

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Pago por Resultados para Más y Mejores Empleos en América Latina y el Caribe
▪ Número de CT:	RG-T3858
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gonzalez Velosa, Carolina (SCL/LMK) Líder del Equipo; Rosas Shady, G. David (SCL/LMK) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Gomez Gerena, Maria Fernanda (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Rucci, Graciana (SCL/LMK); Ternent, Marie Christine (DIS/CCO); Vila Saint-Etienne, Sara (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Investigación y Difusión
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A .
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 Abr 2021.
▪ Beneficiario:	Colombia, Perú y Costa Rica
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank (SCL/LMK)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses (periodo de ejecución: 30 meses)
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas y Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Igualdad de género

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Las medidas de confinamiento por la pandemia y la consecuente crisis económica han tenido un impacto dramático en el mercado de trabajo en la región. Entre febrero 2020 y enero 2021 se han perdido más de 17 millones de empleos, es decir un 8% del empleo con respecto a los niveles precrisis, en 11 países de América Latina<sup>1</sup>. Si bien esta pérdida de empleos ha afectado sobre todo al sector informal, también se han destruido empleos formales en un 4%. Se anticipa que estos efectos serán persistentes y especialmente pronunciados en la población típicamente más excluida del mercado laboral (mujeres, jóvenes, minorías étnicas y población de bajo nivel educativo) (Arboleda et al 2020). La crisis agrava un problema que ya era estructural: incluso antes de la pandemia, el mercado laboral de la región se caracterizaba por las limitaciones en acceso a empleos formales y de calidad (Alaimo et al 2015).

<sup>1</sup> Fuente: Observatorio Laboral Covid del BID

- 2.2 Dentro de las herramientas que vienen utilizando los países para atender esta crisis están las *políticas activas de mercado de trabajo*, como la capacitación, la intermediación y la asistencia en la búsqueda de empleo. Estas políticas pretenden ayudar a los buscadores de empleo a insertarse en un trabajo de calidad. Se trata de políticas en las que, de hecho, desde antes de la crisis, algunos países ya hacían inversiones importantes. En Colombia, por ejemplo, se estima que en 2017 se ejecutaron al menos 0.5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) agregando programas nacionales del SENA, el Departamento de Prosperidad Social y Servicio de Empleo y sin incluir numerosas iniciativas subnacionales.
- 2.3 La evidencia sobre el impacto de estas políticas es abundante y los resultados son muy variados: con impactos en empleo de calidad bajos e incluso negativos o impactos positivos y a veces persistentes en el largo plazo. Distintos estudios han tratado de identificar los factores asociados a las políticas exitosas (v.g., Card et al 2017, Kluve et al 2017, McKenzie 2017). En una revisión sistemática de 114 evaluaciones de impacto que cubre una amplia gama de metodologías y países, Kluve et al (2017) encuentran que tienen mayor probabilidad de éxito los programas de políticas activas que: (i) hacen perfilamiento de los beneficiarios y seguimiento a su desempeño; (ii) combinan distintos tipos de servicios para adecuarlos a la necesidad de los beneficiarios (por ejemplo, orientación profesional, capacitación e intermediación laboral); y (iii) otorgan a los proveedores incentivos financieros al resultado (por ejemplo, que los beneficiarios hayan conseguido un empleo formal). Se trata de tres atributos que, generalmente, caracterizan a los programas de Financiamiento por Resultados (FpR).
- 2.4 Los programas de FpR se diferencian de programas más comunes y tradicionales en la región que se ejecutan a través de un esquema de financiamiento basado en insumos o productos. En el caso de financiamiento por insumos, se paga a proveedores según elementos utilizados para proveer los servicios, (v.g, personal, aulas o equipos de enseñanza), y en el caso de financiamiento por productos, se paga según las actividades o servicios proveídos (v.g., capacitación, certificación, intermediación u orientación). Sin embargo, en ninguno de estos casos se paga según los resultados como, por ejemplo, aprendizajes adquiridos por asistentes al curso o egresados que consiguen un empleo para el cual se formaron. El pago exclusivamente por insumos o productos reduce los incentivos a la efectividad y limita la construcción de información para rendición de cuentas. De hecho, es usual que no se hagan mediciones ni se dé seguimiento a resultados que vayan más allá de metas de cobertura. Además, dado que los insumos se determinan ex ante para pagarle a los proveedores, no hay mucho espacio para adaptar la intervención según las particularidades del contexto o el perfil del beneficiario, lo que le resta flexibilidad a la intervención. Por ejemplo, no se pueden proveer servicios complementarios adicionales o servicios más intensivos que puedan requerir los beneficiarios más vulnerables.
- 2.5 Los esquemas de FpR implican mejoras en todos estos aspectos. Se pueden implementar diferentes modelos a partir de distintas combinaciones en dos dimensiones. La primera es la modalidad de pago, que puede otorgarse por: únicamente el resultado; una combinación entre insumos, productos y resultados; o incrementos graduales con respecto a una meta. La segunda dimensión corresponde a la distribución del riesgo entre los que financian (pagadores) y los que proveen el servicio (operadores). Esto está asociado a cómo y quién financia los resultados: el

gobierno o un donante; un inversionista privado o institucional; o el beneficiario del programa.

- 2.6 A nivel global se han puesto en marcha diferentes modelos de FpR en programas de empleo. Por ejemplo, en un modelo básico, un prestador otorga servicios a un beneficiario, y luego el gobierno o donante paga únicamente por el resultado. Así funciona el programa Empléate, financiado con recursos del Gobierno colombiano: los operadores proveen servicios de orientación, intermediación y capacitación a población vulnerable desempleada, y el Gobierno paga a los operadores sujeto al cumplimiento de metas de colocación y retención de los beneficiarios. Los operadores asumen el riesgo de que el programa no funcione.
- 2.7 Una variación del modelo básico son los Bonos de Impacto Social (BIS), que se han incorporado en países como Estados Unidos, Reino Unido, y Colombia. En los BIS se involucra la participación de inversionistas de impacto, que pagan de forma adelantada por insumos a un operador o prestador que otorga un servicio a un beneficiario, y luego el Gobierno o un donante realiza el pago por resultados. Así, a diferencia del modelo anterior, los inversionistas -y no los operadores – asumen el riesgo de que el programa no funcione. Los BIS, por tanto, permiten atraer operadores que pueden ser muy efectivos proveyendo servicios pero que no cuentan con el capital para asumir el riesgo y operar sin el financiamiento previo de sus insumos.
- 2.8 También hay otros esquemas interesantes en los que los beneficiarios pagan total o parcialmente por los resultados. Este es el caso de los *Career Impact Bonds (CIB)*<sup>2</sup>, en los que un inversionista paga a proveedores de capacitación la formación de estudiantes y, si éstos obtienen empleos de calidad, repagan los costos del programa con un porcentaje fijo de sus ingresos por un periodo de tiempo determinado. El *Income share agreement (ISA)*, es muy similar, pero no hay un inversionista involucrado. A diferencia del CIB, el beneficiario paga directamente al proveedor de servicios en función de resultados en empleo.
- 2.9 En cualquier modelo, el FpR tiene la capacidad de mejorar la efectividad de los programas de empleo a través de cuatro canales. Primero, exigiendo que los resultados en empleo sean medidos y divulgados, para lo cual hay que darles seguimiento. Segundo, buscando una alineación entre los incentivos de pagadores, proveedores y beneficiarios alrededor de los resultados esperados. Tercero, permitiendo una mayor adaptabilidad del modelo de intervención, al no predeterminar combinaciones de insumos ex ante. Y cuarto, facilitando la canalización de mayores recursos de distinta procedencia (públicos, privados o de organizaciones sociales) en la medida en que hay mayor rendición de cuentas sobre costos y resultados. De hecho, el gasto en PAML a través de FpR para países de ingresos medios y bajos pasó de US\$1 billón a US \$25 billones entre el 2008 y 2018 (Instiglio, 2018). Dadas las limitaciones fiscales que enfrentarán los gobiernos en la región producto de la crisis de la Covid-19, este potencial del FpR para canalizar recursos de donantes y cooperación internacional que complementen iniciativas públicas es especialmente relevante.
- 2.10 Ahora bien, de acuerdo con la experiencia adquirida por el grupo BID y la evidencia existente, hay retos técnicos y operativos importantes en el diseño e implementación de un programa de PAML con FpR. Entre ellos están, por ejemplo: (i) la definición del

---

<sup>2</sup> <https://socialfinance.org/career-impact-bonds/>.

precio óptimo por un resultado, que requiere de análisis técnicos, consensos e información que puede ser difícil de conseguir; (ii) el diseño de incentivos financieros, que pueden ser insuficientes para conseguir el resultado o demasiado exigentes, al punto de no ser plausibles; (iii) la verificación de resultados, que debe ser realizada por una tercera parte neutral y según información que no sea fácilmente manipulable; (iv) la mitigación del riesgo de *descreme*, en el que los operadores pueden seleccionar sólo a beneficiarios con alta probabilidad de éxito para los que la intervención puede ser menos necesaria o incluso superflua; (v) las reglas de ejecución, que pueden ir en contra de los principios del FpR si imponen incentivos al fácil y rápido desembolso; y (vi) las capacidades en la provisión de servicios de los operadores, que, si son insuficientes, limitarán el logro de resultados. Todos estos elementos son determinantes para asegurar la sostenibilidad y escalabilidad de los programas de FpR. De allí la importancia de diseñar un esquema operativo que responda adecuadamente a cada uno de estos aspectos.

- 2.11 En suma, producto de la Covid-19, la región se encuentra, por un lado, con una agravación de los problemas estructurales del mercado laboral, como son el elevado desempleo y la elevada informalidad laboral; y, por otro lado, con un profundo deterioro de las cuentas fiscales. Dado este contexto y la importante inversión que hacen los países de la región en PAML que tienen resultados inciertos, es fundamental apoyar a los países a mejorar la efectividad del gasto en programas de empleo. Según la evidencia, esto puede lograrse escalando esquemas de FpR.
- 2.12 Así pues, el objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es financiar el diseño de la iniciativa de Pago por Resultados para Más y Mejores Empleos en América Latina y el Caribe. A través de esta iniciativa se canalizarán recursos del gobierno y la cooperación internacional para el Financiamiento por Resultados (FpR) en programas de empleo. El foco de atención estará centrado en la población vulnerable, con bajo nivel de escolaridad y mayores dificultades de acceso a empleos de calidad. Específicamente, esta CT permitirá al Banco brindar apoyo a los países de la región en la definición previa de las especificaciones técnicas que son necesarias para poder avanzar hacia un esquema de este tipo.
- 2.13 Colombia es el país que más ha avanzado en la implementación de modelos de FpR en empleo, con el desarrollo de tres Bonos de Impacto Social y un Fondo de Pago por Resultados con apoyo del BID. El diseño de la iniciativa partiría de esta experiencia. El Gobierno de Perú ha manifestado interés y tiene también experiencia en la construcción de normas presupuestales de pago por resultados. Además, existe una operación de crédito ejecutada por el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) con la que se busca rediseñar programas de empleo para jóvenes e introducir incentivos al desempeño como el pago por resultados. Asimismo, en Costa Rica, la fundación Aliarse viene desarrollando una propuesta de Bono de Impacto Social que podría ser implementada luego por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Ahora bien, a los tres gobiernos anteriormente mencionados pueden sumarse otros, lo que dependerá del interés que manifiesten gobiernos y donantes. Aquí vale la pena destacar a Argentina, donde se implementó un Bono de Impacto Social con apoyo del BID Lab para empleo de jóvenes vulnerables, y Guatemala, que ha manifestado al Grupo BID un interés de apoyo en esta dirección.
- 2.14 Este proyecto se enriquecerá de las lecciones aprendidas de la operación CO-T1425 “Modelo de Inclusión Social para Personas con Discapacidad” liderada por BID Lab, que brinda asistencia técnica para el diseño e implementación de bonos de impacto

social y otros modelos de FpR en Colombia y la operación RG-E1722 “Pagar por empleos para la población vulnerable durante la crisis del Covid-19”, que evalúa el impacto de un programa de empleo de FpR del Gobierno de Colombia. Además, los hallazgos de esta operación podrán informar la operación de crédito CO-L1250 “Fortalecimiento de las políticas de empleo en Colombia,” que invierte en el fortalecimiento del modelo de atención y los incentivos al resultado de los prestadores del Servicio Público de Empleo. Igualmente, las lecciones aprendidas en esta operación podrán ser adoptadas por el MTPE de Perú para mejorar el diseño de sus principales PAML, en particular de los servicios y programas de capacitación laboral en el marco de la PE-L1152 “Mejoramiento y Ampliación de los Servicios del Centro de Empleo para la Inserción”. Por último, al ser esta una CT regional de investigación y difusión, se mantendrá el contacto pertinente con las Representaciones de los países involucrados y en caso de realizarse actividades físicas en estos, se solicitará la correspondiente no-objeción de las entidades de enlace.

- 2.15 Esta CT es consistente con la Segunda actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) al estar alineada con el desafío de: (i) inclusión social e igualdad, pues promueve el acceso a mejores oportunidades laborales a población vulnerable con bajo nivel educativo; (ii) productividad e innovación, pues incrementa la productividad laboral de la población vulnerable a partir de la provisión de servicios como orientación, formación e intermediación; y con el área transversal de (iii) igualdad de género y diversidad, pues al ser las mujeres de la población que presenta mayores dificultades para insertarse al mercado laboral, la operación tendrá un enfoque de género diferencial que se incorporará dentro del diseño del modelo de FpR de la iniciativa. Igualmente, la CT se encuentra alineada con la Estrategia País de Colombia 2018-2022 con el objetivo de reducir la informalidad en la economía, con la Estrategia País de Perú 2017-2021 con el objetivo de mejorar la productividad de la economía, y con la Estrategia País de Costa Rica 2019-2022 (GN-2977) con el objetivo de mejora de la productividad y reducción de las brechas productivas, y con el pilar de acumulación de capital humano para la inclusión y la productividad. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) por medio de los indicadores de beneficiarios de iniciativas de empleo. El programa es consistente con Marco Sectorial de Trabajo del Banco (GN-2741-12) al promover medidas de política para incrementar una mayor formalidad y seguridad social. Al ser esta una operación regional, no se encuentra incluida dentro de los CPDs de los países beneficiarios.
- 2.16 Asimismo, esta operación está alineada con el Fondo SOC – Programa Estratégico para el Fondo Social con el objetivo de fortalecer esfuerzos de instituciones públicas para realizar proyectos sociales de una manera más eficiente, pues busca implementar un esquema de financiamiento innovador en programas de empleo orientado a resultados; y con el objetivo de promover la inclusión social pues la iniciativa está focalizada a la población más vulnerable que presenta mayor dificultad de insertarse laboralmente.

### **III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 3.1 **Componente 1. Definición conceptual de la iniciativa (US\$75.000).** Con este componente se financiarán apoyos técnicos para el diseño conceptual de la metodología que incluyen: (i) definiciones conceptuales del FpR y análisis de las diferentes alternativas de modelos (v.g, esquema tradicional, Bonos de Impacto Social, Career Impact Bonds, entre otros); (ii) revisión de experiencias internacionales

en el FpR de programas sociales en general y de PAML, en particular: análisis de riesgos, factores de éxito y fracaso, y manejo de riesgos; y (iii) propuesta de diseño para la iniciativa que identifique el (los) modelo(s) conceptual(es) de FpR que incorporaría (estrategias de intervención, definición de resultados, diseño de incentivos y esquema de pagos). Los productos derivados de estas actividades serán documentos de estudio y el manual conceptual de la iniciativa, e incluirán análisis diferenciados por país de manera que se incorporen las particularidades de cada uno en el diseño.

- 3.2 **Componente 2. Identificación de alianzas (US\$10.000).** En este componente se identificarán potenciales aliados (instituciones de cooperación, donantes y entidades del sector privado) que puedan asociarse con los gobiernos interesados en la construcción de la iniciativa<sup>3</sup>. Específicamente, se llevarán a cabo las siguientes actividades: (i) implementación de una estrategia de identificación de alianzas con socios estratégicos de la cooperación internacional, privado y/o sociedad civil que podrían contribuir al desarrollo de la iniciativa, brindar apoyo técnico y facilitar su sostenibilidad; y (ii) desarrollo de talleres de diseño virtual con gobiernos involucrados. Para la identificación de alianzas se realizará un estudio sobre potenciales participantes públicos y privados a partir de una revisión de misiones y antecedentes relacionados con política social para población vulnerable. Esto será fundamental para determinar los actores y roles en la implementación y desarrollo de la iniciativa
- 3.3 **Componente 3. Evento de comunicación de alto impacto y gastos contingentes (US\$15.000).** El objetivo de estos recursos es financiar herramientas de comunicación de alto impacto tales como un evento de diseminación virtual de la iniciativa con entidades privadas y públicas de la región que puedan ser relevantes para escalar el proyecto. También se financiará la edición y diagramación de algunos documentos de la CT tales como el Manual Conceptual de la iniciativa. Además, se financiarán otras actividades que no se encuentren consideradas dentro de los componentes descritos anteriormente que surjan de manera imprevista y que sean fundamentales para la correcta operación de la CT.
- 3.4 El resultado esperado de esta CT es la conceptualización de la iniciativa Pago por Resultados para Más y Mejores Empleos en América Latina y el Caribe, con un modelo operativo diseñado y potenciales aliados identificados. Esta operación será financiada por el Fondo SOC – Programa Estratégico para el Desarrollo Social. Se estima un presupuesto de US\$100.000,00 a ser ejecutados en 36 meses.

#### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1. Definición conceptual de la iniciativa	Definición conceptual de la iniciativa	\$ 75.000	\$75.000
Componente 2. Identificación de alianzas	Identificación de alianzas	\$ 10.000	\$10.000

<sup>3</sup> Inicialmente Colombia, Perú y Costa Rica son los países con mayor avance en la discusión e implementación de programas de empleo con FpR. Adicionalmente, Argentina y Guatemala también han expresado interés en desarrollar este esquema.

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 3. Evento de comunicación de alto impacto y gastos contingentes	Evento de comunicación de alto impacto y gastos contingentes	\$ 15.000	\$15.000
<b>Total</b>		<b>\$100.000</b>	<b>\$100.000</b>

- 3.5 La supervisión de esta CT será realizada por Carolina González Velosa, especialista de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK) y líder de equipo, con la apropiada planificación de recursos presupuestarios transaccionales para garantizar el adecuado monitoreo y cumplimiento de actividades y productos comprometidos en la CT.

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en las Guías Operativas de CT (GN-2629-1), a través de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). El Banco cuenta con una amplia experiencia en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados para este tipo de operaciones de investigación y diseminación en el sector trabajo. Específicamente, ha ejecutado operaciones relacionadas con programas de empleo que operan bajo un esquema de FpR tales como la RG-E1722 “Pagar por empleos para población vulnerable durante la crisis del Covid-19”, y la iniciativa de Bonos de Impacto Social liderada por el BID Lab en Colombia. Todos los productos de conocimiento derivados de esta CT serán propiedad intelectual del Banco.
- 4.2 **Adquisiciones y gestión financiera.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo 4) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

#### V. Riesgos importantes

- 5.1 Se identifican los siguientes riesgos potenciales: (i) riesgo de gobernabilidad, asociado al cambio en las administraciones por las elecciones presidenciales de varios países de la región, lo cual podría retrasar las discusiones con los gobiernos, y la identificación de aliados y beneficiarios de la iniciativa. Este riesgo se mitigará realizando frecuente seguimiento a las modificaciones de altos cargos políticos en los países participantes y realizando la debida gestión para retomar y promover la iniciativa con las nuevas administraciones cuando sea necesario; (ii) riesgo de desarrollo y sostenibilidad del programa, dado que el esquema de FpR es innovador al comparar con los programas de empleo tradicionales llevados a cabo en la región, la implementación de la iniciativa podría resultar compleja. Este riesgo, se mitigará con un adecuado diseño del modelo conceptual y operativo del programa, acorde con los aprendizajes de las experiencias internacionales sobre los elementos de éxito y

fracaso de este tipo de iniciativas, realizando una alineación de incentivos pertinente para todos los actores, y teniendo en consideración los contextos específicos de cada país.

- 5.2 En cuanto a la sostenibilidad de esta operación, los modelos conceptuales y operativos diseñados permitirán desarrollar la iniciativa Pago por Resultados para Más y Mejores Empleos en la Región. Específicamente, los productos derivados de esta CT, tales como un Manual Conceptual que oriente sobre los objetivos, actores, roles y esquema de financiamiento, y la identificación de alianzas para su financiamiento y operación, permitirán robustecer la fase de implementación de la iniciativa. Adicionalmente, el diseño conceptual de la iniciativa incorporará las lecciones aprendidas en iniciativas de pago por resultados similares lideradas por el Banco como Salud Mesoamérica y Educación Mesoamérica.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 Ninguna.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 No se han identificado riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades establecidas en esta operación de acuerdo con la Política de Cumplimiento de Salvaguardas y Medio Ambiente del Banco (OP-703).

### **Anexos Requeridos:**

[Matriz de Resultados - RG-T3858](#)

[Términos de Referencia - RG-T3858](#)

[Plan de Adquisiciones - RG-T3858](#)