

9 razones para desarrollar un Bono de Impacto Social y 3 para no hacerlo

Departamento de Investigación e Innovación Social
Fundación CODESPA

RESUMEN

Los **Bonos de Impacto Social** son una **herramienta innovadora de financiación** para retos sociales. Su operativa promueve que los proyectos financiados se focalicen fundamentalmente en la obtención de buenos resultados, premian la eficiencia y la eficacia y facilitan la **colaboración** y las **alianzas** entre actores públicos y privados.

En esta Nota Técnica, basada en el trabajo de investigación de UpSocial, se busca presentar este modelo de financiación abordando sus pros y contras como herramienta para financiar iniciativas sociales. A modo de ejemplo práctico se presenta el análisis de pre-viabilidad de un proyecto de inserción laboral de jóvenes en Marruecos, y para finalizar, se incluyen reflexiones y próximos pasos para promover la aplicación de los BIS en España.

INTRODUCCIÓN

Aunque existen en la actualidad algunos intentos, España es uno de los pocos países de Europa occidental que no ha desarrollado un **Bono de Impacto Social** (en adelante, BIS). FUNDACIÓN CODESPA se propuso conocer su potencial y analizar su aplicabilidad tanto para proyectos sociales en España, como para proyectos de cooperación internacional al desarrollo.

Para ello, contó con la colaboración de la empresa consultora UpSocial,

quienes analizaron la aplicabilidad de los BIS en España y desarrollaron un estudio de pre-viabilidad de un proyecto ejecutado por CODESPA en Marruecos dirigido a la formación e inserción laboral de jóvenes en riesgo de exclusión, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El contenido de esta Nota Técnica está basado en dicho trabajo de investigación de UpSocial.

¿Qué es un BIS? Estructura, roles y casos

Conceptualmente, los Bonos de Impacto Social son un modelo para financiar la implementación de una intervención innovadora con el objetivo de someter a prueba su efectividad para abordar un reto social en concreto (UpSocial).

Por lo general, este modelo se orienta a experimentar con intervenciones innovadoras para buscar resolver retos sociales crónicos con problemáticas complejas y multidimensionales. Suelen basarse en la evidencia acerca del logro de resultados de otros proyectos similares. Entre otras bondades, los BIS permiten flexibilidad y adaptación continua en el desarrollo del proyecto, dado que el éxito del bono se medirá en función del logro de los resultados esperados. Generalmente se han utilizado para financiar la prevención de un problema; opción que termina siendo más económica que financiar su solución una vez el problema se ha generado.

El BIS se presenta como un modelo para derribar ciertas barreras a la experimentación, promoviendo la innovación social. Entre estas barreras se encuentran la tradicional aversión al riesgo del fracaso de los donantes, la administración pública, y los actores

involucrados en una intervención; contratos inflexibles focalizados en insumos y con horizontes temporales cortos; pocos incentivos a poner el foco en el logro de resultados; poca evidencia sobre el rendimiento de las intervenciones implementadas para responder a los retos sociales; resistencia a invertir en la prevención de los problemas sociales, entre otras (Social Finance 2014).

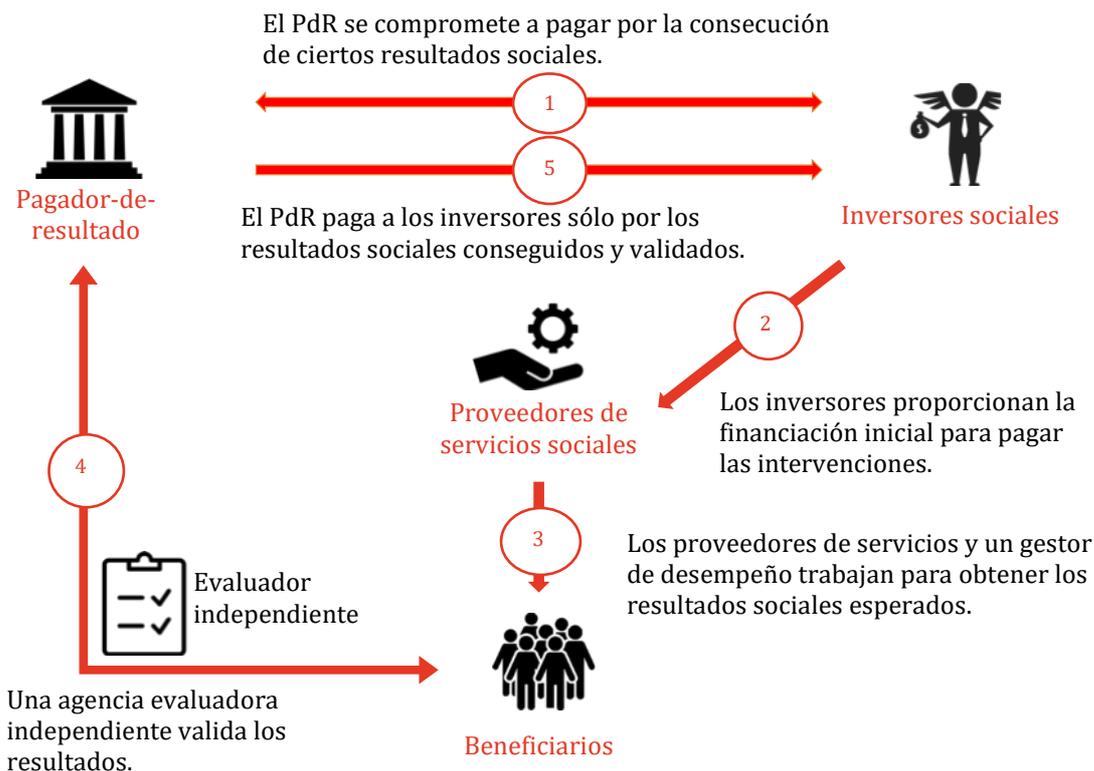
Técnicamente, los BIS se formalizan a través de un **contrato de pago-por-resultados** (o pago-por-éxito) firmado entre un **pagador-de-resultados** (en adelante, PdR) y un **inversor de impacto**, en el que se acuerda que este último proporciona el capital inicial para financiar una intervención social concreta. Si, y sólo si, se consiguen los resultados acordados entre las partes, el PdR rembolsa al inversor el capital inicial invertido, junto con un retorno financiero.

Los BIS tienen la característica de integrar un componente de **transferencia de riesgo** entre actores, lo que incentiva la puesta en marcha de intervenciones innovadoras a modo de prueba piloto para solucionar un complejo problema social.

TIPOS DE ACTORES Y ROLES

La constitución de un BIS involucra directa o indirectamente a **5** tipos de actores o roles:

1. **Pagador-de-resultados:** parte firmante del contrato de pago-por-éxito. Diferentes tipos de actores pueden ocupar este papel pudiendo ser una administración pública, una agencia de desarrollo o un ente privado.
2. **Inversores de impacto:** la otra parte firmante del contrato. Proporciona la financiación anticipada con riesgo de pérdida si no se consiguen los resultados acordados según las métricas establecidas y tras una evaluación.
3. **Proveedores de servicios:** trabajan para conseguir los resultados acordados, acompañados por un gestor de desempeño. Suele ser una ONG (fundaciones o asociaciones) que lleva a cabo una intervención social o de desarrollo.
4. **Evaluador independiente:** valora y valida los resultados de las intervenciones de acuerdo a una serie de criterios e indicadores de evaluación que han sido previamente establecidos.
5. **Coordinador o intermediario:** diseña, estructura y coordina la implantación de todo el esquema de financiación y la coordinación entre los actores.



Fuente: UpSocial, 2018

Desde su exitoso lanzamiento en 2010 en el Reino Unido para la financiación de un proyecto dirigido a reducir la tasa de reincidencia carcelaria juvenil en un centro penitenciario, se han lanzado un total de **102 BIS** en países desarrollados¹.

En el ámbito de la cooperación internacional, este modelo recibe el nombre de **Bonos de Impacto en Desarrollo, BID** (Development Impact Bond - DIB). Se han implementado 6 BID² en el mundo y 23 más están actualmente en desarrollo.

Dependiendo del tipo de BIS o BID, los roles se distribuyen entre más o menos actores, pero la estructura de funcionamiento es la misma presentada anteriormente. Por lo general y en la práctica hasta el momento, en los BIS, el pagador por resultado ha sido la administración pública, y en los BID, hay un mayor cofinanciamiento entre diferentes

actores, y este papel lo han asumido más especialmente las fundaciones del sector privado y agencias y organismos internacionales de desarrollo.

22 BIS lanzados en 10 países de Europa:

3 Reino Unido, 3 Portugal, 3 Francia, 2 Alemania, 2 Finlandia, 2 Suecia, 1 Suiza, 1 Bélgica, 1 Dinamarca, 1 Estonia, 1 Noruega, 1 Irlanda, 1 Italia.

6 BID implementados en países en vías de desarrollo:

India, Camerún, Nigeria, Mali, Congo, Colombia, Perú,

23 BID actualmente en desarrollo:

2 India, 3 Colombia, 3 México, 2 Camerún, 3 Chile, 3 Brasil, 2 Uganda, 1 Marruecos, 1 Mozambique, 1 Costa Rica, 1 Argentina, 1 Ecuador.

¹ Estos BIS han abordado temáticas como la inserción socio laboral, sinhogarismo, infancia y familia, salud, reincidencia carcelaria, educación y violencia de género. Fuente: <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>

² Temas de los BID: salud (mortalidad infantil, ceguera), educación, Inserción laboral y agricultura.

Gráfico 1. 108 bonos actuales en 22 países: 102 BIS y 6 BID.



Fuente: UpSocial. Elaborado con información de Social Finance UK Database – Fecha de acceso: 15/07/2018

En España todavía no se ha implementado ningún BIS, si bien hay dos actualmente en fase de diseño (en

Navarra y Cataluña) y el modelo parece estar despertando el interés de diversos entes públicos y privados de manera creciente.

Nueve razones para impulsar un BIS / BID

De entre sus bondades, para CODESPA, la innovación o valor añadido más interesante de este instrumento es la **transferencia de riesgo** y el hecho de conseguir **alinear los mismos objetivos** entre los diferentes actores para la consecución de los resultados sociales.

A continuación, se destacan las **9 razones** que hacen del BIS un interesante modelo de financiación:

1. Canaliza inversión hacia los retos y complejos problemas mundiales

Dado los grandes y complejos retos y desafíos sociales que existen a nivel mundial y la existencia de limitaciones de fondos (públicos) para poder abordarlos, existe una inquietud por conseguir un mayor coste-eficiencia de los recursos invertidos.

Ante ello, los BIS son un modelo de financiación que puede facilitar la canalización de recursos de inversores privados y que permite dirigir su inversión hacia los retos mundiales, al ofrecerles oportunidades de inversión socialmente responsable.

Para algunas intervenciones, dentro del amplio abanico de tipologías y retos sociales, los BIS pueden convertirse en oportunidades de financiación en las que se da una situación ganar-ganar para todos los actores, y en las que se plantean soluciones a retos a los cuales los PdR no suelen destinar sus presupuestos.

Se abre por tanto una puerta a conseguir una mayor inversión económica que complementa la tendencia más generalizada de los PdR de destinar sus presupuestos a problemas urgentes y cortoplacistas, y que promueve la búsqueda -conjunta- entre los diferentes actores de la sociedad hacia prevenir y/o solucionar retos sociales.

2. Existe un alineamiento de objetivos entre los actores

El modelo implica el alineamiento y cooperación de varios actores de distintos ámbitos hacia la maximización de un determinado impacto social. Todos los intereses e incentivos de los *stakeholders* participantes del BIS están completamente alineados alrededor de los resultados

definidos, y participan y acuerdan de forma coordinada en diseñar los componentes del

programa (público objetivo, indicadores de resultados, plazos de pago, etc.).

3. Permite la transferencia de riesgo

La aversión al riesgo suele ser un obstáculo para algunos actores de cara a la innovación y la experimentación, por lo que el BIS permite transferir este riesgo a inversores. El pagador-de-resultado únicamente paga por resultados exitosos, y el "riesgo al fracaso" se traslada al/a los inversor/es que, por su perfil e intereses, están dispuestos a asumirlo.

En este sentido, este modelo es atractivo para las Administraciones Públicas en cuanto que consiguen experimentar con intervenciones de desarrollo sin arriesgar dinero del contribuyente si no funciona, evitando así invertir en programas fallidos; y si funciona, puede convertirlo en política pública basada en evidencia.

4. Promueve un mayor coste – eficiencia y ahorro público

El modelo garantiza al PdR un mejor uso del presupuesto disponible dado que sus pagos están correlacionados con los resultados conseguidos y probados. La vocación del instrumento es generar ahorros a corto o largo plazo y/o mejorar el coste-efectividad de las intervenciones.

Se han implementados distintos BIS dirigidos a resolver un mismo reto social con la misma población objetivo y mismas métricas de éxito. Los resultados de estas evaluaciones han permitido extraer aprendizajes e identificar las intervenciones que generan mayor impacto y las más coste-eficientes.

Para ello, se deben realizar evaluaciones rigurosas que aporten información y conocimiento sobre qué componentes y aspectos han incidido en que un proyecto fuera más exitoso que otros.

5. Permite flexibilidad y baja carga administrativa

El proveedor de servicios puede cambiar su programa para adaptarlo sobre la marcha en busca del mayor impacto, introduciendo cambios metodológicos o estratégicos si lo

considera más adecuado para el mejorar su servicio y asegurar un mayor impacto social. Así, el proveedor de servicios se centra en rendir cuentas por resultados, dado que el contrato no exige rendir cuentas sobre insumos (inputs), procesos y actividades (outputs) realizadas.

Para ello, el proveedor de resultados debe contar con un sistema de información y sistema de gestión del conocimiento sólido que le permita la recolección de datos, el aprendizaje y la toma de decisiones en tiempo real (enfoque de "learning by doing").

Este aspecto aporta al BIS un especial interés para los ejecutores dado que las intervenciones de lucha contra la pobreza, especialmente en contextos en desarrollo, requieren de planes de intervención, estrategias y contratos flexibles, especialmente en aquellas con alto componente de innovación.

Los BIS son considerados un modelo para la innovación social por dos motivos principalmente: la alineación de los objetivos de los stakeholders hacia la maximización del impacto y las ventajas que ofrece a cada uno de los stakeholders (UpSocial).

6. Favorece la experimentación e innovación

Generalmente la lógica de este instrumento es probar la eficacia de intervenciones innovadoras para resolver un reto social cronificado o de difícil resolución, con un **foco preventivo** que busca invertir en el momento en el que se genera el mayor impacto.

7. Contempla contratos a largo plazo

Dado que los BIS suelen dirigirse a dar solución a retos sociales complejos que requieren un abordaje holístico y profundo, suelen tener una duración de largo plazo. Por lo general, suele financiar intervenciones con un marco temporal de entre 3 y 8 años, lo que permite al proveedor de servicio más

tiempo para recolectar información, desarrollar su programa con una mayor capacidad de acción y margen de maniobra.

Esto es especialmente importante para aquellas intervenciones de desarrollo que, por la complejidad del contexto y los elevados niveles de precariedad y pobreza, requieren de intervenciones de largo recorrido. En este sentido, los proveedores de servicio tienen acceso a financiación a largo plazo, y se enfocan en la solución de su causa.

8. Promueve la obtención de doble retorno social y económico

Este término hace referencia a la correlación entre el objetivo social y económico: a mejores resultados sociales, mayor retorno económico. Los inversores privados acceden a un nuevo mercado de inversión socialmente responsable en el que utilizan el poder de su inversión para generar cambio social y un posible retorno económico que cubra el riesgo, en el que, a mayores beneficios sociales, mayores beneficios económicos.

9. Aporta evidencia para la escalabilidad:

Todos los BIS incorporan una evaluación ya que el pago por resultados está ligado a una demostración previa. El hecho de incorporar un componente de evaluación en los proyectos permite tener evidencia del impacto y rentabilidad de una intervención para llevarla a escala si los resultados son positivos.

RELACIONES GANAR-GANAR

Por todo ello, este modelo de financiación promueve interesantes relaciones de ganar-ganar entre sus miembros:

- En primer lugar, **al pagador de resultados** le interesa especialmente la transferencia de riesgos y el mayor coste-eficiencia o ahorro (público) de la intervención. Igualmente, como siempre, incorpora una evaluación, también se promueve la inversión en intervenciones probadamente exitosas.

La experiencia de los BIS puede servir para promover una cultura de alineación, transparencia y responsabilidad entre actores, que oriente al ecosistema de la ayuda social y de la cooperación al desarrollo hacia la generación de resultados.

- Por otro lado, el **inversor** se beneficia por el acceso a un nuevo mercado, así como por el retorno económico recibido en caso de éxito.
- Finalmente, para el **proveedor de servicios**, se valora especialmente la alta flexibilidad, la menor carga administrativa y los contratos a largo plazo, siendo estos los beneficios más valorados versus otro tipo de instrumentos de financiación. También la ventaja de contar con una evaluación de los resultados y la efectividad de la intervención, financiada por el modelo y no de su propio presupuesto.



Por lo general, en los BIS y BID desarrollados hasta la fecha, se ha utilizado el método de verificación de datos administrativos (en comparación con la línea de base) o **comparación histórica**, debido a su bajo coste en comparación con otras aproximaciones metodológicas como las **evaluaciones de impacto con diseños experimentales o aleatorias**.

La primera opción es una aproximación más costo-efectiva, y más fácil de comprender, lo que puede contribuir a promover el uso de los BIS en una fase inicial. Por el otro lado, la aproximación de evaluación experimental o aleatoria es el único modo de garantizar atribución y que los resultados del proyecto son atribuibles a la intervención, lo cual es interesante de cara a pensar en la replicabilidad del proyecto a gran escala y/o en otros contextos.

En este sentido, de cara a la replicabilidad del modelo, CODESPA recomendaría integrar en la evaluación de impacto un enfoque también de **teoría del cambio** (que analice la cadena de resultados, entre inputs-outputs-outcomes así como los procesos principales y su relación con los elementos estructurales y los impactos conseguidos). También, dedicar recursos a las tareas de **sistematización de modelos**, que recojan las principales fases, actividades, herramientas, factores y aspectos críticos a tener en cuenta, así como las lecciones aprendidas y recomendaciones. Esto es necesario para “empaquetar” los modelos exitosos de cara a una adecuada replicabilidad, con equipos de trabajo nuevos que lideren intervenciones en otros contextos.

Desafío de los BIS

Aunque este instrumento ofrece múltiples ventajas a cada uno de los *stakeholders*, para valorar todo el potencial de los BIS y BID hay que tener presente los retos y los escenarios en los que este modelo no es la mejor opción para abordar un problema social y/o de desarrollo.

Como se ha comentado previamente, generalmente los BIS se enfocan en **problemáticas sociales complejas y multidimensionales** que ameritan una **intervención preventiva**, de **larga duración** y con un componente de **innovación**. Para aplicar este modelo se debe tener un público objetivo acotado, fundamentarse en un mínimo de evidencia o teoría del cambio sólida (lo que disminuye el riesgo para los inversores), y poder definirse indicadores SMART, a poder ser con *track record* histórico y que incentiven la maximización del impacto.

Adicionalmente, hay tres aspectos principales a tener en cuenta a la hora de evaluar si este modelo es el más adecuado para financiar una intervención:

1. Proceso de diseño arduo y complejo.

El trabajo de análisis y diseño es complejo, y requiere de cierta **inversión inicial** para financiar el **estudio de viabilidad y diseño**. En primer lugar, se debe desarrollar un análisis de viabilidad en cada país a nivel legal y contractual (existen tres tipos o estructuras de modelos de BIS) según el contexto institucional. Además, deben definirse entre todos los actores, los distintos componentes del programa, los resultados esperados, las métricas evaluación y pago, entre otros aspectos. En estas últimas, si el PdR es un actor público se contratan por medio de una

Reto social	Población objetivo	Intervenciones	Métricas	Stakeholders
Problemática compleja que amerite una intervención preventiva y de larga duración	Se puede definir de forma acotada y homogénea	Intervenciones prometedoras basadas en evidencia	Existencia de indicadores que reflejen el "éxito"	Existencia de pagadores por resultados interesados en la temática
Coste del status quo es alto o poco efectividad	Se puede identificar, vincular al servicio y monitorear su progreso	Proveedores de servicio fuertes que podrían aplicarlas	Claramente definidos y fácilmente medibles	Existencia de inversores interesados en la temática
				Viabilidad legal

Ejemplo de análisis preliminar del primero de los 5 aspectos determinantes: Reto Social

Definición preliminar del reto:

La inserción sociolaboral de jóvenes en Marruecos y su transición de la escuela al mercado de trabajo ha sido uno de los grandes desafíos del país: cerca al 30% de los jóvenes marroquíes no van a la escuela o al trabajo.

Gama de consecuencias que tiene la no entrada de jóvenes al mercado laboral sobre las trayectorias hacia la vida adulta de los jóvenes:

- Riesgo de exclusión social
- Pobreza intergeneracional
- Desempleo
- Bajas remuneraciones
- Precariedad e informalidad laboral
- Competitividad del mercado

1

Prevención del abandono escolar
(300,000 x año)

2

Facilitar transición de la escuela hacia el empleo

La eficacia de los programas públicos sigue siendo baja, tanto en términos de ausentismo, tasas de deserción y graduación.

Factores explicativos del reto social:

Tras el análisis, se consideró que el reto social descrito en la intervención de CODESPA de *mejorar las oportunidades de educación, formación e inserción de jóvenes vulnerables que hayan abandonado prematuramente el sistema educativo* **es un reto viable para un DIB porque:**

- Amerita un **enfoque preventivo:** evitar exclusión social o "ninismo".
- Requiere de una intervención a **largo plazo:** que se pueda adaptar al

mercado laboral y permita aprender durante el proceso para maximizar el impacto.

- Existen **casos de éxito** de BIS con reto similar.
- Requiere de un **enfoque multidimensional y holístico** para abordar el problema dado que sus causas y las dimensiones son complejas y considerables.

Conclusiones y próximos pasos

- Tras el análisis completo de viabilidad, abordando los cinco aspectos requeridos, se concluyó que el proyecto de intervención sobre el modelo EFIP tenía las **características adecuadas** para la potencial aplicación de un BID desde una **perspectiva legal y técnica:** reto social, población objetivo, posibles métricas, y modelo de intervención.
- Se trataba, por tanto, de un tipo de intervención para el que podría diseñarse y lanzarse un BID que financiase la continuidad de la labor de CODESPA en busca de la **mejor estrategia de intervención** para contribuir a resolver el gran reto de la inserción sociolaboral de jóvenes en Marruecos y su transición de la escuela al mercado de trabajo.
- Con cada vez más interés por parte de los distintos actores públicos y privados en España, y cada vez más BIS/BID implementados en todo el mundo, FUNDACIÓN CODESPA está decidida a seguir explorando cómo impulsar los Bonos de Impacto Social en España, como un nuevo mecanismo de financiación que promueve la **colaboración** entre distintos actores a la vez que la **eficiencia y eficacia** en la acción social y la cooperación al desarrollo.
- Un gran reto es encontrar e involucrar a **pagadores de resultados** que estén dispuestos a apostar por el modelo y su filosofía, y entender que además de las razones ya mencionadas, quizá el mayor impacto no es sólo el ahorro o el resultado social, sino el **cambio de mentalidad en el sector**, promoviendo una **cultura de transparencia y responsabilidad**, evolucionando de estar basada en insumos, actividades y procesos, hacia contratos focalizados en la **obtención de resultados** (Dear et al. 2016).

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el marco del convenio 14-CO1-510. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de CODESPA y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

