



¿Cuál es el potencial de los Bonos de Impacto Social en Chile? Exploración de nuevas oportunidades para la industria social

Jonathan Kimmitt

Universidad de Newcastle,
Facultad de Negocios, Reino Unido

Pablo Muñoz

Universidad de Liverpool,
Reino Unido



Contenido:

- page 1. Prólogo
- page 3. Resumen ejecutivo
- page 4. El contexto
- page 6. Bonos de Impacto Social
- page 12. Implicancias de la política para Chile: cómo enfrentar cuatro desafíos

Prólogo

El emprendimiento social ocupa un lugar importante en la agenda pública y privada. Este tipo de organizaciones son consideradas por diseñadores de políticas, líderes empresariales, investigadores y otros profesionales como un mecanismo clave para enfrentar complejos desafíos sociales, económicos y ambientales.

Siguiendo esta línea, los bonos de impacto social (BIS) se han convertido en una herramienta innovadora de financiamiento para trabajar como una asociación inteligente entre el sector público y el privado, con el fin de enfrentar desafíos complejos y aumentar el bienestar social. Sin embargo, a pesar de la relevancia que los BIS han ganado durante los últimos años, todavía se perciben como una "caja negra". En consecuencia, es necesario desarrollar una comprensión significativa de cómo funciona este sistema, quiénes son los actores involucrados, qué tipo de resultados genera y, de haber, cómo medir su efectividad.

Este informe da respuesta a estas preguntas, al explorar y explotar potenciales vías para la utilización de los BIS en Chile. De hecho, el trabajo proporcionado por Kimmitt y Muñoz surge en un momento muy adecuado. Primero, porque las empresas sociales han ganado una tracción relevante dentro de Chile durante la última década. Y en segundo lugar, porque este informe proporciona un vínculo importante con la evidencia previamente generada por Muñoz, Kimmitt, Serey y Velázquez (2016). Esta investigación enfatiza la estructura (i.e. desafíos) y la dinámica (i.e. interacciones) de las empresas sociales en Chile en la creación de valor social.

Los hallazgos proporcionados por la investigación mencionada sugieren que la medición de impacto es uno de los impulsores clave para legitimar la "promesa social". Esta es una contribución muy relevante tanto para los diseñadores de políticas como para los inversionistas sociales. Por un lado, los formuladores de políticas tienen la responsabilidad fiduciaria de asignar recursos donde sus programas puedan tener un efecto relevante. Es decir, si los emprendedores sociales miden su impacto, es más fácil determinar si una política (por ejemplo, subsidios) está teniendo el efecto esperado. Además, por otro lado, los inversionistas sociales siempre están tratando de resolver cómo reducir el riesgo en sus inversiones mientras al mismo tiempo generan un impacto positivo. Por lo tanto, la medición de impacto ayuda a atraer inversionistas porque brinda certeza sobre el efecto real (o no) que crea una empresa social a través de sus soluciones.

Basándose en esta lógica, los BIS podrían ser un buen vehículo en Chile para abordar los desafíos sociales con una perspectiva basada en resultados. Sin embargo, como se puede ver en este informe, la evidencia internacional muestra que este tipo de mecanismos (contrato público-privado) puede ser muy complejo en la práctica. Dado este escenario, los gobiernos han demostrado un creciente interés en comprender de mejor manera el rol y la eficacia de los BIS, así como los riesgos asociados a su implementación.

En este contexto, este informe será útil para los responsables de formular políticas, inversionistas sociales, empresarios, investigadores, empresas establecidas y cualquier otra parte interesada que busque comprender cómo ejecutar un contrato basado en resultados (BIS). Cabe señalar, sin embargo, que este esfuerzo no debe terminar aquí. Tal como Kimmitt y Muñoz exponen más adelante, los BIS no son el objetivo, sino un medio que podría ayudar a estimular y mejorar el mercado de inversión social en Chile.

Finalmente, este informe llega en un punto de inflexión en Chile donde es fundamental diseñar mejores herramientas que nos conduzcan a un mejor futuro y una mejor sociedad. ¿Cómo lograrlo? A través de un conjunto de políticas e innovaciones que nos lleven a ser más emprendedores y experimentales en la forma en que se resuelven los desafíos sociales. Por lo tanto, para desbloquear el potencial "efecto de los BIS", se necesita más evidencia. Aquí es donde Chile tiene una posición privilegiada para explorar los BIS como un nuevo mecanismo.

Por todas estas razones, me complace recomendar este informe como una contribución relevante y oportuna a todas las personas preocupadas por cómo abordar los desafíos sociales y el bienestar social a largo plazo.

Rodrigo Frías
Subgerente de Financiamiento Temprano
CORFO

Resumen ejecutivo

En el 2016, nuestro estudio acerca de la estructura y la dinámica del emprendimiento social en Chile¹ identificó alguno de los impulsores claves de este sector. Desde ese momento, nos hemos dedicado a tratar de entender qué herramientas y mecanismos de apoyo se pueden implementar para asistir al sector empresarial social. En este informe, nos enfocamos en un mecanismo emergente específico, los Bonos de Impacto Social (BIS), y en el rol que podría tener en el desarrollo de este sector. Este informe se llevó a cabo por investigadores del Reino Unido de la Universidad de Newcastle y la Universidad de Liverpool y a través de los esfuerzos colaborativos continuos con emprendedores sociales e instituciones de educación superior en Chile. La financiación está a cargo del Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido.

En los últimos años, los emprendimientos sociales, como tipo de actividad empresarial, han crecido exponencialmente en Chile. Esto desencadenó una inversión pública significativa en el desarrollo de mecanismos de soporte y una cultura empresarial que permita que este tipo de emprendimientos tengan éxito y, en última instancia, alivien algunos de los problemas sociales que enfrenta la nación.

No obstante, en nuestro estudio² se destacan cuatro desafíos claves que enfrenta este sector: inversión, modelos de negocios y crecimiento, evaluación del impacto y cooperación. En este informe se desarrollan estos cuatro desafíos en más detalle y se presentan los BIS como un acercamiento posible y novedoso para superarlos. Aun cuando la inversión, los modelos de negocios y el crecimiento no son desafíos propios de las empresas con foco comercial, de alguna manera se diferencian en la industria social en donde la inversión social es necesaria para representar la importancia de los resultados económicos y sociales de los emprendimientos sociales. Como se analizará más adelante, la evaluación del impacto y la cooperación son particulares a este sector y requieren una mirada nueva.

Los tres objetivos generales de este informe son:

- Identificar los cuatro desafíos claves que enfrenta el sector empresarial social
- Explorar el potencial de los BIS como posible solución a estos desafíos
- Identificar las implicancias de la política en cuanto al diseño y la implementación de los BIS en Chile

Emprendimientos sociales en Chile

Los emprendimientos sociales en Chile han crecido significativamente en los últimos años, junto a movimientos sociales y llamados a acción orientados a la creación de impacto social y económico por medio de la formación de nuevas empresas. Han capturado la atención pública y atraído un número significativo y diverso de organizaciones e instituciones que se agrupan alrededor de una idea central: proponer soluciones que sean consideradas en planes y programas públicos y privados.

Existen varios aspectos que contribuyen a la legitimidad de estos emprendimientos. En su mayoría, están ligados a su potencial y a los movimientos e iniciativas sociales que los apoyan. En primer lugar, tienen el potencial de crear valor social y económico simultáneamente y contribuir a la provisión de servicios públicos. Ofrecen mejores posibilidades para enfrentar y superar una situación de crisis y presión social al favorecer la construcción de empresas y ecosistemas resilientes. Asimismo, pueden potencialmente demostrar cómo los modelos alternativos de negocios y las estructuras operativas pueden ser viables en el mercado, y eventualmente superar a sus contrapartes comerciales.

Hay muchos defensores de esta idea, como lo demuestra el rápido aumento de empresas B, el surgimiento de fondos de inversión y subsidios específicos y el continuo debate acerca de un marco legal para esta nueva industria. Si bien es prometedora y emocionante, la evidencia sugiere que la industria social aún está lejos de alcanzar sus promesas y crear

realmente valor social y de mercado. En el estudio del 2016, se destacaron cuatro desafíos y áreas de trabajo: modelos de negocios y crecimiento distintivo, infraestructura de inversión social, evaluación del impacto y cooperación ilimitada.

Modelos de negocios y crecimiento distintivo.

Concierne la manera particular que tienen los emprendimientos sociales de crear y escalar valor social, lo cual es central para mejorar la competitividad del sector empresarial social. A medida que este crece, se vuelve necesario considerar con mayor seriedad el hecho de que no se trata solo de crear empresas "amistosas" con la sociedad en donde la lógica tradicional de un emprendimiento "debería" funcionar. Se trata de una manera diferente de crear y proveer bienestar social, que requiere un tipo de forma organizacional y modelo de negocio que vaya acorde a esta realidad particular. Gran parte de la industria cree que el componente social de un negocio influye las decisiones de compra y que la rentabilidad se ve afectada negativamente por el énfasis en la misión social. El componente social del negocio complementa la propuesta de valor y esto permite adquirir una mejor posición en el mercado para competir con productor similares. Es interesante que mientras la industria social crece y compite contra empresas con fines de lucro, las estrategias competitivas claves parecen estar ausentes del rango de acciones implementadas por los emprendimientos sociales. Claramente existen diferencias entre los extremos puramente sociales y los puramente comerciales. Sin embargo, una vez que se ha incorporado la misión social al eje del negocio, existe una gran diversidad de zonas grises que complejizan tanto el sector como las oportunidades de desarrollo. Existe un modelo híbrido que ofrece la posibilidad de combinar tanto las fuentes de inversión como las fuentes de ingresos, que en su mayoría no están disponibles para los emprendimientos tradicionales. El sector necesita con urgencia desarrollar modelos de negocios robustos que consideren las oportunidades existentes y aprovechen las fortalezas de los emprendimientos sociales, en lugar de centrarse en resolver las amenazas y debilidades. Es necesario contar con un conjunto de herramientas para desarrollar modelos de negocios que consideren formas organizacionales, cooperación público-privada, conexión entre los estándares sostenibles y la diversificación de las fuentes de ingreso. Este último está orientado a mejorar las cadenas de valor y los mercados para los emprendimientos sociales.

Infraestructura de inversión social. Aun cuando las condiciones básicas para promover los emprendimientos y la inversión social ya están dadas, todavía se necesita avanzar hacia la formalización de instancias de intervención más directas como la promoción de nuevas estructuras de mercado con mayor diversidad en términos de intermediarios y herramientas de inversión más sofisticadas. Actualmente las alternativas de financiación usadas por los emprendedores sociales disminuyen significativamente luego de 6 meses de operación. Además las etapas tempranas son cubiertas principalmente con el capital propio, de sus amigos, familiares y por capital semilla. Aun cuando esta es una industria de crecimiento acelerado, es sorprendente que solo el 18 % de los empresarios reciben la inversión luego de 24 meses. Ya que los emprendimientos sociales se centran en resolver un problema social, el incentivo para los inversionistas tradicionales es menor porque la promesa de un retorno económico se torna un objetivo secundario. En otras palabras, el desafío es lograr mejorar la comprensión de los problemas y de aquellos que intentan solucionarlos y reconocer el rol público que tienen los emprendedores sociales. En este sentido, el estudio se centra en cuatro desafíos claves: la necesidad de una mejor comprensión de los factores determinantes de la inversión social, la necesidad de carteras de inversión social más diversas, el mejoramiento de las perspectivas de inversión, por ejemplo, emprendedores sociales capaces de apalancar sus aspectos distintivos y clarificar las vías de impacto y retorno; y la necesidad de limitaciones para facilitar las interacciones y las transacciones entre los empresarios sociales y los inversionistas (sociales). Para esto se requiere un modelo integrado que incluya inversionistas, empresarios, actores del sector público y un delineamiento de las relaciones entre estos tres. Un modelo de este tipo debería permitir el desarrollo de una cartera de inversión social diversa, que considere las fuentes y etapas del ciclo de vida de un negocio; la especificación de los factores determinantes de la inversión social, donde la evaluación del impacto es crítica; la elaboración de herramientas de inversión listas orientadas a la mejora de la rentabilidad de la cartera del negocio social y la elaboración de límites para facilitar la interacción momentánea entre las partes. El objetivo es establecer una comprensión colectiva de los objetivos, la inversión, la administración, los KPI y las expectativas de retorno.

Evaluación del impacto. La habilidad para realizar una evaluación de impacto es cada vez más una prioridad para las organizaciones que operan en industrias sociales. Aun cuando es relevante, es una

de las prácticas más complejas ya que es difícil de entender y conceptualizar. Existe una variedad de herramientas y marcos disponibles para las empresas sociales que buscan monitorear y comunicar evidencia del impacto social, no obstante la industria social chilena aún es incipiente. Este sector necesita con urgencia estándares y herramientas para medir el impacto social, por cuanto es fundamental para mejorar la responsabilidad social, demostrar que la estrategia de creación de valor social es robusta, atraer inversiones y consolidar las relaciones con los actores del sector público, (basados en impacto más que en intenciones). Esto implica no solo la evaluación de productos, resultados e impacto social y económico, sino también un monitoreo continuo de las acciones orientadas a objetivos, el logro de esos objetivos, el aprendizaje y planeamiento de las estrategias de crecimiento y de la inversión alineada con los resultados.

Cooperación sin fronteras. Los modelos de negocios sociales robustos requieren del desarrollo de mecanismos apropiados para abrir y sostener una relación de cooperación cercana entre la empresa social y el sector público. Además de la provisión de fondos semilla para emprendimientos de impacto, el sector público debería avanzar en el desarrollo de procesos colaborativos de diseño, procuramiento y evaluación en torno a necesidades sociales y no simplemente promover emprendimientos amigables con la sociedad y el medioambiente (como si fueran estos los hermanos pequeños de los emprendimientos tradicionales). Los bonos de impacto social definitivamente ofrecen una alternativa para la obtención de financiamiento e ingresos, pero existe una gran variedad de formas contractuales que se pueden usar para desarrollar estos programas y que eventualmente pueden dar el puntapié inicial para un mercado de inversión social en el país. El informe enfatiza la necesidad de mecanismos de cooperación más flexibles entre las empresas sociales y el sector público, central y local. Las soluciones sociales presentadas no solo requieren de un conocimiento profundo del problema social en particular que se busca resolver, sino también de los mecanismos sociales que operan junto con el problema. Junto con la inversión sobre resultados, el sector debería avanzar hacia el desarrollo de mecanismos de alianzas, contratos, monitoreo y evaluación del impacto y elaboración de formas en las cuales los empresarios y las agencias de gobierno puedan desarrollar soluciones en conjunto y considerar la complejidad de los problemas sociales y la necesidad de sistemas de monitoreo para evaluar los logros de los objetivos propuestos a la luz de dicha complejidad.



Bonos de Impacto Social

En el 2010, el Ministro de Justicia del Reino Unido lanzó el primer Bono de Impacto Social (BIS) del mundo. Los BIS surgieron como un mecanismo financiero innovador diseñado para supeditar los resultados de las intervenciones sociales a los pagos con el riesgo, que en teoría, es afrontado por un inversionista privado en lugar de fondos públicos. Los BIS son contratos por pago de resultados que reúne inversionistas (inversión con orientación social), financiador de resultados (el gobierno o una fundación) y una organización con programa social (empresa u organización de caridad). La inversión en este tipo de organizaciones está diseñada para facilitar la entrega de los servicios. La idea principal es que los inversionistas proveen el capital inicial y cuando,

si sucede, se alcanzan los resultados del servicio que provee la organización social, el financiador de resultados le pagará al inversionista de acuerdo con un índice de retorno. Los resultados se miden de acuerdo con metodologías particulares como pruebas controladas aleatorias o encuestas de línea base. Por consiguiente, lógicamente si no se logran los resultados sociales, los inversionistas se arriesgan a perder la inversión. El rol que juega cada uno de los actores clave se resume en la figura 1 y se desarrolla en un reporte de Gustafsson-Wright³. Como se observa en uno de los primeros reportes, los BIS varían en cuanto a diseño e implementación y no existen reglas estrictas o guías en cuanto a cómo deben estar diseñados.

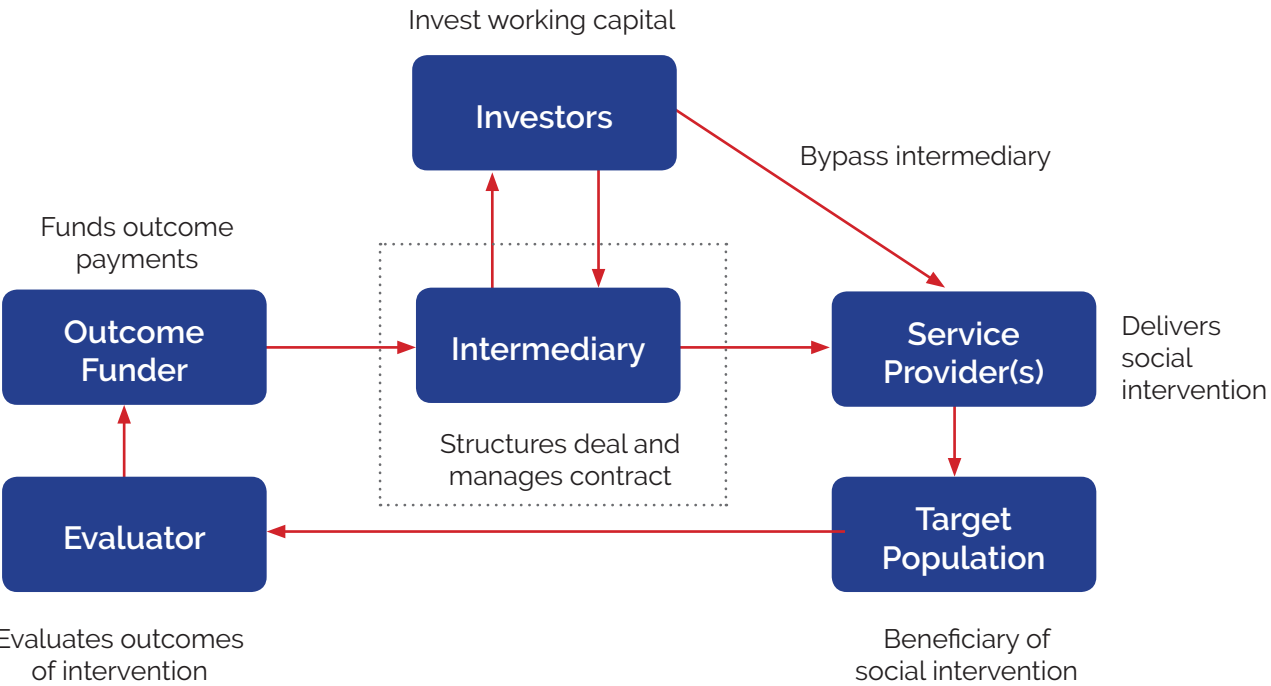
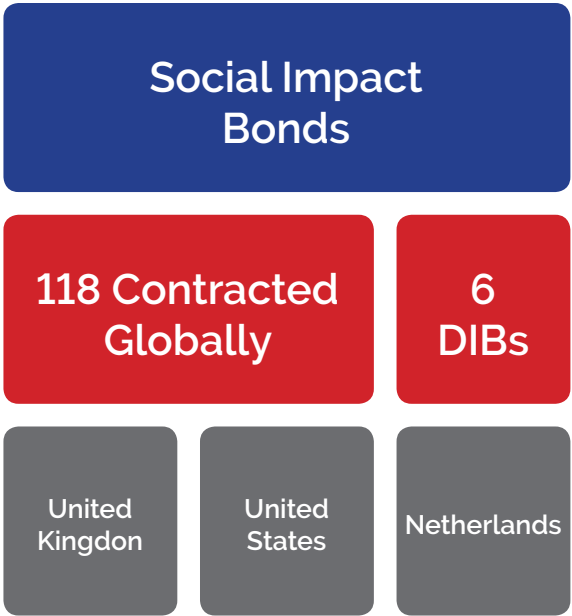


Figura 1. Modelo básico de los BIS



\$300 million global investment



600 - 20,000 beneficiaries each

Figura 2. Datos claves y cifras de los BIS⁴

Los BIS han proliferado de forma importante en los últimos años. En la figura 2 se observan algunos datos claves y cifras. Según informes, desde septiembre de 2018 se han contratado 118 bonos de impacto en todo el mundo en diferentes dominios sociales⁵. En países en desarrollo también se los conocen como Bonos de Impacto de Desarrollo o BID. La diferencia fundamental es la ausencia de un gobierno inversionista sobre resultados. Por lo general, los resultados son financiados por filántropos y/o fundaciones. Los BIS y los BID se concentran en una variedad amplia de áreas como indigencia, trabajo y desempleo, educación de niñas, producción de café, bienestar, etc. Por ejemplo, los BIS en Colombia se concentran en incrementar las posibilidades de empleo de la población joven más vulnerable en el curso de un programa de 5 años, el cual es un problema verdaderamente desafiante en América Latina. En cualquier caso, los BIS o los BID representan ambos enfoques similares para financiamiento social con foco en resultados. A continuación, resumiremos brevemente las ventajas y desventajas según lo registrado por las investigaciones actuales sobre el tema.

Los defensores de los BIS destacan la importancia de captar nuevas inversiones en este ámbito y de alinear los objetivos entre organizaciones, gobiernos financiadores de resultados e inversionistas sociales. Claramente los BIS se perciben como una solución financiera innovadora en el contexto del sector público que generalmente no se considera como tal⁶. Por ende, los BIS son una herramienta colaborativa para reunir actores claves con un objetivo en común^{7 8}. Aquí vemos una conexión clara con uno de los desafíos que enfrenta el sector empresarial social en Chile. En efecto, Lowe, Kimmit, Wilson, Martin y Gibbon (2018)⁹ encontraron que los BIS tienen una función única y particular a nivel de política al alinear las distintas ideas y orientaciones que tienen los participantes del BIS. Por consiguiente, los BIS representan una nueva narrativa de reforma del sector público y al mismo tiempo inversión y contratos basados en resultados o de pago por resultados¹⁰.

Además de la colaboración, también representan una forma novedosa y potencialmente importante de capital destinado a organizaciones sociales, como las empresas con objetivos sociales o el tercer sector. No obstante, es inusual encontrar este tipo de capital en este sector ya que generalmente opera a gran escala en proyectos de largo plazo. Además, el involucramiento de inversionistas privados se percibe como un método para mejorar el rigor en organizaciones con objetivos sociales en términos de su capacidad para gestionar contratos y realizar la recolección obligatoria de datos para lograr los resultados esperados.

Sin embargo, los BIS no están exentos de críticas. McHugh y colegas¹¹ consideran que los BIS son parte de un cambio neoliberal hacia un sector público que provee servicios básicamente por medio del

financiamiento de resultados sociales. Por ende, el rol del emprendimiento y del sector privado en general representa un tema controvertido que se ha discutido en profundidad en el Reino Unido. La mentalidad del sector privado ha desencadenado aún más críticas en cuanto a la manera de gestionar organizaciones y personas en este tipo de contratos y los impactos negativos asociados con la gestión de desempeño¹². Volveremos a tratar este tema cuando discutamos la medición del desempeño y los desafíos de la gestión de desempeño en los BIS. En resumen, la micro gestión asociada con un intento de lograr resultados sociales complejos ha sido criticada desde un punto de vista filosófico¹³ y así también dados los altos costos de transacción de los BIS. Aquellos que critican los BIS sugieren que no es necesario crear un mecanismo tan complejo para financiar organizaciones con objetivos sociales.

Tabla 1. Beneficios y desafíos de los actores

Actores	Ventajas	Desventajas
Proveedores de servicios (p. ej. empresarios sociales, voluntarios, sin fines de lucro, organizaciones caritativas)	Los proveedores de servicios generalmente reciben una gran inversión a largo plazo. Muchos programas de BIS se diseñaron con financiación de 5 a 7 años.	La gestión de desempeño de resultados sociales puede responsabilizar a las organizaciones por resultados que no necesariamente están bajo su control y que pueden presentar comportamientos aleatorios. Tienden a concentrarse en un conjunto reducido de resultados que puedan ser comprobados y analizados.
Inversionistas (p. ej. inversionistas sociales, filántropos, fundaciones)	Los BIS representan una oportunidad nueva de inversión que combina retornos sociales y financieros.	Los mecanismos son complicados y tienen costos elevados de implementación. Se requiere mucho trabajo de diseño para que los contratos sean adecuados.
Beneficiarios	Los beneficiarios reciben un servicio, que potencialmente tendrán una duración más extensa que anteriormente	Se requiere una recolección amplia de datos para generar datos de los resultados.
Financiadores de resultados (p. ej. el gobierno, una fundación)	Ya que el riesgo inicial es asumido por los inversionistas, el riesgo de invertir en proyectos sociales disminuye y los pagos estarán supeditados al logro de los resultados.	Los BIS tienen costos elevados de implementación y por ende, requieren inversiones por adelantado. Muchos los consideran políticamente controvertidos.

Ejemplo de Caso

SaludBIS (caso con identidad anónima) es un programa de BIS que se centra en el mejoramiento a largo plazo de las condiciones de salud y bienestar en una ciudad en el norte del Reino Unido. El servicio está diseñado para complementar los servicios médicos en una parte de la ciudad por medio de individuos que se involucran en servicios comunitarios con el objetivo de mejorar sus condiciones de salud a largo plazo y bienestar. El objetivo es que su salud mejore, se vuelvan más activos y desarrollen relaciones positivas. La lógica subyacente es que una vez que los individuos están más capacitados para gestionar sus condiciones de salud entonces se reducirá la dependencia de los servicios médicos y por ende, el costo del servicio de salud. La práctica de ser derivado a estos servicios se la conoce como "prescripción social".

El programa comenzó a desarrollarse en el 2011 en la Clinical Commissioning Group responsable por el pago de los resultados. La CCG es una organización de salud a cargo del planeamiento de los servicios para el cuidado de la salud en el área. El capital de trabajo inicial fue provisto por uno de los actores clave en el espacio de inversión social en el Reino Unido. SaludBIS comenzó a funcionar en abril de 2015 con financiamiento para un periodo de 7 años y que beneficiará a 11.000 personas. Por lo tanto, representa una inversión significativa en este tipo de actividad con su consecuente impacto. El impacto de la intervención y los pagos se activan de dos formas: (1) por medio de la cantidad de personas alcanzadas por los proveedores de servicios y la mejora subsecuente de los indicadores de bienestar (el programa usa una medida estándar aceptada de bienestar); y (2) por medio de la reducción de los costos secundarios de cuidado (p. ej. ingresos a hospitales). Los inversionistas de resultados consideran que esta última es particularmente clave para reducir los gastos y mejorar la salud de la población. Esto se mide comparando el costo de la admisión a los hospitales de una parte de la ciudad con otra.

En la figura 3 se destaca el conjunto de relaciones e interacciones entre todos los actores claves. En la parte superior del esquema, encontramos el financiador del servicio local de salud, es decir, el estado, que es el primer interesado en reducir las visitas al hospital y que por ende, paga por los resultados. En la parte inferior se encuentra la organización operacional o "Organización para fines especiales" ("SPV" por sus siglas en inglés),

una nueva organización creada para gestionar el programa de BIS. El inversionista social provee el capital a la organización que luego gestiona los siguientes grupos de organizaciones, "Organización de entrega del servicio" que de hecho lleva a cabo los programas de cuidado en la comunidad y trabaja con los clientes. En la parte superior, los proveedores también se relacionan con los médicos generales ("GP" por sus siglas en inglés), a quienes se les confía la derivación al programa. El inversionista social realizará los pagos a la organización operacional cuando se alcancen los objetivos de cantidad de personas y de bienestar. La idea es que una vez que se mejore el bienestar (resultado 1), se reducirán en consecuencia los ingresos a los hospitales (resultado 2).

Para analizar los efectos del programa para las admisiones en los hospitales, el BIS requiere que se comparen los datos entre las admisiones a los hospitales en una parte de la ciudad, donde se realiza la intervención, y en otra parte de la ciudad, donde no se realiza ninguna intervención. Esto es necesario para que la comparación de datos sea confiable en un diseño de metodología cuasi experimental. Como destaca la figura 3, también existe un número de otros actores en este espacio como los servicios sociales y otros tipos de organizaciones que proveen un servicio de bienestar y que no están directamente involucradas en el programa. A pesar de eso, de hecho podrían tener un rol en la determinación de los resultados, como se discutirá más adelante. También es importante notar a los "fundadores soporte" que proveen gran parte de la financiación inicial para el desarrollo de los BIS.



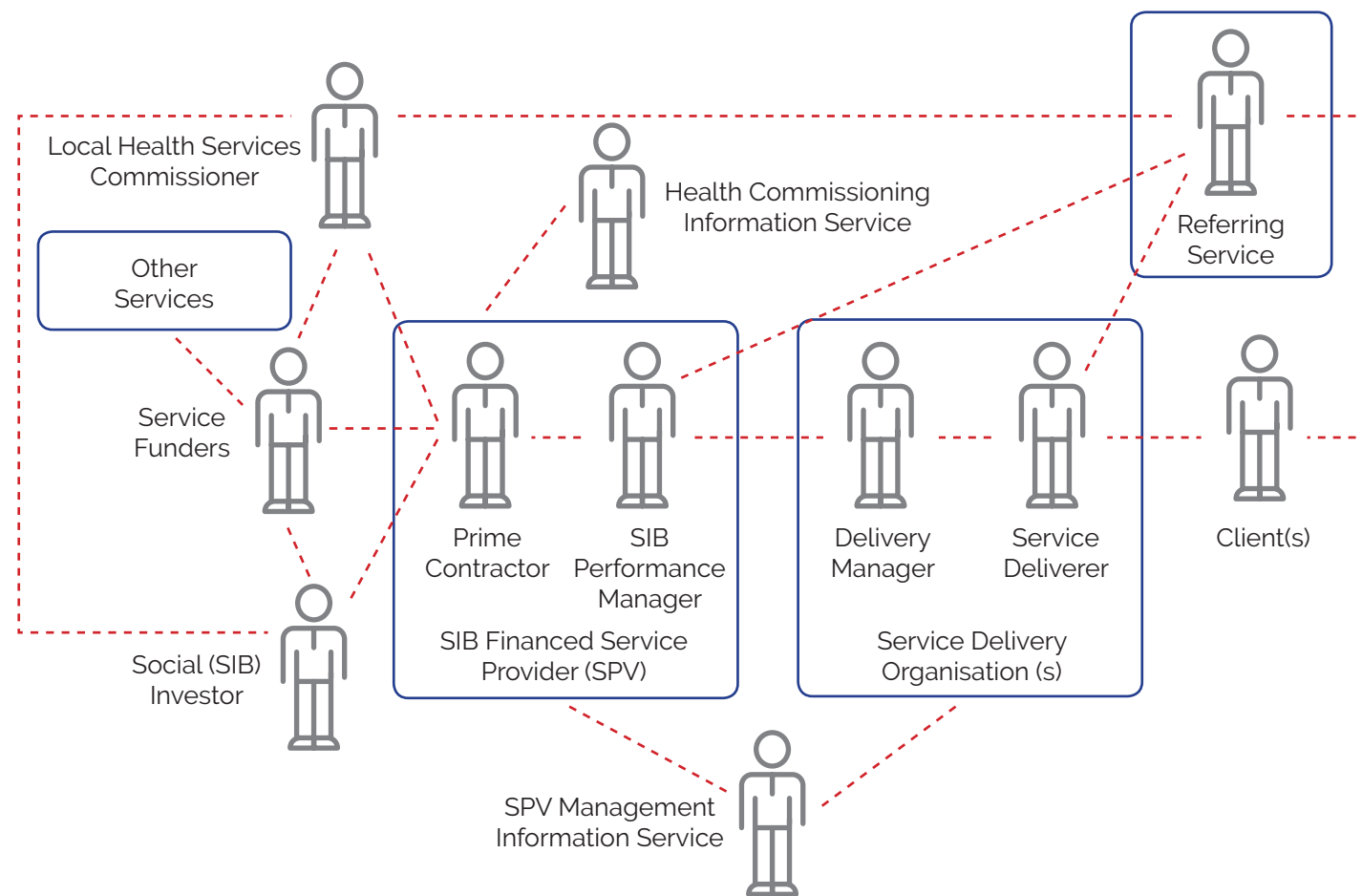


Figura 3. Esquema de los Determinantes Sociales de la Salud ("SDH" por sus siglas en inglés), Bono de Impacto Social

Qué aprendemos de SaludBIS

Del análisis de este BIS en particular, creemos que hay tres desafíos en particular que son intrínsecas al diseño e implementación de los BIS: complejidad, atribución y gestión de desempeño. Los desafíos de complejidad fijan el contexto en donde las intervenciones sociales sucedan y atribución y gestión de desempeño estén inherentemente relacionados. Estos revelan algunos de los muchos problemas en la implementación de un BIS. Sin embargo, como discutiremos más adelante, hay formas de mitigarlos.

Dinámica de la complejidad. Las intervenciones sociales, como las actividades y misiones de las empresas sociales y otras organizaciones similares, ocurren en sistemas complejos. De acuerdo con Knight et al. (2017), los sistemas complejos se caracterizan por ser impredecibles y emergentes, dependientes de sus trayectorias y contextuales por naturaleza. En otras palabras, los resultados de aquellos que operan en

un sistema son impredecibles pero a la vez, están moldeados por su propia historia. El carácter de impredecible está ligado al contexto por medio del cual una intervención social determinada podría no funcionar de la misma manera en otros contextos.

Las consecuencias son amplias para los BIS y también para SaludBIS. Debido al diseño específico de los BIS o de los contratos basados en los resultados en general, no se presta mucha atención a la relación entre el sistema social y las intervenciones sociales que se financian. Esto se relaciona con lo reducido del enfoque en resultados destacado en la tabla 1. En otras palabras, la efectividad del servicio o producto del proveedor podría no estar necesariamente ligado a esas actividades. Ellas se enmarcan en un contexto más amplio y en una dinámica del sistema social que también les da forma a su naturaleza. Los efectos en el sistema, por más pequeños que sean, podrían acelerar o dañar los objetivos que una organización busca alcanzar.

Por ejemplo, en el contexto de SaludBIS, la metodología comparativa usada para analizar los ingresos a los hospitales en dos partes de la ciudad se vio socavada hasta cierto punto cuando las innovadoras iniciativas de prescripción social se comenzaron a dar también en el grupo de control. Por ende, uno de los desafíos para los BIS es que a menudo intentan controlar y reducir la complejidad, pero en realidad eso es algo difícil de evitar. Este tema ya fue sugerido como tal en los BID como la Empresa Village en Uganda que si bien se propone resultados ambiciosos como objetivos, es consciente de que los resultados podrían verse fácilmente afectados por cuestiones fuera de su control como por ejemplo una mala cosecha¹⁴. En el BID Educate Girls se reportaron potenciales problemas similares y se destacó la necesidad de recolectar datos comparativos a pesar del efecto ineludible que ejercen las fuerzas externas en los resultados bajo estudio¹⁵.

Atribución. Una consecuencia de esta complejidad inherente a los BIS es que es difícil que los resultados, tema central en un contrato de BIS, puedan ser atribuidos a la intervención misma. En un mundo complejo, los resultados son propiedades emergentes de sistemas complejos y no son solamente debido a una intervención en particular. Esto es aparente en el ejemplo destacado anteriormente ya que los efectos emergentes de la provisión de otro servicio estaban impactando en la capacidad del BIS de "probar" que había alcanzado los resultados esperados. Por ende, surge la necesidad de ser cuidadosos con los resultados reportados en otros BIS y BID, como los de las cifras de inscripción en Educate Girls en India, y de atribuir los resultados específicamente a los BIS¹⁶.

La relación entre la atribución y la complejidad se ve aún más acentuada debido a la importancia del contexto. Esto quiere decir que una misma intervención social en particular podría funcionar de manera muy diferente según el lugar donde se ejecute. Por consiguiente, el alcance y la escala de las intervenciones a través de múltiples áreas son importantes cuando consideramos la atribución. En algunos casos, como el de SaludBIS, se concentra en un área geográfica amplia, pero otras organizaciones podrían operar en múltiples áreas que son sistemáticamente diferentes entre sí y que requieren una variedad de enfoques, y por ende, de formas distintas de comprender los resultados. Esto se condice con nuestra tarea de intentar entender las diferentes alternativas de emprendimientos sociales en Chile que son dependientes de su contexto, el

cual al parecer se da por sentado o se considera como atributo de la organización. Esto puede tener ramificaciones bastante significativas para la efectividad de la organización¹⁷.

Gestión de desempeño. En un contexto de complejidad como este y desafíos de atribución, gestionar el desempeño de aquellos que ejecutan un programa determinado puede ser muy desafiante, como se demostró en SaludBIS. En este BIS, el trabajo fue realizado por el director de la "Organización para fines especiales" pero se ha demostrado que no siempre es así en otros BIS. La gestión de resultados del contrato ha demostrado ser un desafío en los BIS porque demandan alcanzar los resultados propuestos para aprobar los pagos. Este es un gran desafío ya que los datos que se necesitan para probar que se han logrado los objetivos son inconsistentes con la realidad "en el campo". A pesar de que la medición de los resultados se acuerda en el contrato, como se destacó anteriormente, esto es impredecible y emergente en un ambiente complejo. Por consiguiente, cuando en el contrato la flexibilidad es limitada, la tensión aumenta al momento de gestionar el desempeño de ese contrato.

Otro resultado evidenciado en gestión de desempeño en BIS es cómo los proveedores de servicio (e.g. empresas sociales), se desempeñan cuando tienen la presión de lograr los objetivos de desempeño. En algunos casos los resultados son "alterados" a fin de producir los datos necesarios para habilitar los pagos, que no son tan útiles como las mediciones de resultados que se pueden utilizarse para aprendizaje interno y cuidado de los pacientes. Para estas organizaciones, los BIS crean la necesidad de tener un nivel extra de un conjunto de datos, que también puede resultar oneroso. Esto es impulsado por el mecanismo de los BIS que requiere los datos suficientes para "probar" los resultados. Sin embargo, en esta investigación, y en otras (Lowe & Wilson, 2017), se demuestra que estos requisitos pueden en realidad alterar el comportamiento de aquellos que tienen gestión de resultados. Además coloca a los que realizan la gestión de resultados de un BIS en una posición muy desafiante ya que su tarea es equilibrar el gran trabajo de las organizaciones con propósitos sociales con las demandas financieras del contrato.

Implicancias para política pública en Chile

Cuatro desafíos a resolver

En la base a las ideas de este ejemplo de BIS en particular, a continuación revisamos que ocurre en la intersección de los problemas intrínsecos de los BIS y los cuatro desafíos que enfrenta la industria social en Chile. La tabla 2 enfatiza el hecho de que la inversión, los modelos de negocios, la evaluación del impacto y la necesidad de cooperación necesitan tomar en cuenta la complejidad de las intervenciones sociales que los gobiernos/inversionistas buscan apoyar. Las ramificaciones de esto son importantes para entender cómo los instrumentos de financiamiento, como los BIS, se enmarcan en contextos emergentes.

Estas implicancias son importantes en el contexto chileno, independientemente de si se selecciona un modelo de BIS u otro tipo de enfoque con financiadores de resultados. Los BIS representan solo una clase de contrato por resultados que supedita el financiamiento al logro de determinados resultados sociales derivados de una intervención. En general, los BIS se han desarrollado solamente en entornos donde actores del sector público han estado dispuestos a asumir el riesgo de los proyectos debido a que su efectividad no es del todo clara. Por ende, los inversionistas asumen el riesgo. Sin embargo, en otras circunstancias, cuando actores del sector público están más convencidos de la efectividad de los servicios presentados, es posible que la financiación sea directa en un formato basado en resultados. De todas maneras, las lecciones que debemos aprender son ampliamente consistentes.

En la tabla 2, identificamos cómo los cuatro temas pueden ser desarrollados en base a complejidad, atribución y gestión por resultados, asuntos que fueron previamente identificados. Aquí se destaca que la responsabilidad contractual debe admitir el aprendizaje en las relaciones entre los múltiples actores interesados. Esto debe ocurrir al permitir que los proveedores de servicios recolecten datos significativos y útiles acerca del desempeño de la organización (**evaluación del impacto**) para mejorar su aprendizaje del entorno social en el que se encuentran. Para esto es necesario reconocer que el “problema social” que la organización ha decidido aliviar está conectado con otros problemas sociales en otros ámbitos del sistema complejo. La efectividad del **modelo de negocio** de una organización

en una parte del país podría variar cuando se toma en cuenta la dinámica local, la cultura y otros asuntos relacionados. El espíritu de aprendizaje **colaborativo** sobre los impactos de la intervención es probablemente mucho más beneficioso para el desarrollo del sistema que una intervención social aislada y contratos por resultados reducidos que distorsionan la realidad y potencialmente se vuelven onerosos para todos los involucrados.

Por consiguiente, la medición de resultados dentro de estos mecanismos contractuales es central. Previamente identificamos que la mayoría de los emprendimientos sociales en Chile no están involucrados en evaluación de impacto pero vale la pena destacar que es necesario que estos resultados e **impactos** sean significativos y no onerosos y por lo tanto, no sean potencialmente “alterados”. En un ambiente de aprendizaje, será menos probable que esto ocurra porque el potencial impacto coercitivo de la gestión de desempeño podría ser menos severo a medida que la confianza se transforma en un ingrediente importante para complementar la naturaleza del contrato. Esto es importante entre la gestión de un intermediario y los proveedores de servicio pero también entre los inversionistas, los actores del sector público y otros involucrados.

Aun cuando lo que acabamos de mencionar da recomendaciones generales para el desarrollo de los BIS en Chile, hay sistemas de infraestructura adicionales que probablemente son necesarios para apoyar al sector empresarial social y a modelos de financiamiento similares. El Reino Unido ha creado algunos fondos temáticos como el fondo Life Chances Fund, del Departamento de Cultura, Medios y Deportes, para lidiar con problemáticas como la droga y el alcoholismo, ayuda para niños, provisión en edad temprana, servicios para jóvenes y ancianos y vidas saludables. Se destinaron 80 millones de libras a este fondo. En Chile, el destino de las inversiones del gobierno quizás no es tan claro. Gracias a nuestra investigación, sabemos que la vasta mayoría de las empresas sociales trabajan con organizaciones educativas. A pesar de que es allí donde la mayoría de la actividad se desarrolla, no es claro que ésta sea el área más crítica de inversión y focalización.

Es probable que desde la perspectiva del gobierno este enfoque de financiamiento sea un paso importante hacia la mejora de la infraestructura de la inversión social. Actualmente, la mayoría de las empresas sociales reciben principalmente inversiones informales, que limitan su potencial alcance y

escala. Probablemente la creación de un fondo de resultados con un enfoque distintivo sea importante para incentivar nuevas inversiones sociales en el mercado ya que el gobierno es quien devolverá el capital de trabajo que los inversionistas aportaron para poner en marcha y balancear los programas sociales.

	Inversión	Modelos de negocios y crecimiento	Medición de impacto	Cooperación
Complejidad	La inversión es respetuosa de la complejidad. Se adapta y simplifica en circunstancias emergentes.	Importancia del contexto: los modelos de negocios se adaptan y cambian en contextos complejos.	Los resultados y el impacto son vistos como propiedades emergentes de sistemas complejos y están conectados con otros problemas sociales.	El aprendizaje impulsa la cooperación por medio de la mejora y la adaptación.
Atribución	La inversión es flexible y se amolda a cuestiones de atribución	Los modelos de negocios se adaptan y aprenden de los resultados.	Los resultados y el impacto no son atribuibles a una sola intervención sino al sistema.	Los resultados del programa son relevantes para incitar el aprendizaje y desarrollar la confianza.
Gestión de desempeño	La inversión está separada de la gestión de desempeño del contrato de BIS.	Los modelos de negocios se gestionan por desempeño para impulsar el aprendizaje continuo y las mejoras.	Los resultados y el impacto son usados para incitar el aprendizaje y la adaptación a nuevos conocimientos.	La responsabilidad horizontal y el aprendizaje impulsan el desempeño.

Tabla 2. Implicancias de los BIS en Chile

Cómo comenzar: identificar y dar prioridad a las problemáticas sociales

Para poner en funcionamiento un bono de impacto social, la pieza fundamental es identificar y dar prioridad a las problemáticas sociales y grupos objetivo. Los problemas sociales son complejos y es difícil definirlos y comprender cómo evolucionan junto a intervenciones sociales y otras circunstancias cotidianas¹⁸. La delineación de una herramienta de inversión diseñada para resolver un problema social debería analizar hasta qué punto la problemática social es apta para la creación de un BIS. El riesgo de fallar en identificar, dar prioridad o evaluar las problemáticas sociales y grupos objetivo representa un costo considerable de transacción en el mejor de los casos o una absoluta inviabilidad en el peor

caso. Esto es particularmente relevante en países emergentes que no conocen estos instrumentos o que no tienen marcos institucionales ad hoc. El interrogante de cómo identificar problemáticas sociales en una etapa temprana del diseño de un bono de impacto social se vuelve primordial. A continuación, los autores recomiendan una herramienta de diagnóstico básica para un bono de impacto social en países emergentes¹⁹. La herramienta se divide en cuatro categorías de diagnóstico: alcance del problema y la solución, ambiente de política y regulación, involucramiento de actores y proveedores de impacto. Cada uno de estos se divide en tres subcategorías. La tabla 3 presenta un resumen de las categorías y subcategorías de la herramienta de diagnóstico²⁰.

Tabla 3. Identificar y dar prioridad a las problemáticas sociales: una herramienta de diagnóstico

Categoría de diagnóstico	Subcategoría	Descripción
Alcance del problema y la solución	Importancia del problema	Nivel de vulnerabilidad de los grupos objetivo afectados.
	Calidad de la provisión	Calidad de provisión actual de servicios sociales para los grupo objetivo.
	Requisitos de innovación de la provisión	Nivel y urgencia de innovación requerida por la provisión del servicio social, tanto en términos de enfoque para proveer el servicio social o de la provisión misma.
Ambiente de política y regulación	Prioridad de la agenda política	Nivel de disponibilidad política para apuntar a un problema social o grupo e innovar en la provisión del servicio social.
	Barreras para el ingreso del BIS	Nivel de las barreras de ingreso legales, reguladoras y éticas para el desarrollo y funcionamiento del BIS.
	Complejidad de la regulación de la problemática	Grado de complejidad del panorama regulador que subyace a la problemática social o grupo objetivo bajo consideración.
Involucramiento de actores	Disponibilidad de inversión	Grado de presencia, pertinencia y disponibilidad de la inversión social y de inversionistas.
	Alcance de la cooperación	Grado de conciencia grupal, interconectividad y apertura de los posibles actores del BIS*.
	Alineación de los actores	Grado en el que los posibles actores* del BIS comparten las opiniones acerca de la problemática social, la cooperación y el aprendizaje.
Proveedores de impacto	Proveedores de servicio comprometidos con el impacto	Cantidad de proveedores comprometidos con el impacto que operan en el espacio de problema y solución o que están potencialmente interesados en ingresar a ese espacio.
	Delineamiento de los resultados	Grado en el que los resultados deseados para el grupo objetivo están claramente definidos.
	Capacidad de los proveedores de rendir cuentas	Grado en el que los futuros proveedores comprometidos con el impacto son capaces de medir el impacto y evaluar lo medios a partir de los cuales se crearon esos impactos.

* Financiador de los resultados, inversionistas, vehículo para fines especiales, proveedores comprometidos con el impacto, abogados y evaluadores de impacto

Conclusión

En este informe, hemos presentado el potencial de los Bonos de Impacto Social como mecanismo para sortear los desafíos identificados en la industria social en Chile. Al hacerlo, resumimos los puntos claves de los BIS y destacamos lo que podemos aprender de la literatura y los estudios de caso. Es necesario un enfoque informado y complejo de la inversión, los modelos de negocios, la evaluación del impacto y la cooperación. Es nuestro deseo que este informe y la evidencia acerca de la eficacia del financiamiento basada en resultados brinde una plataforma fructífera para la comprensión de la inversión y el apoyo de la industria social creciente en Chile.



References

1. Muñoz, P., Kimmitt, J., Tomás, S., Velázquez, L. 2016. Estructura y dinámica del emprendimiento social en Chile: Reporte 2016.
2. Ibid.
3. Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., Putcha, V. 2015. The potential and limitations of impact bonds: lessons from the first five years of experience worldwide. *Global Economy and Development* at Brookings.
4. Information gathered from a variety of published sources by Brookings Institution.
5. <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2018/09/25/a-landmark-month-for-impact-bonds-in-education/>
6. Dowling, E. 2017. In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. *New Political Economy*, 22(3), 294-310.
7. Maier, F., Barbetta, G. P., & Godina, F. 2017. Paradoxes of social impact bonds. *Social Policy & Administration*.
8. Nicholls, A. and Tomkinson, E. 2015. The Peterborough Pilot Social Impact Bond in Nicholls, A., Paton, R., and Emerson, J. (Eds.). *Social Finance*. Oxford University Press.
9. Lowe, T., Kimmitt, J., Wilson, R., Martin, M., and Gibbon, J. 2018. The institutional work of creating and implementing Social Impact Bonds. *Policy & Politics*.
10. Fraser, A., Tan, S., Lagarde, M., and Mays, N. (2018). Narratives of promise, narratives of caution: A review of the literature on Social Impact Bonds. *Social policy & Administration*, 52(1), 4-28.
11. McHugh, N., Sinclair, S., Roy, M., Huckfield, L., and Donaldson, C. 2013. Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), 247-257.
12. Lowe, T., and Wilson, R. 2017. Playing the game of outcomesbased performance management. Is gamesmanship inevitable? Evidence from theory and practice. *Social Policy & Administration*, 51 (7), 981-1001.
13. Fox, C., and Albertson, K. 2011. Payment by results and Social Impact Bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based policy? *Criminology and Criminal Justice* 11, 5, 395-413
14. <https://www.devex.com/news/new-dib-brings-in-big-donors-provides-biggest-test-of-model-to-date-91137>
15. Sturla, K., Shah, B., McManus, J. 2018. The Great DIB-ate: Measurement for Development Impact Bonds. *Stanford Social Innovation Review*. Available at: https://ssir.org/articles/entry/the_great_dib_ate_measurement_for_development_impact_bonds#
16. Boggild-Jones, I., Gustafsson-Wright, E. 2018. A landmark month for impact bonds in education: Two new initiatives focus spending on results. Brookings Institution. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2018/09/25/a-landmark-month-for-impact-bonds-in-education/>
17. Kimmitt, J. & Muñoz, P., 2018. Sensemaking the "social" in social entrepreneurship. *International Small Business Journal*, 36(8), 859-886
18. Ibid.
19. Kimmitt, J. Muñoz, P. 2018. Towards a social impact bond diagnostic tool for emerging economies. Working Paper.
20. The complete diagnostic tool is available from the authors upon request.



Autores

Dr Jonathan Kimmitt is Lecturer in Entrepreneurship at Newcastle University Business School in the United Kingdom. His research focuses on issues related to entrepreneurship, international development and poverty, as well as social entrepreneurship and microfinance.

Prof. Pablo Muñoz is Professor of Entrepreneurship and Director of the Centre for Entrepreneurship at University of Liverpool Management School in the United Kingdom and visiting professor at Universidad del Desarrollo in Chile. His research focuses on sustainable/social entrepreneurship, enterprise and local development and alternative forms of organising and value exchange.

