

Contratos Basados en Desempeño: literatura y experiencias internacionales

1. Estructuración de CBD: literatura relevante

La Financiación Basada en Resultados (FBR) es una estrategia de inversión de impacto que se utiliza para financiar proyectos de desarrollo. Dentro de las opciones de FBR encontramos los Bonos de Impacto Social (BIS) los cuales condicionan el pago de una intervención de política a la consecución de resultados medibles y verificables. En este caso, un inversionista privado de impacto proporciona el capital inicial y, a cambio, recibe de un pagador de gobierno los recursos aportados y un retorno financiero si se alcanzan los resultados deseados. También, están los Mecanismos de Pago por Resultados (MPR), que operan de manera similar al condicionar el gasto a la obtención de resultados previamente acordados. Sin embargo, a diferencia de los BIS, no involucran inversionistas y no tienen un componente de retorno financiero. Estos enfoques también se conocen como Contratos Basados en Desempeño (CBD) (Government Outcomes LAB, s.f.).

Los CBD son acuerdos contractuales en los cuales el pago o la compensación se determina en función de los resultados o el desempeño alcanzado por una de las partes involucradas. Estos contratos se utilizan en una variedad de contextos y pueden abarcar diferentes áreas. Algunos aspectos clave de los CBD incluyen: tener objetivos claros, resultados esperados medibles y verificables que se pueden monitorear durante la ejecución del contrato, riesgo compartido entre las partes, incentivos para el desempeño y flexibilidad para adaptarse a las circunstancias.

Adicionalmente, los CBD involucran únicamente a dos partes: el pagador, que generalmente es una entidad pública, y el operador o proveedor de servicios, lo que facilita la estructuración del mecanismo (The Global Steering Group for Impact Investment (GSG), 2021). En muchas ocasiones, se recurre a un verificador externo para garantizar imparcialidad en la evaluación de resultados. Sin embargo, en este programa en particular, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) asumió este rol sin la presencia de un ente independiente

externo. La dinámica de funcionamiento de los CBD es semejante al modelo de BIS, con la excepción de que en los CBD no intervienen inversionistas. El gobierno, como el pagador, identifica un problema social que necesita resolver y luego contrata a un proveedor de servicios, el operador, para llevar a cabo una intervención destinada a lograr resultados específicos en la solución de dicho problema. Una vez que se verifica que se han alcanzado los resultados acordados, se efectúa el pago correspondiente, previamente establecido entre ambas partes (Finn, 2012).

En este modelo, el operador asume el riesgo, ya sea en su totalidad o en parte, dependiendo de los términos contractuales. Esto significa que el operador debe implementar la intervención de política pública y lograr los resultados para recibir el pago por sus servicios. El pagador de gobierno enfrenta un potencial riesgo de no ejecución presupuestal, que puede ser mitigado con un buen esquema de seguimiento y evaluación de desempeño durante la ejecución. En general, existen dos estructuras que se pueden adoptar para los CBD: i) un modelo de “contratista principal” donde se adjudican pocos contratos a proveedores con una amplia capacidad operacional; o ii) un modelo con un mayor número de contratos y proveedores, cada uno con una menor cuota en la intervención (OCDE , 2022).

En el primer modelo donde se adjudican pocos contratos a proveedores con una amplia capacidad operacional cada operador puede utilizar sus recursos o subcontratar a operadores más pequeños para que realicen la intervención. En este caso, el contratista principal cumpliría el rol de intermediario, es decir, de coordinar y administrar la operación, y sería quien asume el riesgo financiero de la operación. Una ventaja de este modelo es que al haber una única contraparte encargada de la operación y del funcionamiento de las intervenciones, reduce los costos de seguimiento y monitoreo para la entidad pública. Otra ventaja es que, si el contratista cuenta con el conocimiento y experiencia para gerenciar diferentes proveedores, puede generarle más eficiencia a la entidad pública.

Por otro lado, en un modelo con un mayor número de contratos y operadores, donde cada uno tiene una menor cuota en la intervención, es el pagador quien asume el rol de coordinación y administración de la intervención. Por lo tanto, el riesgo financiero de la operación se divide entre la entidad contratante y cada uno de los intervinientes. Una ventaja de este modelo es que al haber muchos proveedores puede fomentarse la competencia de

mercado entre operadores, reduciendo los precios de intervención. Otra ventaja es que, si algún operador incumple su rol, el programa no se verá gravemente afectado.

Una vez escogido el modelo contractual, se analiza la asignación del riesgo al operador, lo cual plantea dos problemas fundamentales en los CBD. En primer lugar, es probable que solo unos pocos proveedores tengan los recursos financieros para cubrir los costos de sus operaciones sin recibir un anticipo. Esto representa un desafío en el diseño de los CBD, ya que, a diferencia de los BIS, en este caso no se proporciona un financiamiento inicial privado (Cadena, y otros, 2023) y, por tanto, no están cobijados por la normativa de compras públicas sobre anticipos. En segundo lugar, la mayoría de los proveedores de servicios no están dispuestos a asumir el riesgo de no recibir el pago completo si no logran todos los resultados esperados. Por lo tanto, para el diseño de la herramienta, el pagador (gobierno) debe tener claro cómo piensa distribuir el riesgo con el operador, de manera que se contemple la posibilidad de no realización del pago completo si los resultados deseados no se alcanzan pero que el operador tenga un incentivo a lograr el resultado. Adicionalmente, en los CBD, al igual que en los BIS, se pueden generar incentivos por el cumplimiento de resultados adicionales al principal objetivo del programa. Por ejemplo, en un programa de empleo se puede pagar un precio por la colocación del beneficiario, un incentivo adicional por la retención de ese empleo un determinado número de meses, y otro incentivo por ser mujer.

En consecuencia, se suele acordar un pago inicial por la prestación de servicios y el resto del pago se condiciona al logro de otros resultados más específicos previamente acordados. Sin embargo, en los CBD los operadores por lo general necesitan contar con capital de trabajo inicial para cubrir los costos de operación. Además, se pueden establecer diversos esquemas de pagos que incluyan pagos fijos por la operación y compensaciones o bonificaciones variables en función de los resultados que se comprueben (Cadena, y otros, 2023).

2. Experiencias internacionales

Los MPR como los CBD se han estado utilizando en algunos países de la OCDE, como Estados Unidos, Reino Unido o Australia, desde la década de 1980, especialmente en la contratación de servicios laborales (OCDE, 2022). El pago basado en resultados ha permitido distribuir el riesgo que originalmente estaba únicamente en manos del pagador, creando incentivos para que los proveedores encuentren la manera más eficiente de cumplir con la

intervención requerida. Además, ha abierto la posibilidad de innovar en el uso de tarifas fijas para pagar por los servicios (ibid.). Más recientemente, ha habido un aumento en la prestación de servicios de empleo tanto por empresas sociales como por organizaciones con ánimo de lucro. Estas últimas incluyen agencias privadas de empleo, como Manpower, Randstad y Adecco, junto con una variedad de otras empresas especializadas en subcontratación para ofrecer servicios de empleo y otros servicios de bienestar para el trabajo. Esto incluye organizaciones que actualmente operan en varios países, como A4e del Reino Unido, Calder de los Países Bajos, Ingeus de Australia y Maximus de Estados Unidos (Finn, 2012). Una encuesta efectuada en 2021 reveló que varios integrantes de la OCDE están esforzándose para expandir la utilización de estos mecanismos (OCDE , 2022).

Un ejemplo de esto es el Servicio Público de Empleo británico, Jobcentre Plus (JCP). Desde 1997, se le dio un papel central en programas de empleo para desempleados a largo plazo, aunque la ejecución de muchos de estos programas se realizaba a través de proveedores externos. El Servicio Público de Empleo (SPE) proporcionaba asesoramiento y emparejamiento laboral, mientras derivaba a los demandantes a programas más intensivos proporcionados por subcontratistas, que incluían organizaciones de diferentes sectores. El SPE británico adquiría servicios externos a través de licitaciones competitivas, con una parte basada en resultados en algunos contratos. En 2002, se estimó que el gasto en servicios subcontratados ascendía a alrededor de una cuarta parte del gasto total en programas de empleo.

A lo largo del tiempo, hubo cambios en la estructura de contratación, pasando de una multiplicidad de contratos a una mayor centralización a través de "contratistas principales", especialmente a partir de 2007. Estos contratistas principales brindaban servicios a desempleados a largo plazo y a personas con discapacidades, con contratos a largo plazo y financiamiento principalmente basado en lograr empleo sostenido.

Se esperaba que alrededor de 40 contratos del "Programa de Trabajo" involucraran a millones de personas durante cinco años, con flexibilidad en la prestación de servicios y financiamiento principalmente vinculado a la obtención de empleo sostenido. Estos contratistas principales tenían diferentes modelos de prestación de servicios, algunos subcontratando la mayoría de su provisión, mientras que otros menos, con un 43% de todos

los servicios entregados por los contratistas principales, un 18.3% subcontratado a organizaciones sin fines de lucro, un 30% a compañías con fines de lucro y un 8.5% a organizaciones públicas (Finn, 2012).

En Alemania desde 2005 la Agencia Federal de Empleo ha sido completamente responsable de los desempleados asegurados durante su primer año de búsqueda de empleo, proporcionando colocación, pago de beneficios y remisión a programas del mercado laboral. Las reformas del Servicio Público de Empleo (SPE) estuvieron asociadas con la introducción de una mayor competencia en la prestación de servicios y con cambios legales que permitieron la subcontratación basada en el desempeño. Posterior a estas reformas, se implementaron varios tipos de acuerdos contractuales con proveedores privados. Estos incluyen dos vales separados, uno para usar con proveedores de formación y el otro con agencias privadas de colocación, y "agencias de servicios personales", que son agencias de trabajo temporal orientadas a la colocación para desempleados. La provisión subcontratada más extensa es para servicios de colocación e integración, que pueden variar desde entrenamiento básico para la búsqueda de empleo hasta actividades completas de búsqueda y colocación laboral (Finn, 2012).

En 2007 la Agencia Federal de Empleo lanzó un piloto que implicaba un mayor número de clientes durante un período de dos años. El programa experimental comenzó en seis ciudades en julio de 2007 y estaba planeado para durar tres años. Se seleccionó un proveedor privado separado en cada área para trabajar con entre 1,000 y 2,000 personas desempleadas a corto plazo durante un período de entre seis y once meses. La tasa de colocación laboral se ha definido en cada piloto y varía entre el 29% y el 65% según la dificultad de ubicar a los participantes. El sistema de pago comprende un pago inicial de entre €600 y €950 y una tarifa por colocación exitosa de entre €1,700 y €2,500. Se define la colocación exitosa como al menos 15 horas a la semana en un empleo sujeto a contribuciones de seguro social. La mitad de la tarifa de colocación se paga después de 3 meses de empleo, y el saldo después de 6 meses. Los proveedores enfrentan una "multa" si no cumplen con su objetivo de integración.

Hasta hace poco, los Países Bajos habían avanzado más que otros países europeos en el desarrollo del papel de los proveedores privados. El sistema holandés ahora está compuesto por una variedad de "compradores", incluidos empleadores privados, con una multiplicidad

de proveedores, entre ellos muchas organizaciones "micro" que ofrecen servicios tipo bono a un pequeño número de participantes. Los dos compradores públicos significativos son el Instituto para los Esquemas de Prestaciones a Empleados (UWV), responsable del sistema de seguro social y el Servicio Público de Empleo, y la red de más de 400 municipios que pueden optar por subcontratar la prestación de servicios laborales para personas que reciben asistencia social.

Entre 2002 y 2008, el UWV organizó alrededor de dieciséis "rondas de licitación". La selección de licitaciones fue realizada por funcionarios regionales y los criterios variaron según las necesidades de grupos específicos, poniendo mayor énfasis en la competencia profesional de los contratistas, en lugar del precio, para aquellos seleccionados para trabajar con grupos más desfavorecidos. El sistema inicial de licitación involucraba contratos relativamente pequeños diseñados para abordar las barreras de grupos particulares de desempleados y personas discapacitadas, con precios y condiciones de pago por resultados diferenciados según la distancia al mercado laboral. Estos contratos de generalmente pagaban entre el 10% y el 20% del precio al completar un plan de acción acordado, un pago fijo de aproximadamente el 40% seis meses después del inicio y otro 40% o 50% después de la colocación en un trabajo durante dos meses, con un contrato mínimo de seis meses. En las primeras rondas de licitación, el precio de las trayectorias aumentó, pasando de un estimado de €3,500 en 1998 a €4,700 en 2003 (Struyven & Steurs, 2005). También implicaron altos costos de transacción tanto para el UWV como para los proveedores (Sol, 2003). Cambios posteriores buscaron reducir las cargas administrativas, crear más estabilidad y aumentar el énfasis en el pago por resultados laborales. La proporción de este tipo de contratos aumentó de casi cero en 2002 a más de la mitad de los contratos otorgados en 2005 (Koning & Heinrich, 2010, pág. 13).

Bibliografía

Cadena, X., Zuluaga, S., Oviedo, S., Mejía, M., Muñoz, S., & Vargas, L. (2023). *Recomendaciones para fortalecer el papel del gobierno en la promoción de un ecosistema de inversión de impacto en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

Finn, D. (2012). *Sub-contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models*.

Finn, D. (2012). *Sub-contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models*. European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Obtenido de <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6964&langId=en>

Government Outcomes LAB. (s.f.). *Outcomes-based contracting*. Obtenido de <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/outcomes-based-contracting/>

Koning, P., & Heinrich, C. (2010). *Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services*. IZA Discussion Paper No. 4801. Obtenido de <http://ftp.iza.org/dp4801.pdf>

NAO. (2015). *Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results*. Londres.

OCDE . (2022). *Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries*. OCDE Library.

Sol, E. (2003). *The Netherlands: Tackling the Trade-off between Efficiency and Accountability*", in *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*. Brussels: OECD.

Struyven, L., & Steurs, G. (2005). Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: Empirical evidence from Australia and the Netherlands. *Journal of European Social Policy*, 211-219.

The Global Steering Group for Impact Investment (GSG). (2021). *Tying funding to results: A primer results based finance to support a just covid recovery and foster impact-driven economies*.

