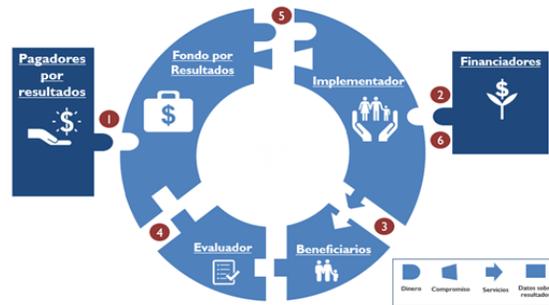


Fuente: Instiglio (2021).

Fondo de Pago por Resultados (FPR)

Los Fondos de pago por Resultados son vehículos usados para escalar diferentes instrumentos de PpR en un país o contexto particular. Por medio de este instrumento, se incentiva el diseño e implementación de mecanismos de PpR innovadores al proporcionar constantemente recursos condicionados a los resultados de diferentes implementadores. Además, los fondos buscan atraer posibles financiadores que incrementen el financiamiento de los implementadores, generando mayores incentivos para mejorar el impacto de los programas sociales (Figura 5). Además de buscar escalar el impacto de PpR, algunos de los beneficios de los Fondos por Resultados incluyen reducir los costos de transacción relacionados con el diseño e implementación de mecanismos de este tipo, alinear el PpR, con los objetivos de las entidades públicas y generar evidencia, conocimiento y experticia sobre el PpR en general. La siguiente figura muestra la estructura de un Fondo por Resultados.

Figura 5. Fondo de Pago por Resultados-FPR



Fuente: Instiglio (2021).

3.2. Mecanismos de pagos por resultados (PpR) como herramientas de innovación pública

Los mecanismos de PpR fomentan la innovación y efectividad para maximizar el impacto de los programas sociales a través de acciones que permiten enfocar la atención en resultados medibles, alinear los incentivos con el bienestar de los beneficiarios, proporcionar flexibilidad para maximizar resultados, reconocer a los implementadores más efectivos y atraer inversionistas más aversos al riesgo en el caso de los BIS y BID.

Por una parte, enfocan la atención en resultados medibles ya que el PpR introduce los incentivos financieros adecuados para dirigir la atención de los actores hacia el logro de resultados sociales, en lugar de las actividades ejecutadas. Además, pagar por resultados implica invertir en sistemas de datos y monitoreo que brinden información sobre los resultados del programa. Por eso, el PpR proporciona retroalimentación constante del impacto de los programas. Los conocimientos nuevos que proporcionan los datos permiten hacer una gestión dinámica del desempeño de los programas y adaptarlos para alcanzar mejores resultados.

Así mismo, el PpR alinea los incentivos con el bienestar de los beneficiarios al condicionar una fracción o la totalidad de los recursos al logro de los resultados, y asegurar que los intereses y objetivos del pagador por resultados y de los implementadores que ejecutan los programas estén alineados con el bienestar de los beneficiarios. Bajo los esquemas de PpR, los implementadores son premiados económicamente por cumplir con los objetivos que el programa tiene en relación con los beneficiarios, lo que los lleva a estar buscando satisfacer sus necesidades y monitoreando el impacto que les están generando. Esto impulsa a los implementadores a tratar a los beneficiarios como clientes, colocándolos en el centro de cada decisión y acción para el logro de resultados.

Por otra parte, el PpR proporciona flexibilidad para maximizar resultado, ya que ofrece el espacio para adoptar e iterar el diseño de los programas. Al especificar los resultados

deseados y no las actividades que llevarán a dicho resultado, los pagadores por resultados relajan su control sobre el implementador, lo que le da mayor flexibilidad de seguir una variedad de estrategias en la búsqueda de impacto. Los implementadores son libres de invertir en gastos de funcionamiento, de monitorear y adaptar sus programas frente a condiciones cambiantes sin tener que pasar por procesos burocráticos largos y dispendiosos. Esto es crucial en los programas sociales ya que usualmente operan en sectores dinámicos.

Adicionalmente, el PpR reconoce a los implementadores más efectivos, pues ayuda a que los programas de los implementadores más efectivos se destaquen cuando compiten por recursos limitados. Dado que el PpR requiere que los implementadores estén dispuestos a recibir pagos por sus resultados, sólo los implementadores de alto rendimiento tienden a participar en este tipo de programas, lo que les proporciona mayor confianza a los financiadores.

De igual forma, los PpR atraen inversionistas más adversos al riesgo en el caso de los BIS y BID atado a que los financiadores sólo pagan la totalidad del programa si este logra resultados predefinidos; los financiadores con aversión al riesgo pueden estar más dispuestos a financiar programas de PpR, especialmente si estos prometen innovación. Esto puede ayudar a atraer más financiación, crear oportunidades para ampliar los programas y generar más impacto.

En general, los mecanismos de PpR no solo promueven la innovación y efectividad en el sector público, sino que pueden ser considerados en sí mismos una herramienta innovadora, ya que son una solución que incluye diversos principios de innovación pública (Aceros, Rodríguez Triana, Rodríguez Rocha, y Vivas, D. 2021), entre los que se destacan la comprensión profunda del contexto y de las limitaciones del sistema de contratación actual para formular una alternativa que permita adquirir soluciones con mejores resultados y la generación de espacios de riesgo controlado para la experimentación de soluciones diferentes. Adicionalmente estos mecanismos permiten superar limitaciones de trámites presupuestales que tradicionalmente implican demoras en la contratación pública y se orientan a la obtención de aprendizajes sobre lo que funciona y lo que no al solucionar un problema, para replicar y mejorar las intervenciones.

4. DIAGNÓSTICO

4.1. Barreras legales, presupuestales y operativas para implementación de esquemas innovadores de pagos por resultados sociales y una mejor efectividad del gasto público

A pesar de la creación y puesta en marcha del FPR, con el cual se han suscrito dos BIS, y celebrado otro tipo de contratos como el que dio origen al Programa Empléate, persisten ciertas dificultades en la estructuración, implementación y funcionamiento de mecanismos de pagos por resultados, y en la posibilidad de potenciar el uso de estos mecanismos en otros sectores sociales. Pese a que esta figura ha sido utilizada en seis programas²⁸, no se ha logrado extender sus usos a otros sectores más allá de los programas de empleo.

De las evaluaciones que se han realizado de los bonos de impacto social²⁹ se han identificado barreras legales contractuales y de programación presupuestal que han desincentivado la contratación de estos esquemas por parte de las entidades públicas. En principio, la ausencia de un marco legal mina la confianza y certeza de estos instrumentos y de los contratos de Pago por Resultado. En especial por posibles cuestionamientos de los órganos de control sobre los procesos contractuales que se han llevado a cabo bajo este esquema.

Los contratos de PpR suscritos por entidades públicas nacionales y locales se deben enmarcar en los principios y procedimientos de la ley de contratación pública (Ley 80 de 1993)³⁰. Si bien esta ley permite la contratación de esquemas de PpR, no existe un referente normativo para orientar la forma de 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 existe disposición a asumir los riesgos de innovar con la contratación de un esquema novedoso sin que exista un referente jurídico.

De igual forma, la normatividad existente genera una inflexibilidad en cuanto a los requisitos para la celebración y perfeccionamiento de los contratos de PpR, y la constitución y consolidación de Fondos de Pagos por Resultados, en la medida en que estos mecanismos por resultados no corresponden a un contrato para el cual la legislación aplicable prevea excepciones en los procedimientos de selección, y en los cuales solo es aplicable el régimen de contratación pública general que contempla la modalidad de licitación pública. En la medida en que aún se tienen un mercado incipiente de potenciales operadores que entiende los esquemas de pagos por resultados, resulta útil poder hacer procesos de convocatoria con listas cortas de oferentes invitados.

Adicionalmente, el régimen general de contratación pública contemplado en la Ley 80 de 1993 no prevé una determinación clara o única para los objetos de los contratos de PpR;

²⁸ 4 bonos de impacto social y 2 programas de empleabilidad de pagos por resultados.

²⁹ Entre ellos se destaca el estudio de Social Finance UK y Fundación Empresarios por la Educación (2021).

³⁰ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

usualmente, estos esquemas de contratación delimitan los pagos al cumplimiento de actividades y entregables del operador en el marco de un contrato, y no contemplan incentivos para la obtención de resultados o impactos verificados. En consecuencia, en la medida en que los operadores se enfocan en el cumplimiento contractual y de actividades específicas, no existen incentivos para compartir las motivaciones y riesgos de no obtención de los resultados o impactos finales frente al reto público a resolver.

Ante la falta de un marco legal específico y bajo la normatividad presupuestal y contractual en Colombia existen algunos requisitos aplicables al contratante para la celebración de contratos que riñen con la lógica de los esquemas de pagos por resultados y desincentivan la adopción de estas modalidades por parte de las entidades públicas que requieren de ejecutores privados y del apoyo y concurrencia de donantes externos. Esto incluye contar con la disponibilidad presupuestal o las autorizaciones para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras, la previa publicación de estudios previos o borradores de pliegos de condiciones cuando ello aplique. Además, bajo el actual marco normativo no se permite: (i) el traslado de asignaciones presupuestales a actores diferentes a las entidades públicas; (ii) asignaciones presupuestales mayores a un año (excepto si se autorizan vigencias futuras); y (iii) hacer asociaciones público privadas (APP) en campos distintos a la infraestructura productiva, infraestructura social y las tecnologías de la información y las comunicaciones³¹.

Otra de las principales limitaciones a estas iniciativas recae en los requerimientos presupuestales del Gobierno, tales como el cumplimiento de los principios de anualidad fiscal y de ejecución presupuestal. Por una parte, se tiene que el principio de anualidad dificulta el desarrollo de proyectos plurianuales, restringiendo así la estructuración de BIS que generalmente son proyectos plurianuales que requieren períodos prolongados para desarrollar las intervenciones, lograr los resultados esperados y para consolidar los aprendizajes en la propia implementación.

Si bien el principio de anualidad brinda un marco claro para la gestión, que permite controlar y rendir cuentas sobre el uso de recursos públicos, desarrollo de actividades y entrega de productos, para muchas intervenciones innovadoras y sociales puede representar una barrera que desincentiva su implementación (Grupo de Modernización del Estado del DNP, 2020).

De ahí que en relación con la cadena de valor de las intervenciones públicas esta representa la secuencia en la que, por lo general, los insumos se usan para realizar actividades, las cuales generan productos que posteriormente conducen a resultados e

³¹ <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/5316/7220>

impactos, siendo estos últimos el objetivo de la Administración Pública. No obstante, la gestión y la contratación se ven muchas veces limitadas a realizar seguimiento a la parte central de la cadena (insumos, actividades y productos) debido a que el principio de anualidad define el control y gestión de recursos y logros enmarcados en solo una vigencia, lo cual muchas veces no es suficiente para evidenciar la obtención de resultados. Adicionalmente, la contratación de intervenciones que implican más de un año de ejecución requiere trámites adicionales como la solicitud de vigencias futuras, que suponen de una alineación y voluntad política importante, lo que hace estas intervenciones engorrosas y costosas en términos de esfuerzo institucional, haciéndolas la excepción y no la regla.

La contratación de estos esquemas necesita, por lo tanto, que se tramiten vigencias futuras para pagar por aquellos resultados alcanzados en más de una vigencia presupuestal. Este trámite no suele ser común, en especial para las entidades locales, pues requiere de mucha alineación política y de intereses. Más aún, 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 vigencia 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, debido a que el presupuesto de la siguiente vigencia se ve determinado por el porcentaje de ejecución alcanzado en la anterior, lo cual desincentiva el uso de mecanismos de PpR al representar un riesgo de disminución del presupuesto disponible. Así mismo, los recursos de cooperación, donaciones y otras fuentes de recurso, administrados por el Estado se enfrentan a las mismas limitaciones y obstáculos, generando escenario de ineficiencia del uso de recursos públicos.

Aunque el FPR fue propuesto como una alternativa para la flexibilización del manejo presupuestal en tanto permite la ejecución de los recursos por parte de la entidad aportante, se evidenció que la creación del Fondo como un patrimonio autónomo no ha sido suficiente para lograr la flexibilidad requerida en el manejo presupuestal, por razones como oposición al traslado de fondos de la nación a fiducias, confusiones entre la naturaleza de fiducia y encargo fiduciario y, por consecuencia, la comprensión sobre el momento en que se entiende ejecutado el presupuesto. También es importante tener en cuenta el carácter temporal y experimental del Fondo de Pago por Resultado, lo cual limita su capacidad para asumir retos de largo plazo, adicionar entidades públicas y desarrollar nuevas estructuras (Instiglio, 2019).

Otra de las barreras para lograr atraer inversionistas y vincularlos a este tipo de esquemas de PpR es el desconocimiento de la calidad de su inversión. Para estos actores se identifican asimetrías de información dada la novedad de estos instrumentos con lo cual su confianza se limitaba a los compromisos adquiridos por entidades públicas. En cuanto a los operadores, se advirtió que uno de los principales obstáculos radica en la falta de involucramiento en la definición de parámetros técnicos y legales de los contratos lo que conlleva a dificultades operativas 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 (*Social Finance* y Fundación Empresarios por la Educación, 2021).

A lo anterior se suma el poco conocimiento y definición de estos mecanismos que conlleva una alta fluctuación del personal dentro de las entidades públicas vinculadas al desarrollo de los proyectos. En consecuencia, existe un bajo aprendizaje entre los diferentes actores públicos que participan como co-pagadoras de resultados, altos costos de transacción para cada proyecto y la carencia de información disponible para los procesos de estructuración dificultando su creación, implementación y consolidación (*Social Finance* y Fundación Empresarios por la Educación, 2021).

La participación de entidades de manera desarticulada o aislada dificulta la retención y transferencia de aprendizajes en temas administrativos, contractuales, legales y técnicos, lo que a su vez dificulta su réplica o adopción por parte de otras instituciones y sectores que enfrentan retos similares para la obtención de resultados. Este fue el caso de los dos BIS individuales ya implementados en Colombia, pues al involucrar 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 los 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.

Por último, y a partir de los hallazgos descubiertos tras la implementación de mecanismos de pagos por resultados en cinco países latinoamericanos, el BID (2021) identificó que la disponibilidad y solidez de los datos son un requisito clave para el desarrollo de mercado de los BIS. La falta de datos gubernamentales confiables y exactos limitan su uso tanto en el diseño como en la evaluación del BIS, lo que finalmente se convierte en una barrera al crecimiento del mercado BIS. Por lo tanto, es imperante la necesidad de mejorar la calidad y disponibilidad de datos en todos los sectores, con el fin de extender los beneficios del uso de estos mecanismos a las diferentes políticas impulsadas por el Estado.

4.2. Persistencia de brechas para la inclusión laboral de población colombiana y migrante en pobreza o vulnerabilidad

En los últimos años los indicadores de mercado laboral vienen mostrando una importante afectación que se profundizó con la aparición del COVID-19. La tasa más baja de desempleo que se ha registrado fue de 8,9 % en 2015 y a partir de ese período presenta una tendencia creciente ubicándose en 10,5 % en 2019 (DANE, 2019). Por su parte, en el año 2020 la tasa de desempleo fue 19 %, lo que significó un aumento de 8,5 puntos porcentuales frente al año anterior (10,5 %); en consecuencia se presentó una disminución de la tasa global de participación que se ubicó en 56 % (7,3 puntos porcentuales por debajo de 2019), y de la tasa de ocupación que fue de 46 % (10,6 p.p. por debajo de 2019).

Tabla 3. Indicadores de empleo para población en condición de pobreza y pobreza extrema

	Tasa global de participación		Tasa de desempleo		Tasa de ocupación	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Total nacional	63 %	56 %	11 %	19 %	57 %	46 %
No pobres	65 %	60 %	9 %	12 %	59 %	53 %
Pobres	55 %	53 %	18 %	25 %	45 %	40 %
Pobres extremos	48 %	46 %	30 %	43 %	34 %	26 %

Fuente: Prosperidad Social (2021), con base en microdatos del Informe de pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2019-2020.

La población en pobreza y pobreza extrema es la que presenta mayores porcentajes de exclusión del mercado laboral. En la Tabla 3 se observa que para los pobres extremos la tasa de ocupación es considerablemente baja (34 %). Por el contrario, para los no pobres la TO se encuentra alrededor del 60 %, lo cual muestra que las personas pobres tienden a no acceder al mercado de trabajo, a diferencia de las personas no pobres. Por su parte, la tasa de desempleo de los hogares en pobreza extrema, esta 24 p.p. por encima del total nacional, mientras que la tasa de desempleo de la población en pobreza duplica la tasa de desempleo de la población no pobre.

Debido a la situación de exclusión del mercado laboral y la latente necesidad de generar ingresos, la población pobre se ve obligada a realizar actividades informales de generación de ingresos por cuenta propia o a emplearse en trabajos de baja productividad y de bajos salarios, con los que no pueden solucionar su condición de pobreza. El trabajo por cuenta propia y la pobreza están estrechamente vinculados, aunque no de forma

perfecta. Un estudio de la red internacional Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) concluye que los trabajadores independientes suelen concentrarse en categorías de ingresos medios bajos y riesgo de pobreza alto (Fields, 2019).

Las barreras que deben enfrentar las personas en situación de pobreza y pobreza extrema para acceder al mercado laboral formal se relacionan principalmente con brechas estructurales derivadas de las falencias en su proceso educativo, así como brechas friccionales relacionadas con los canales de búsqueda de empleo y la poca disponibilidad de recursos para participar en procesos de selección (DPS, 2019). Estas características configuran lo que la Comisión Económica América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina vulnerabilidad laboral (Cepal, 2009).

Las brechas estructurales se relacionan con la deficiencia de activos relacionados con la educación, las habilidades para el trabajo y la experiencia laboral. Según la caracterización de la Estrategia Unidos³² la población pobre presenta deficiencias significativas en materia educativa y un nivel de cualificación para el trabajo muy reducido. El promedio de años de educación de la población pobre extrema es de solo 4,3 años y presenta una tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años de 17,3 %, mientras que la población víctima del desplazamiento forzado presenta 4,6 años de educación promedio y una tasa de analfabetismo de 13 % (DNP, 2013). Esta condición limita ampliamente los resultados de los programas que promueven la inserción laboral y el incremento de la productividad laboral vía educación y aprendizaje en el trabajo.

El bajo nivel educativo de la población en pobreza extrema conlleva a: (i) la reducida capacidad para acceder a programas de desarrollo de capacidades relacionadas al empleo, como capacitación y entrenamiento, o a niveles superiores de educación; (ii) que la población entre al mercado de empleo en una situación precaria, en trabajos sin protección, sin estabilidad y sin posibilidad de aprendizaje; estas carencias también definen sus trayectorias posteriores en el mercado laboral, (iii) para la mayor parte de la población en pobreza o pobreza extrema aún con una mejora de sus activos, les resulta difícil competir con personas más calificadas por los escasos empleos en el sector moderno, por lo que el trabajo independiente e informal es la principal alternativa para la generación de ingresos laborales (DNP, 2013).

Por su parte, las brechas friccionales hacen referencia a la falta de información relacionada con el mercado laboral (canales de búsqueda) y la ausencia de recursos

³² La Estrategia de Superación de Pobreza Extrema– Estrategia Unidos- es una iniciativa de carácter nacional, transversal e intersectorial, coordinada por Prosperidad Social, que busca mejorar las condiciones de vida de los hogares más pobres del país mediante el acompañamiento familiar y el acceso preferente a la oferta social pública y privada pertinente en áreas de salud, educación, trabajo y vivienda.

económicos para solventar los gastos correspondientes a los procesos de selección (costes de transacción). En cuanto a los canales de búsqueda de empleo, las personas consiguen empleo en Colombia principalmente a través de canales informales. En 2017, cerca de dos terceras partes de quienes consiguieron empleo lo hicieron a través de amigos o familiares, mientras que el 5,45 % lo hizo a través de convocatorias, y 2,94 % a través de bolsas de empleo o intermediarios (Consejo Privado de Competitividad, 2018). De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH, 2020) a marzo de 2019 de las 14.370 personas encuestadas que se encontraban ocupadas, 1.634 (11,3 %) correspondió a población en condición de pobreza y pobreza extrema, de las cuales el 23,32 % consiguió trabajo a través de la ayuda de familiares, amigos y colegas. Este porcentaje para la población no pobre se ubicó en 33,74 %. Así, el acceso a canales de búsqueda de empleo de mayor eficiencia es otro de los obstáculos que enfrentan las personas en condición de vulnerabilidad para insertarse en condiciones favorables al mercado laboral formal.

Los resultados del piloto 2019 del Programa de acompañamiento familiar para la superación de pobreza - Unidos muestran que el mayor apoyo requerido por las personas en situación de pobreza y pobreza extrema que buscan vincularse a un empleo formal se relaciona con la formación y la información, que corresponden a las barreras relacionadas con la educación y los canales de búsqueda de empleo relacionados anteriormente. Otros aspectos en los que manifiestan requerir apoyo para el cierre de brechas se relacionan con documentación, herramientas de trabajo y transporte³³.

A esta problemática de la población en pobreza y pobreza extrema colombiana se suma la situación de la población migrante venezolana cuyo ingreso al país ha aumentado de manera sostenida desde inicio de su crisis económica y social. A pesar de existir una larga historia de intercambios de migrantes entre ambos países, los niveles de migración aumentaron en los últimos años de manera significativa e inesperada. Según datos de Migración Colombia, Colombia pasó de acoger en su territorio a 171.000 venezolanos con vocación de permanencia en mayo de 2017 a 1.842.390 en agosto de 2021³⁴, es decir que se pasó de recibir el 0,58 % al 6,48 % del total de la población venezolana en el país. De estos últimos el 19 % es población que se encuentra en condición regular, el 17 % se encuentra en situación irregular y el 64 % se encuentra en proceso de incorporación al Estatuto Temporal de Protección. Según los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población migrante es

³³ Para el programa piloto Superando Barreras los apoyos complementarios como el vestuario y el transporte ascendieron al 36 % y fueron los más utilizados para garantizar la participación de los beneficiarios en los procesos de selección.

³⁴ La cifra de 2017 fue reportada en el Documento CONPES 3950 Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. La cifra de 2021 corresponde a los datos del Observatorio de Migración del DNP.

mayoritariamente joven y en edad de trabajar. En particular, se observa para el año 2020 el 41,1% de la población migrante se encuentra entre 25 y 45 años de edad, el 32,5 % tiene entre 10 y 24 años y finalmente, el 2,6 % del total corresponde a personas de 55 años o más.

Por lo anterior, uno de los desafíos que actualmente enfrenta el país es como abordar la situación social y laboral de la población migrante. Una encuesta realizada por el Proyecto Migración Venezuela³⁵ reveló las difíciles condiciones en que vive gran parte de los casi 1,8 millones de migrantes venezolanos en Colombia. Por ejemplo, 48,8 % de esta población enfrenta un hacinamiento crítico en sus viviendas, el 51,7 % está en situación de pobreza multidimensional, 85,4 % les falta de aseguramiento en salud, 51,4 % tiene rezago escolar y 97,7 % de los hogares migrantes tienen empleos informales. Respecto a los efectos de la pandemia sobre los niveles de vulnerabilidad de la población migrante venezolana, el informe señaló que 61,7 % de los hogares enfrentó alguna dificultad durante el confinamiento, principalmente de generación de ingresos (79,6 %), y que más del 74 % de los hogares migrantes percibe que sus condiciones económicas son mejores o iguales que las que tenían en Venezuela (Proyecto Semana, 2020), situación atribuible tanto a su condición de migrantes como a los efectos de la pandemia.

Frente a su situación laboral, los migrantes muestran un mayor deterioro que la población colombiana. La tasa global de participación³⁶ se ubicó en 67,9 % a junio 2021, 0,7 % por debajo de la registrada en el mismo período del año anterior que fue de 68,6 % (Tabla 4). Por su parte, para el mismo período la tasa de ocupación de esta población fue de 50,9 %, que muestra una reducción de 1,9 pp. frente a junio 2020, donde se registró una ocupación de 52,8 %. Finalmente, la tasa de desempleo, para el período comprendido entre junio de 2020 y junio de 2021, evidencia un aumento de 4,4 p.p. para la población migrante, se pasó de 20,7 % a 25,1 %. Estos indicadores dejan ver la difícil situación de esta población.

Tabla 4. Indicadores de mercado laboral población migrante junio 2020 y 2021

Variables	Junio 2020	Junio 2021	Variación
TGP	68,6	67,9	-0,7
TO	52,8	50,9	-1,9
TD	20,7	25,1	4,4

³⁵ Encuesta realizada entre el 5 y el 17 de diciembre de 2020 en 99 municipios y 25 departamentos colombianos, incluida Bogotá.

³⁶ Estos indicadores laborales hacen referencia a la inmigración reciente, tomando en cuenta si vivían o no en Colombia en los últimos 12 meses.

Fuente: DANE-GEIH, con información del Módulo de Migración³⁷ (2021).

De acuerdo con CUSO (2020) la documentación, en términos de residencia y de los trámites para homologar estudios, así como para la certificación de competencias y experiencia laboral se constituye en la principal barrera para el acceso de la población venezolana al mercado laboral formal. Esta población también encuentra dificultades institucionales debido a que las entidades no están preparadas para su vinculación en los programas ofrecidos, además se observa baja preferencia de algunos empleadores para la contratación de población migrante. Cuso (2020) también considera que la discriminación y la xenofobia pueden llegar a incidir en la baja inserción en el mercado laboral formal.

Dadas las barreras mencionadas, se observa que la mayor parte de la población venezolana que se ubica en Colombia logra vincularse en actividades informales o cuando se trata de empleos formales, solo acceden a los niveles más bajos de la escala ocupacional. En consecuencia, esta población suele trabajar un mayor número de horas, recibe bajos ingresos y la afiliación a la seguridad social en el régimen contributivo es baja.

Frente al impacto de la migración venezolana en Colombia, un estudio del Banco de la República (Tribín et al, 2020) establece que el choque migratorio tiene efectos en las tasas de participación y de ocupación total. Se observa que los nativos están menos dispuestos a participar en el mercado laboral ante el choque migratorio. Si bien no se observa una reducción en la tasa de desempleo total por el choque migratorio, se encuentra que el choque migratorio aumenta la probabilidad de desempleo entre los mismos migrantes.

Lo anterior permite evidenciar la persistencia de barreras para la inserción laboral de la población tanto colombiana como migrante que se encuentra en pobreza o desplazamiento, situación que se ha acentuado con la pandemia. Por esto, resulta primordial avanzar de manera contundente en el camino para mitigar estas barreras, mediante el diseño e implementación de instrumentos oportunos que atiendan las necesidades y condiciones de estas poblaciones. Para este propósito, también se considera necesario superar el vacío existente en cuanto a la generación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

³⁷Tomado de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-09/RESPUESTA%20PROPOSICION%20MINTRABAJO.pdf>

Promover la adopción de mecanismos de innovación pública como esquemas de pagos por resultados, para la implementación de programas y proyectos sociales e innovadores para resolver retos públicos, como lo es el acceso efectivo al mercado laboral formal de la población migrante y colombianos en pobreza y pobreza extrema.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Fortalecer la capacidad institucional, la articulación de actores, gestión de riesgos, gestión de aprendizajes para la implementación de mecanismos de PpR en intervenciones innovadoras y sociales.

OE2. Promover la inclusión y retención laboral de población colombiana y migrante que se encuentre en estado de pobreza o vulnerabilidad a través de iniciativas financiadas bajo esquemas de mecanismos de PpR.

5.3. Plan de acción

A continuación, se presenta el plan de acción para la promoción de mecanismos de (PpR) como instrumento para materializar la innovación y generar valor público en programas de impacto social y la declaración de importancia estratégica *del Proyecto fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza – FIP* a nivel nacional para la financiación de un programa de inserción laboral de migrantes y jóvenes.

5.3.1 Eje estratégico para eliminar barreras para la adopción de mecanismos de innovación pública como esquemas de PpR para la implementación de programas y proyectos sociales

Con el fin de identificar la institucionalidad necesaria para la adopción de esquemas de PpR, el **Departamento Administrativo para la Función Pública** y el **Departamento Nacional de Planeación** desarrollarán en 2022 un estudio para diagnosticar el estado actual de la gobernanza Fondo de Pago por Resultados y la aplicación de mecanismos de pago por resultados en los sectores priorizados de la administración pública, con el fin de identificar oportunidades de fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la implementación de mecanismos de PpR.

Con el fin de identificar alternativas para financiar y consolidar el FPR como un vehículo para la promoción e implementación de la innovación pública, el **Departamento Nacional de Planeación** y el **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social** desarrollarán en 2022 un estudio diagnóstico de posibles actores, roles, esquemas y fuentes potenciales de financiación de iniciativas, programas y proyectos a ejecutarse a través de mecanismos de PpR.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la **Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia** diseñarán e implementarán en 2023 una ruta de acción entre el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la **Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia**, que promueva la vinculación de cooperantes internacionales en mecanismos innovadores de PpR, con el fin de identificar organismos y cooperantes internacionales que estén interesados utilizar estos mecanismos para financiar mecanismos que contribuyan al cierre de brechas sociales.

Con el objetivo de generar evidencia sobre la implementación de esquemas de PpR en el país como un mecanismo para la inclusión laboral de población colombiana en pobreza o vulnerabilidad y migrante, **el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social diseñará e implementará entre 2022 y 2023 una estrategia de documentación, y medición de resultados y de impacto, en el marco del esquema de PpR y las intervenciones de BIS y Empléate**, de tal manera que se garantice la generación de información suficiente y oportuna para la toma de decisiones en la implementación de los esquemas de PpR en el país.

De la misma manera, con el propósito de fortalecer la capacidad institucional para el diseño de estrategias que favorezca la inclusión laboral de la población desempleada, **el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social trabajará en 2022 en la elaboración y puesta en marcha de una propuesta de difusión de las lecciones aprendidas de esquema de PpR**, que transmita ventajas, riesgos y beneficios, y que considere la realización de una mesa técnica con el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Servicio Público de Empleo y el Departamento Nacional de Planeación para presentar los aprendizajes de las iniciativas BIS y Empléate.

5.3.2 Eje estratégico para el fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza a través de proyectos de empleabilidad bajo esquemas de pago por resultados

A través del proyecto de empleabilidad bajo el mecanismo de pagos por resultados se busca beneficiar a 4.304 personas mayores de 18 años en pobreza y pobreza extrema, migrantes venezolanos y colombianos a través de iniciativas de apoyo al empleo, que buscan eliminar o mitigar las barreras existentes que permitan el acceso efectivo al mercado laboral de la población objeto del programa y su permanencia, e incorpore las lecciones aprendidas, oportunidades de mejora y recomendaciones por etapas y componentes, con enfoque

territorial y poblacional, como insumo para la gestión de conocimiento que genere insumos para la toma de decisiones de política pública en materia de inclusión laboral de población vulnerable.

Para la operación del proyecto se suscribirán contratos con operadores encargados de implementar esquemas de intervención para atender a los participantes. Teniendo en cuenta el enfoque de PpR, se ha establecido que el costo de la colocación por persona asciende a 1.103.918 pesos, monto que se pagaría como resultado unitario al operador. Si una vez la persona colocada se retiene en su empleo al menos por tres meses, el operador recibirá 619.564 pesos adicionales. Si la persona permanece en el empleo al menos seis meses el operador recibiría 827.602 pesos adicionales; en este caso el total del pago por resultado de colocación y retención ascendería 2.561.084 pesos.

El ciclo operativo del programa se diseñará conforme las necesidades del mercado laboral, cobertura poblacional, focalización territorial, inversión presupuestal, entre otros, bajo un enfoque de PpR y siguiendo los lineamientos del Ministerio del Trabajo para los procesos de gestión y colocación laboral. Además, el operador deberá identificar la demanda laboral de las empresas con las cuales realice acercamientos en los diferentes sectores económicos para la potencial vinculación al mercado laboral formal de los participantes. Para el logro de los resultados esperados del programa se contempla el desarrollo de las siguientes cinco componentes.

Figura 6. Componentes de la ruta de intervención del Proyecto de empleo para población en pobreza y vulnerabilidad nacional y migrante



* El proponente deberá asegurar la gestión y presentación de proyectos por parte de aliados en el territorio.
 ** Liderado por Prosperidad Social

Fuente: DPS, con información de la Guía Operativa del Programa Empléate (2020).

A partir de la gestión e identificación de potenciales vinculaciones laborales adelantada por las entidades, aliados o prestadores autorizados interesados en ejecutar el

programa, se ofrece a la población los servicios de la ruta básica de gestión y colocación del Servicio Público de Empleo (SPE) por parte del prestador autorizado por el SPE, mediante servicios de convocatoria, preinscripción, inscripción y verificación de elegibilidad del participante. Posteriormente, en el componente de empoderamiento y promoción del talento humano, se desarrollan las actividades asociadas a la provisión de los bienes y servicios para la superación de barreras para cada una de las personas o empresas, de tal manera que logre una vinculación efectiva de la población. Entre estos se cuentan apoyos para fortalecimiento de habilidades así como para transporte, alimentación, vestuario y cuidado de menores.

En el componente de fomento de la productividad inclusiva el aliado, socio u operador selecciona los candidatos, de acuerdo con las vacantes presentadas y aprobadas en la iniciativa de apoyo al empleo y la vinculación laboral de los participantes, así como la provisión de los bienes y servicios para la superación de barreras institucionales y personales que se requieran.

La intervención culmina con la oferta de servicios post vinculación que contempla las actividades orientadas a la retención en los puestos de trabajo y a visibilizar la productividad de los equipos y empresas receptoras, con miras a consolidar una estrategia de posicionamiento de la inclusión laboral como enfoque que contribuye a la generación de valor compartido y objetivos estratégicos de las organizaciones.

5.4. Beneficios del proyecto

El *Proyecto fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza-FIP a nivel nacional*, correspondiente a la declaratoria de importancia estratégica del presente documento se orienta a mejorar las posibilidades de inserción y retención laboral de la población joven y migrante, promoviendo la generación de ingresos y el mejoramiento de vida de la calidad de vida de la población beneficiaria y sus hogares.

Son varios los beneficios que se derivan de la implementación de este proyecto. En primer lugar, el desarrollo del proyecto permitirá darle continuidad a la estrategia de promoción de PpR y de avanzar hacia la consolidación de las bases necesarias para la innovación en la gestión pública a través de un mecanismo que apunta a lograr mayor efectividad del gasto social y mayores impactos en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, entre ellos la población migrante. De esta manera se avanza en la articulación de recursos y esfuerzos entre actores públicos, privados y de cooperación para la solución de diferentes problemáticas sociales, así como una mayor cobertura de los programas que diseña e implementa el Gobierno nacional para el abordaje de estos problemas.

También se pretende obtener aprendizajes y evidencias para la escalabilidad y replicabilidad de esquemas innovadores en la política social y el fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa del Gobierno nacional para generar innovaciones en la política pública, así como para generar insumos que permitan el rediseño y ajuste de la política social, particularmente en materia de inclusión laboral para población vulnerable. Se espera beneficiar a 4.304 colombianos, migrantes venezolanos y retornados de Venezuela en situación de pobreza con acciones en formación y orientación que permitan mejorar sus posibilidades de empleabilidad.

Así mismo, los beneficiarios podrán fortalecer habilidades para el trabajo y además recibirán (i) apoyos para el cierre de brechas como pueden ser transporte, alimentación, vestuario, cuidado de menores, entre otros y (ii) servicios de orientación ocupacional, perfilamiento y remisión a procesos de selección.

A través de este proyecto se busca la vinculación de la población beneficiaria a un empleo formal y lograr la retención laboral entre 3 y 6 meses, creando una fuente estable de generación de ingresos que contribuya en la superación de pobreza. Adicionalmente, se busca que, con el fortalecimiento de las habilidades para el trabajo, esta población se mantenga en el mercado laboral formal una vez finalizada la intervención del programa, logrando la sostenibilidad del proyecto. Así, se logrará un enfoque territorial y poblacional para la superación de barreras no tradicionales que garanticen la vinculación laboral de una manera más eficiente y por resultados.

De otra parte, las empresas que se vinculen al programa obtendrán beneficios en términos de fortalecimiento de capital humano, disminución de la rotación, incremento de la productividad gracias a procesos de inclusión laboral, mejoramiento de sus procesos de selección.

5.5. Seguimiento

El seguimiento y monitoreo a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas tanto para el desarrollo de la política dirigida a fortalecer el uso de los mecanismos de pago por resultados como para la declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión *Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para La Superación de la Pobreza – FIP A Nivel Nacional*, con código BPIN 2019011000102 se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En ese anexo se señala los responsables de cada acción, sus períodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada una para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades involucradas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, según el

cronograma que para ello se defina. Las acciones establecidas en este documento CONPES tienen un período de implementación desde 2021 hasta el 2023. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en diciembre de 2021 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2023 (Tabla 5).

Tabla 5. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	31 de diciembre de 2021
Segundo corte	30 de junio de 2022
Tercer corte	31 de diciembre de 2022
Cuarto corte	30 de junio de 2023
Informe de cierre	31 de diciembre de 2023

Fuente: DNP (2021).

5.6. Financiamiento

El valor del proyecto fue estimado en 12.307 millones de pesos, de los cuales 5.208 millones de pesos corresponden al apalancamiento que hace el DPS con recursos de 2021. Los restantes 7.098 millones de pesos serán ejecutados entre 2022 y 2023 a través de vigencias futuras ordinarias. Para tal efecto, el Confis, en sesión del 9 de diciembre de 2021, otorgó aval fiscal por 7.098 millones de pesos (Anexo B). En la Tabla 6 se presenta la distribución de recursos por año para la ejecución del proyecto.

Tabla 6. Flujo de recursos para la ejecución del proyecto

(pesos corrientes)

Vigencia	2021	2022	2023	Total 2022-2023
Pesos corrientes	5.208.823.741	3.501.545.876	3.597.338.112	7.098.883.988

Fuente: DPS (2021).

Los recursos por utilizar en el proyecto están contenidos en las cifras del Marco de Gasto de mediano plazo vigente del sector de inclusión social y reconciliación. Los recursos del proyecto están distribuidos en cuatro componentes:

- (i) PpR en términos de empleabilidad: costo por colocación y retención de la población beneficiaria. Este es el valor que se le desembolsa al operador una vez verificado el resultado en colocación y retención.

- (ii) Comisión fiduciaria: corresponde al pago de recursos a la Fiduciaria por los servicios prestados para la administración de los recursos aportados por Prosperidad Social y los cooperantes, la suscripción de los contratos para la implementación de los proyectos de PpR s, la contratación del personal del Fondo, el desembolso de recursos y los demás pagos que se requieran para su operación.
- (iii) Operación del Fondo: incluye los gastos de soporte técnico para la administración de la plataforma tecnológica para verificación y aprobación de pagos por resultados obtenidos, la contratación de una evaluación del programa de empleo, y el valor de los contratos de prestación de servicios del equipo especializado del Fondo FPR para la administración de los proyectos y los contratos derivados.
- (iv) Auditoría independiente: corresponde al servicio de auditoría externa para la verificación y certificación respecto a los resultados presentados por el o los operadores en la implementación del programa de empleo, a partir de lo cual se realiza el pago de los resultados pactados.

La estructuración financiera de la intervención contempla los elementos presentados en la Tabla 7, en la que se destaca que el valor del proyecto de empleo de 4.999 millones de pesos representa el 70,4 % del total de las vigencias futuras necesarias.

Tabla 7. Estimación de costos del proyecto por tipo de componente

(pesos corrientes)

Componente	2022	2023	Total	Participación %
Pago por Resultados en Empleo	2.500.000.000	2.499.827.070	4.999.827.070	70,4
Comisión Fiduciaria	66.358.725	115.017.411	181.376.136	2,6
Operación del Fondo	320.000.000	885.600.000	1.205.600.000	17,0
Auditoría independiente	615.187.151	96.893.631	712.080.782	10,0
Total	3.501.545.876	3.597.338.112	7.098.883.988	100,0

Fuente: Prosperidad Social (2021).

Por otra parte, frente a las acciones de política presentadas en este documento en el objetivo estratégico 1, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades que se proponen. Se estima que el costo total para el desarrollo de las acciones

de política es 933 millones de pesos que se ejecutará en un período de dos años y será financiado con recursos de Funcionamiento del Presupuesto General de la Nación (Tabla 8).

Tabla 8. Estimación de costos acciones de política por año

(pesos corrientes)

Vigencia	2022	2023	Total 2022-2023
Pesos corrientes	573.000.000	360.000.000	933.000.000

Fuente: DNP (2021).

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Estrategia para la promoción de mecanismos de Pago por Resultado (PpR) como instrumento para materializar la innovación y generar valor público en programas de impacto social planteada en el presente documento CONPES junto con su Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A y declarar de importancia estratégica el proyecto de inversión denominado Fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza – FIP a nivel nacional, con código BPIN nro. 2019011000102, con el fin de garantizar los recursos para adelantar el proyecto de empleo para población migrante y colombiana en el marco del Contrato de Desempeño de Reforma Sectorial (CDRS) para una Economía Inclusiva, Verde, y Competitiva en Colombia suscrito con la Unión Europea, según el aval fiscal otorgado por el Confis, presentado en el Anexo B.
2. Solicitar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:
 - a. Gestionar las vigencias futuras para el proyecto de inversión fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza - FIP a nivel nacional.
 - b. El diseño e implementación de una estrategia de documentación, medición de resultados y de impacto en el marco del esquema de PpR y las intervenciones de BIS y Empléate.
 - c. La elaboración y puesta en marcha de una propuesta de difusión de las lecciones aprendidas de esquema de PpR que transmita ventajas, riesgos y beneficios.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación elaborar un estudio de diagnóstico de actores, esquemas y fuentes potenciales de financiación de iniciativas a través de mecanismos de PpR.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública desarrollar un estudio para diagnosticar el estado actual de la gobernanza Fondo de Pago por Resultados y la aplicación de mecanismos de pago por resultados en los sectores priorizados de la administración pública.
5. Solicitar a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia diseñar e implementar una estrategia para la gestión de recursos de cooperación internacional

orientados a financiar iniciativas sociales e innovadoras a través de mecanismos de PpR.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Anexo B. Aval Fiscal del Confis



5.4.0.2 Grupo de Inclusión Social y Control

Doctora
TATIANA BUELVAS RAMOS
Secretaria General
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Carrera 7 No. 27-18
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2021-065474
Bogotá D.C., 13 de diciembre de 2021 15:52

Radicado entrada: 1-2021-105411
No. Expediente: 2639/2021/SITPRES

Asunto: Respuesta solicitud Aval Fiscal

Apreciada doctora Tatiana:

En atención al oficio No. S-2021-2000-322735 del 24 de noviembre de 2021, de manera atenta me permito informarle que el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en su sesión del día 9 de diciembre de 2021, aprobó la solicitud de aval fiscal para el proyecto de "Fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza- FIP a nivel Nacional" del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con lo señalado en los artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el Artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, en los siguientes términos:

Cifras en pesos

Fuente	2022	2023
Nación	3.501.545.876	3.597.338.112

Lo anterior, con el fin de que la entidad continúe con el proceso para la Declaratoria de importancia Estratégica por parte del Consejo Superior de Política Económica y Social (CONPES).

Cordial saludo,

CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ
Secretaria Ejecutiva Consejo Superior de Política Fiscal

Revisó: Diana Jiménez / Liliana María Rodríguez
Preparó: Jhon Higuera

Firmado digitalmente por: CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ
Directora General del Presupuesto Público Nacional

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 8021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co

Anexo B. Programas de inclusión laboral para población colombiana

Tabla 9. Programas de inclusión laboral dirigidos a colombianos

Programas	Descripción
Programa Empléate	A través de iniciativas de apoyo al empleo, para eliminar o mitigar las barreras existentes que permitan el acceso efectivo y permanencia al mercado laboral de la población sujeto de atención de Prosperidad Social y se realiza a través del FPR que se constituyó por parte de la entidad para lograr la mayor eficiencia de los recursos públicos
Camello si hay	Mediante el Decreto 688 de 2021, se crea en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 <i>Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad</i> , el apoyo económico para la generación de empleo de jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete. Este beneficio será otorgado a los empleadores, es decir a las personas jurídicas, naturales, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos y cooperativas que contraten o vinculen formalmente a jóvenes entre 18 y 28 años a partir del mes de julio y durante el resto de la vigencia 2021.
Estado Joven	Programa liderado por el Ministerio del Trabajo en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la UAESPE, que facilita a jóvenes estudiantes, el paso del ciclo de aprendizaje al mercado laboral, a través de incentivos para la realización de sus prácticas profesionales en el sector público.
Primer empleo	A través del Decreto 392 de 2021, a los contribuyentes de impuesto sobre la renta tendrán deducciones, si dan 'primer empleo' a jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual se debe tener la certificación del Ministerio del Trabajo en la que se acredite que es el 'primer empleo' de quien se contrató
Pacto de Productividad	Programa empresarial de promoción laboral para personas con discapacidad con el objetivo principal de: crear un Modelo de Inclusión laboral de Personas con discapacidad que articule y fortalezca en alianza con el sector empresarial, los servicios de formación y empleo.
Ruta básica Empleo SPE – Cierre de brechas	A nivel nacional, el Servicio Público de Empleo cuenta con agencias y bolsas de empleo autorizadas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, las cuales ofrecen servicios de gestión y colocación a la población colombiana y a la población migrante proveniente de Venezuela de manera gratuita y de fácil acceso.

Fuente: DPS (2021).

Anexo C. Programas de inclusión laboral para población migrante

Tabla 10. Programas de inclusión laboral para población migrante

Programas	Descripción
<p>Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal – ETPV</p> <p>Empresas de brazos abiertos</p>	<p>En el marco del ETPV, los migrantes venezolanos que cuenten con el PPT, pueden acceder a los servicios del Servicio Público de Empleo y del SENA que incluye formación gratuita para el empleo, búsqueda de ofertas laborales, orientación ocupacional, entre otros</p> <p>Con el fin de incentivar la inclusión laboral de nacionales venezolanos y colombianos, el Ministerio del Trabajo y el Programa de Estabilización Comunitaria de USAID, implementado por la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, con el apoyo del Taller Creativo de Aleida Sánchez B. SAS., se desarrolló la estrategia “Empresas de Brazos Abiertos”, implementada entre noviembre de 2020 y julio de 2021, la cual buscó enriquecer la experiencia de los cerca de 40 participantes delegados por las 25 empresas vinculadas, a través de talleres liderados por expertos temáticos, brindando herramientas conceptuales y prácticas para el abordaje de la migración laboral. De igual forma, se intercambiaron vivencias y retos que a diario se presentan en la vinculación laboral de personas refugiadas y migrantes desde las empresas.</p>
<p>Programa de Alianzas para la Reconciliación – PAR DE USAID Y ACDI/VOCA</p> <p>Programa para Fortalecer Políticas de Empleo con el BID</p> <p>Iniciativas ACNUR</p>	<p>Iniciativa de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y ACDI/VOCA que promueve alianzas para generar acciones de movilización, inclusión e integración económica, social y cultural en 24 municipios de Colombia, ciudades con mayor presencia de población migrante venezolana, y territorios PDET</p> <p>El programa para Fortalecer Políticas de Empleo es una operación de inversión de USD 25 millones que ejecuta el ministerio del trabajo. Esa operación se financia en un 80 % con recursos de crédito, y aproximadamente 10 % con un grant del gobierno suizo y aproximadamente 10 % con recursos de la Iniciativa de Migraciones del BID</p> <ul style="list-style-type: none"> • ACNUR genera alianzas con actores clave como el Ministerio del Trabajo, el Servicio Público de Empleo (SPE), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Cajas de Compensación Familiar, agencias de empleo, entidades bancarias, empleadores e industrias, grupos sindicales, y agencias de las Naciones Unidas como OIT y OIM. También apoya y trabaja junto al Ministerio del Trabajo en Colombia para promover la inclusión de los venezolanos en el mercado laboral y su regularización, a través del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF).

- ACNUR apoya la organización de ferias de empleo para venezolanos en colaboración con el Ministerio del Trabajo, el Servicio Público de Empleo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y otras agencias municipales de desarrollo económico.
- **Debido a los efectos de la crisis económica relacionada con COVID-19**, ACNUR junto con otros miembros del GIFMM, está identificando y apoyando a pequeños empresarios e iniciativas de emprendimientos de población venezolana que contribuyan al mercado local de acogida y la reactivación económica post COVID-19.

Gobernabilidad de las migraciones mejorada en Colombia para promover empleos y trabajo decente de la OIT

- Proyecto enfocado a mitigar las barreras que dificultan el acceso a los trabajadores venezolanos en Colombia al mercado laboral a través de:
- Posicionamiento de la temática de la migración laboral en espacios de debate y dialogo regional
- Prestación de asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, UAESPE y SENA, para promover la empleabilidad de la población migrante venezolana
- Apoyo en el diseño de estrategias de desarrollo empresarial, para fomentar los emprendimientos de trabajadores migrantes y su participación en cadenas productivas.

Programa de retorno de connacionales y redes de atención al migrante de la OIM
Ruta básica Empleo SPE – Cierre de brechas

Asistencia técnica al Gobierno colombiano en la implementación de políticas migratorias y, por ende, de actividades y programas relacionados con la vinculación de la diáspora, el retorno de connacionales en el marco de la Ley 1565 de 2012, el fomento de la migración ordenada y regular y prevención de la migración irregular, el fortalecimiento de las redes de atención al migrante y programas de migración laboral, así como en la investigación en temas relacionados con la migración.

A nivel nacional, el Servicio Público de Empleo cuenta con agencias y bolsas de empleo autorizadas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, las cuales ofrecen servicios de gestión y colocación a la población colombiana y a la población migrante proveniente de Venezuela de manera gratuita y de fácil acceso.

Fuente: DPS (2021).

BIBLIOGRAFÍA

- ACDIVOCA. (s.f). Programa de Alianzas para la Reconciliación PAR. Tomado de: <https://www.acdivoca.org.co/portfolio-posts/programa-de-alianzas-para-la-reconciliacion>
- Aceros, V., Rodríguez Triana, N., Rodríguez Rocha, M. & Vivas, D. (2021). Principios de la Innovación Pública en Colombia. Bogotá: Grupo de Modernización del Estado, Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Principios_Innovacion%3%B3n_P%3%BAblica.pdf
- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2021). Acceso e integración al mercado laboral: un elemento clave para los medios de vida y la inclusión económica de venezolanos. Colombia – enero 2021. Recuperado de: <https://www.acnur.org/601ef63d4.pdf>
- Agusti, A. & Ronicle, J. (2021). Bonos de impacto social en América Latina El trabajo pionero de BID Lab en la región Lecciones aprendidas. Nota Técnica BID 2087. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Bonos-de-impacto-social-en-America-Latina-El-trabajo-pionero-de-BID-Lab-en-la-region-Lecciones-aprendidas.pdf>
- Banco Mundial. (2006). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. 1ra Ed. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Casas, L., González-Velosa, C., & Meléndez, M. (2018). Políticas para Más y Mejores Empleos: El rol de Ministerio del Trabajo en Colombia. El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pol%C3%ADticas_para_m%C3%A1s_y_mejores_empleos_El_rol_del_Ministerio_de_Trabajo_en_Colombia_es_es.pdfCEPAL.
- Chaparro et al. (2020). Evaluación de impacto de “Empleando Futuro” – Primer Bono de Impacto Social en América Latina. Universidad Eafit. Medellín._Consejo de Estado. Sección III. Sentencia 17/04/2013. Exp. 42532
- Constitución Política de Colombia. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). Documentos CONPES 3950 Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

Cuso Internacional. (2020). Colombia: Dinámicas laborales de las mujeres migrantes venezolanas en Colombia <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/83306>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). DANE Boletín técnico Mercado laboral - diciembre 2020.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021). Población migrante venezolana en Colombia: un panorama con enfoque de género. Nota estadística. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul-2021-nota-estadistica-poblacion-migrante-venezolana-panorama-con-enfoque-de-genero.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Recomendaciones del DNP a la Misión de Generación de Ingresos. Los enfoques en la política de generación de ingresos.

Departamento Nacional de Planeación (2019). Evaluación de resultados e impacto del Programa 40.000 primeros empleos. Bogotá. Recuperado de: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1159>

Departamento Nacional de Planeación (2019). Conpes 3974. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por usd 20 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa para fortalecer políticas de empleo. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3974.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2020). Informe de barreras a la innovación pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (2020) Estudio de Barreras a la innovación pública en Colombia, Región Central

Departamento Nacional de Planeación (2020) Estudio de barreras a la innovación pública en Colombia en la región pacífico, Departamento del Chocó.

Departamento Nacional de Planeación (2020). Estudio de barreras a la innovación en Colombia, Región Caribe (2020).

Social Finance & Fundación Empresarios por la Educación (2021). Evolución del ecosistema de PpR en Colombia: Un Estudio de Caso. Recuperado de <http://www.sibs.co/wp->

content/uploads/2021/06/Evoluci%C3%B3n-del-ecosistema-de-pago-por-resultados-en-Colombia-Estudio-de-Caso.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2021). Memorias Foro Barreras a la Innovación Pública. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/MEMORIAS_BARRERAS_INNOVACI%C3%93N.pdf

Departamento de Prosperidad Social (2017). Pacto de Productividad. Historia Pacto de Productividad. Tomado de: <http://www.pactodeproductividad.com/programa/historia>

Departamento de Prosperidad Social (2017). Informe de la evaluación de impacto del programa Jóvenes en acción. Bogotá. Recuperado de <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/JeA/Evaluacion-de-Impacto-del-Programa-Jovenes-en-Accion-resumen-Dic2017.pdf>

Departamento de Prosperidad Social (2018). Documento final de lecciones aprendidas y barreras identificadas Convenio 357 FIP de 2018.

Departamento de Prosperidad Social (2019). Documento recomendaciones de política pública para la inclusión laboral de población en condición de pobreza, pobreza extrema y víctima del conflicto por desplazamiento GIT Empleabilidad.

Ethos. (2019). Pago por Resultados: De la promesa a la realidad. Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. México. Recuperado de: <https://www.ethos.org.mx/pago-por-resultados-de-la-promesa-a-la-realidad-2/#:~:text=El%20Pago%20por%20Resultados%20es,sociales%20eficientes%2C%20innovadoras%20y%20transparentes.>

Fields, G. (2019). Self-employment and poverty in developing countries. IZA World of Labor 2019. Recuperado de: <https://wol.iza.org/articles/self-employment-and-poverty-in-developing-countries/long>

Inter-American Development Bank. (s.f)- Información CO-L1250 : Programa para Fortalecer Políticas de Empleo. Tomado de: <https://www.iadb.org/es/project/CO-L1250>

ILO.(2019).Gobernabilidad de las migraciones mejorada en Colombia para promover empleos y trabajo decente. Tomado de: https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_753542/lang-es/index.htm

- Instiglio. (2019). Resultados de la Agenda de Aprendizajes. Primer bono de impacto social en un país en desarrollo. Programa SIBS.co. Recuperado de: <http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2019/11/Agenda-aprendizajes-VersionFinal.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2021). Política integral migratoria. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2021) ABC del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_abc_estatuto_al_migrante_venezolano_05mar-2021.pdf
- Ministerio del Trabajo (2021). ABECÉ Decreto 688 de 2021 Apoyo para la generación de empleo de jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete. Recuperado: [https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/ABECE+Decreto+688+\(2\).pdf](https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/ABECE+Decreto+688+(2).pdf)
- Ministerio del Trabajo (s.f) Información Empresa de Brazos Abiertos – Inclusión laboral sin fronteras, una invitación a hacer de la suya una empresa inclusiva. Tomado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/web/empleosinfronteras/brazos-abiertos>
- Ministerio del Trabajo (sf.) Información Estado Joven prácticas laborales en el sector público. Tomado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/estado-joven>
- Ministerio del Trabajo (2021) Información #Trabajando Juntos ETPV sin fronteras. Tomado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/web/empleosinfronteras/etpv-sin-fronteras>
- Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. Retorno de connacionales y redes de atención al migrante de la OIM. Tomado de: <https://colombia.iom.int/retorno-de-connacionales-y-redes-de-atenci%C3%B3n-al-migrante>
- Proyecto Semana (2020). Informe de Caracterización de los hogares migrantes a partir de la Encuesta de Calidad de Vida e Integración de los migrantes venezolanos en Colombia. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1632325014_informeencuesta-calidad-de-vida-e-integracion-migrantespdf

SIBs.CO: programa de Bonos de Impacto Social en Colombia del Banco Interamericano de Desarrollo(2017). Mapeo de tipos de resultados de empleabilidad y empleo inclusivo en el país. Bogotá. Recuperado de http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2020/02/Corona_BIS_IMPRESION.pdf

Tribín et al. (2020). Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. Ensayos sobre Política Económica (ESPE), núm. 97, octubre.