

# BONOS DE IMPACTO SOCIAL: IMPACTO, RIGOR E INNOVACIÓN PARA LOS SERVICIOS SOCIALES EN LATINOAMÉRICA

## Introducción

Expandir los servicios públicos en América Latina constituye una oportunidad extraordinaria para mejorar la calidad de vida de la población y reducir la desigualdad de oportunidades. Hoy, aproximadamente el 28% de los habitantes de América Latina y el Caribe (164 millones de personas) todavía vive en la pobreza – y un 11,3% en extrema pobreza-.

En todo el continente se están estableciendo nuevos servicios para atajar problemas sociales, pero en muchos casos los programas no cumplen los objetivos deseados ni generan evidencia fiable sobre el impacto que alcanzan. Para ampliar los servicios públicos de forma efectiva y con el máximo impacto posible se necesita una implementación rigurosa, pero también una flexibilidad que permita el aprendizaje y la adaptación continuos a medida que se recaba nueva información sobre el funcionamiento de cada programa.

Los Bonos de Impacto Social (BIS) son un mecanismo innovador que permite financiar una prestación de servicios sociales eficiente y eficaz. Su particular diseño permite atraer nuevo capital e infundir rigor a la ejecución de programas sociales y a la medición de su impacto, por lo que han generado un amplio interés. El bono ofrece también la posibilidad de financiar intervenciones innovadoras para abordar problemas sociales complejos, como la violencia juvenil (asegurando, por ejemplo, que los jóvenes permanezcan en el sistema educativo), el desempleo adolescente (ofreciendo capacitación y apoyo profesional), o problemas relacionados con la salud (incentivando la adhesión a programas de tratamiento o conectando a los individuos afectados con el sistema de salud).

A través de un bono, un inversionista privado socialmente motivado puede contribuir a mitigar problemas sociales proporcionando el capital inicial para implementar y llevar a escala

El primer Bono de Impacto Social se lanzó en Inglaterra en septiembre de 2010, en la prisión de Peterborough. El bono facilitaba la financiación de servicios de rehabilitación para ex prisioneros, con el objetivo de reducir su reincidencia.

Un 63% de los delincuentes con condenas menores de 12 meses en el Reino Unido reinciden en el espacio de un año desde su salida de prisión. Esta población, unos sesenta mil hombres cada año, tiene un promedio de 7 condenas de custodia previas. El bono representaba una oportunidad única de revolucionar la rehabilitación de esos delincuentes, quienes previamente nunca habían recibido ningún apoyo.

Un desafío importante para el sector público es la necesidad de financiar programas preventivos, cuando los presupuestos estatales se centran generalmente en la remediación (i.e. servicios penitenciarios). El bono permite eliminar este dilema financiero.

Social Finance, en colaboración con el Ministerio de Justicia Británico, el Big Lottery Fund y una serie de organizaciones sin ánimo de lucro enfocadas en la reincidencia criminal, utilizaron un Bono de Impacto Social para cerrar la brecha de financiamiento. En total se levantaron \$8 millones de inversión social para trabajar con 3.000 ex prisioneros durante cinco años. El gobierno reembolsaría el capital invertido sólo si el programa propuesto lograba reducir la reincidencia.

Aunque el resultado final esta aun por publicar, los indicadores preliminares son prometedores: en agosto de 2014 se anunciaron los resultados alcanzados con el primer grupo de 1.000 prisioneros, que mostraban una reducción en los casos de reincidencia del 8,6% comparado con la tendencia nacional. Si esta tónica continua, los inversionistas recibirán el primer retorno contra el capital invertido en 2016.

servicios públicos nuevos o mejorados en áreas de su interés. De este modo, obtiene de su capital una rentabilidad tanto social como financiera.

Las crecientes expectativas de bienestar del ciudadano latinoamericano, así como la necesidad de mejorar la prestación de servicios públicos con programas de eficacia probada, que demuestren resultados tangibles a escala, proporcionan un contexto en el que el bono de impacto social puede ser extremadamente beneficioso. Este instrumento ofrece la oportunidad de financiar servicios sociales pioneros y, al mismo tiempo, de garantizar que los gobiernos y la sociedad reciban mayor valor por su capital, pagando sólo por aquellos programas que son verdaderamente efectivos.

### ¿Cómo funcionan los Bonos de Impacto Social?

Un BIS es un contrato entre el sector público y el sector privado por el cual el gobierno se compromete a pagar por mejoras específicas y cuantificables en indicadores de impacto social. Las partes interesadas colaboran para identificar el problema social concreto que desean abordar, así como la población con la que trabajarán y el tipo de resultados que se proponen a alcanzar. Una vez acordados todos los parámetros, un grupo de inversionistas socialmente motivados proporcionan el capital inicial.

Esta inversión se utiliza para financiar una serie de intervenciones enfocadas en el problema que se está tratando de resolver durante un periodo de tiempo preestablecido. Si, y solo si, los resultados buscados se materializan, el gobierno reembolsa a los inversionistas el capital invertido más un retorno financiero, cuyo monto está correlacionado con el grado de mejora en los indicadores de impacto social.

Dado que el gobierno paga sólo si la intervención es exitosa, estos bonos ayudan a mitigar el riesgo de que las intervenciones escogidas no generen los resultados esperados.



Generalmente, un bono involucra a los siguientes actores:

- **El gobierno**, que define los resultados sociales a obtener y por los cuales se remunerará a los inversionistas con una cantidad suficiente para cubrir el capital y obtener cierta tasa de retorno.
- **Inversionistas sociales**, quienes proporcionan el capital inicial necesario para financiar la intervención y asegurar el éxito de la operación, con el objetivo dual de lograr rentabilidad social y financiera.
- **Proveedores de servicios sociales**, que, colaborativamente, implementan una serie de intervenciones enfocadas en una población objetivo con el objetivo de alcanzar los resultados deseados.
- **Intermediarios**, que reúnen a los distintos actores interesados en el problema y actúan como gerentes del proyecto, organizando el diseño, la estructura, la negociación y el manejo del contrato entre el gobierno, los proveedores de servicios y los inversionistas.
- **Un gestor de desempeño**, que contribuye a mejorar la gestión del programa mediante la recopilación y el análisis de datos detallados acerca de la intervención, permitiendo un seguimiento continuo de la operación y asegurando el aprendizaje y mejora sistemáticos.
- **Un evaluador independiente**, que determina si el programa financiado ha logrado alcanzar el impacto social preestablecido, desencadenando así el pago a los inversionistas.

## ¿Cuáles son los beneficios de los Bonos de Impacto Social?

Los BIS ofrecen ventajas a cada uno de los actores participantes. En el caso del sector público:

- Generan un mayor rigor en la prestación de servicios, al obligar a los prestadores de servicios a rendir cuentas sobre el resultado de su intervención y al dedicar recursos a medir y analizar el impacto alcanzado. Esto estimula un enfoque más sistemático en el resultado final y permite alinear la actividad del gobierno, los inversionistas y los proveedores de servicios alrededor de la consecución del máximo impacto posible para los beneficiarios.
- Promueven el uso eficiente y transparente de los fondos públicos. Un bono evita al gobierno invertir en programas fallidos, puesto que el pago sólo se realiza si el servicio mejora los indicadores de impacto social de modo verificable, y previene pagos basados en factores ajenos al impacto social.
- Favorecen la inversión en programas preventivos. Los BIS enfocan la inversión allí donde se puede generar un mayor impacto, generalmente en las etapas tempranas de desarrollo de un problema. Esto reduce significativamente los costes de resolución a largo plazo, eliminando la necesidad de onerosas intervenciones para reparar problemas cuando ya están muy arraigados y tienen gran coste social.
- Fomentan la innovación. Los bonos permiten al sector público experimentar con programas prometedores pero que cuentan con una evidencia empírica limitada. Su

enfoque en el resultado final abre un espacio para innovar y mejorar los servicios gradualmente, sin temor a malgastar el dinero de los contribuyentes.

Para los proveedores de servicios, los bonos:

- Facilitan la obtención de capital inicial, que puede utilizarse para aumentar su capacidad de ejecución desde el primer día, lo cual reduce significativamente los riesgos de implementación.
- Otorgan una mayor certeza sobre ingresos futuros, pues típicamente financian programas multi-anales, lo cual permite enfocarse enteramente en mejorar la prestación de servicios y el valor para los beneficiarios – y no en el levantamiento de nuevos fondos –.
- Constituyen un buen vehículo para fomentar la colaboración entre varias organizaciones, al alinear sus respectivas intervenciones hacia la consecución de un objetivo único, claro y medible. Esto permite la participación de organizaciones más pequeñas, que por su tamaño se ven muchas veces excluidas de los procesos de contratación del sector público.

Para los inversionistas, los bonos:

- Proporcionan una oportunidad de invertir en un instrumento diseñado para generar tanto impacto social como rentabilidad financiera.
- Permiten reciclar la inversión en otros programas sociales, aumentando su impacto total.
- Abren la posibilidad de contribuir a un cambio social duradero.

## Los bonos son herramientas centradas en el impacto social

Los bonos sociales recompensan resultados tangibles, y no actividades o procesos.

El método tradicional de contratación de servicios públicos requiere especificar detalladamente el programa a implementar. Los resultados se evalúan de acuerdo al cumplimiento de procesos, el desarrollo de actividades concretas y la consecución de una serie de productos predefinidos (como el número de jóvenes que asisten a un taller de entrenamiento para el trabajo). Este modelo asume que el gobierno tiene la certeza, desde el principio, de que el servicio propuesto va a lograr metas duraderas (e.g. la reducción del desempleo) y también que la intervención más efectiva se puede especificar de forma precisa de antemano. El reto es que a menudo no está tan clara la efectividad de un programa concreto para alcanzar las metas que se desean, y este tipo de contratos deja poco margen para explorar variaciones sobre la intervención propuesta.

El bono social es un mecanismo efectivo para abordar este reto, pues está diseñado para recompensar el impacto final, y no los productos intermedios. Usando el ejemplo anterior, un bono estipularía el pago por un impacto real medible –e.g. la reducción del desempleo entre un grupo específico de jóvenes–, y no por los servicios entregados –e.g. número de horas de capacitación realizadas–, que podrían ser o no ser efectivos a la hora de reducir el desempleo.

Debido a esto, y dado el considerable riesgo que asumen los inversionistas, los bonos han de partir de un diseño riguroso del programa de intervenciones y sustentarse en una implementación fiel a este diseño. La recopilación y el análisis de datos en tiempo real que



permitan medir el impacto y tomar decisiones enfocadas en la mejora continua son también características inherentes a todo bono social.

## Interés mundial en los Bonos de Impacto Social

Desde que Social Finance UK lanzó el primer bono en 2010 en el Reino Unido, el concepto ha captado la atención de actores muy diversos, tanto la de aquellos que diseñan políticas públicas como la de quienes persiguen la innovación social. Durante los últimos cuatro años, siete países diferentes han lanzado un total de 25 bonos. Además de la problemática de la reincidencia, que también se ha tratado en Estados Unidos con un bono enfocado en delincuentes juveniles en la isla Rikers (Nueva York), los bonos sociales han abordado cuestiones muy variadas, desde la de los niños que se encuentran bajo la tutela del estado, hasta el desempleo juvenil y los complejos problemas que aquejan a las personas sin hogar.

Globalmente, ya hay más de US\$100M comprometidos en bonos contratados hasta la fecha, con inversionistas que van desde individuos de alto patrimonio y fundaciones filantrópicas, hasta fondos de inversión social e inversionistas financieros interesados en el potencial de este nuevo instrumento para promover el cambio social duradero.