



**¿QUÉ SON LOS BIS?, ¿PODRÍA SER UN MECANISMO INTERESANTE PARA
IMPLEMENTAR EN CHILE?**

*TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS*

Alumno: José Ignacio Letelier Peralta
Profesor Guía: Sergio Espejo Yaksic

Santiago, Septiembre de 2022

Introducción

Los Bonos de Impacto Social (BIS) se pueden definir como un instrumento de deuda que se articula para el financiamiento de intervenciones sociales. A pesar de poseer los componentes básicos de un bono tradicional, se trata más bien de la articulación de una serie de contratos que se establecen entre distintos actores con roles y tareas específicas. La principal característica del instrumento es que incorpora elementos de riesgo compartido, pago por resultados y colaboración público-privada, lo que lo convierte en un modelo complejo de comprender y habilitar, pero que al mismo tiempo se enfoca en una serie de virtudes como la eficiencia, innovación, flexibilidad y transparencia.

Desde su creación en Reino Unido el año 2010, el mecanismo ya cuenta con 243 implementaciones en 35 países de distintos continentes y con distintos niveles de desarrollo socio económico. Pareciendo curioso que, a pesar de tratarse de un instrumento complejo, desconocido y “riesgoso” para sus participantes (riesgo compartido), sea al mismo tiempo una herramienta con una recepción mayormente favorable y atractiva de explorar. Surgiendo naturalmente las siguientes preguntas ¿Por qué los BIS han despertado el interés internacional?, ¿Podría ser un mecanismo interesante para implementar en Chile?

Para responder a las interrogantes se buscará conocer en detalle de qué se tratan los BIS, para ello se elaborará una definición del mecanismo, se describirá brevemente su historia, estructura, variaciones en el modelo, principales virtudes y riesgos, además de precisar factores y contextos favorables y desfavorables para su implementación.

Luego, y antes de aventurarse en una respuesta desde el punto de vista teórico. Se buscará indagar en la experiencia internacional y nacional mediante la comparación de casos, concentrando el análisis especialmente en los modelos diseñados en Sudamérica. Así mismo, se buscará evidencia de su implementación a nivel nacional y se realizará un análisis de las características que reúne el país para una posible adopción, seguido de la formulación de una serie de recomendaciones y sugerencias elaboradas a partir del análisis de la información encontrada.

La metodología para responder a las preguntas consistió en la revisión bibliográfica de informes académicos e institucionales. Además de la comparación de casos internacionales, para lo que se escogió un grupo de casos emblemáticos, casos exitosos y otros casos frustrados.

El interés por investigar el tema recae en las posibilidades que supone el mecanismo para incorporar elementos de innovación pública, pudiendo contribuir a la modernización del estado mediante la participación, la colaboración privada y la incorporación de estrategias de medición de impacto y transparencia. Siendo una herramienta con gran potencial para la generación de mejores intervenciones sociales y políticas públicas. El objetivo de este documento es proporcionar información y recomendaciones para aportar a la discusión y la posible implementación del instrumento en Chile.

Bonos de Impacto Social (BIS)

Definición del instrumento

Los Bonos de Impacto Social (en adelante “BIS”) se enmarcan dentro del campo de investigación de las Finanzas Sociales y las Inversiones de Impacto ([Pastore y Corvo, 2022](#)). Existen múltiples tipos de Bonos de Impacto, entre ellos, Bonos Sociales, Bonos Verdes, Bonos Sostenibles y Bonos de Impacto Social y, pese a tener un nombre similar, funcionan de manera totalmente distinta. Los primeros 3 corresponden a instrumentos de renta fija, conformándose con las características propias de un instrumento financiero: emisor, comprador, capital, retorno y vencimiento, siendo su principal particularidad la persecución de objetivos sostenibles.

Los BIS se pueden definir como un instrumento de deuda con renta variable creados con el objetivo de financiar de intervenciones sociales. A pesar de llamarse bonos, su estructura se asemeja más a un contrato que trasciende más allá de la conformación de un instrumento financiero, mediante este se genera todo un mecanismo de articulación público - privada para el financiamiento, ejecución y evaluación de programas sociales centrados en la generación de valor económico y social, con un enfoque de innovación, impacto, flexibilidad y transparencia ([Gatica, Carrasco, y Morabec, 2015](#)).

Estos instrumentos también incorporan los conceptos de capital, retorno y vencimiento, pero en este caso no existe un mercado donde transarlos. El contrato construye un modelo, a modo de compromiso, entre actores definidos que jugarán un rol específico durante el transcurso del mismo. Siendo una de sus principales características que el retorno para los inversionistas estará sujeto a los resultados obtenidos de la intervención (contrato de pago por resultados).

Otra singularidad del mecanismo es que la complejidad del instrumento recae sobre la especialización de tareas entre los distintos actores y la exitosa formación de redes entre ellos para conseguir un buen desempeño. Por lo que, además del riesgo financiero que tiene un instrumento tradicional se le suma una variable de confianza entre los actores. Por ejemplo, el inversor confía en la habilidad de un determinado prestador de servicios para conseguir el resultado esperado, el pagador confía en la administración del intermediario y todos confían en la medición de desempeño que haga el evaluador ([Pastore y Corvo, 2022](#)).

La interacción que ocurre en este mecanismo es que inversionistas privados financian el capital inicial necesario para que un proveedor que carece de fondos y la capacidad de asumir el riesgo pueda ofrecer sus servicios (Gustafsson-wright y Gardiner, 2015). Los resultados esperados son definidos previamente por el pagador y el inversor recibe su reembolso solo si se logran los resultados exigidos (Strid, Ronicle, y Terner, 2021). Esta estructura crea incentivos claros entre las partes para la alineación de sus objetivos, la persecución de las metas establecidas y el fomento de una buena gestión del desempeño durante el proceso (Gustafsson-wright y Gardiner, 2015).

La existencia del mecanismo, desde el punto de vista de la inversión, se puede reducir a un ejercicio de oferta-demanda, como explica Burand (2013), existe un grupo de inversores deseando hacer inversiones socialmente responsables, transparentes y medibles (Oferta de inversión) y, existe un sector público y organizaciones sin fines de lucro que necesitan acceder a recursos para financiar proyectos con impacto social (demanda de inversión).

Otro factor que propicia la existencia de los BIS es la búsqueda de solución a alguno de los siguientes problemas: falta de voluntad política para invertir en un determinado problema social, falta de recursos para la ejecución de un programa que significará un valor futuro para la sociedad, la falta de capacidad por parte del gobierno para proveer de un servicio no esencial (Gustafsson-wright y Gardiner, 2016).

Historia de los BIS

El mecanismo de los Bonos de Impacto Social aparece por primera vez en Inglaterra en el año 2010, cuando el Ministerio de Justicia Británico junto con una consultora especializada (“Social Finance”), deciden crear un modelo de fondos para el financiamiento y ejecución de un programa de reducción de la reincidencia carcelaria.

El BIS se implementó en la prisión de Peterborough, la intervención consistió en ayudar a las personas a la reinserción social mediante acompañamiento antes y después de su liberación. La intervención resultó ser un caso emblemático por varios motivos: instaura la creación del modelo; se destaca por obtener un resultado exitoso; se convierte en un buen ejemplo y señal del mecanismo hacia futuros inversores y, además, el piloto resultó en que el año 2014 el Ministerio de Justicia extendió un programa de rehabilitación similar a todas las prisiones de Reino Unido, incorporando los mismos servicios e incluyendo componentes del mecanismo de pago por resultados (Ganguly, 2014).

El siguiente BIS desarrollado fue entre los años 2012-2013, programa implementado en la prisión de Rikers Island, Estados Unidos. Con un objetivo similar al modelo de Peterborough, el programa abordaba la reducción de la reincidencia carcelaria a gran escala en prisioneros jóvenes (entre los 16 y 18 años). Sin embargo, esta intervención no consiguió lograr las metas definidas, se discute si se trató de un problema con el grupo objetivo (grupo etario) o con metodología de evaluación de los resultados. Este caso también es emblemático por ser el primer BIS fuera de Reino Unido, y por demostrar el exitoso traspaso de los

riesgos del modelo hacia los inversionistas, así mismo, deja una serie de aprendizajes que marcan un precedente para el diseño de futuros mecanismos (Gatica y cols., 2015).

Los BIS desarrollados durante los siguientes dos años (2012 - 2014) fueron diseñados e implementados en Reino Unido, teniendo la particularidad de que todos tenían como objetivo reducir el desempleo juvenil y fomentar el desarrollo de habilidades académicas. Las medidas de evaluación se basaron principalmente en medidas indirectas de empleabilidad en lugar del empleo en sí mismo. Como dato relevante se tiene que casi la totalidad de los casos consiguieron lograr las metas exigidas, obteniendo el reembolso hacia los inversionistas (Carnoy y Marachi, 2020).

Fuera de Reino Unido y Estados Unidos, los siguientes BIS fueron desarrollados en Europa Continental desde el año 2013 en adelante (GO Lab. Universidad de Oxford, 2022). Las intervenciones ocurrieron principalmente en los países de Alemania, Países Bajos, Bélgica, Portugal y Suiza, para posteriormente extenderse al resto de países y continentes, siendo (fuera de Europa y EEUU) Japón y Australia los países con más implementaciones (17 y 14 respectivamente).

El modelo llega a otros países de América en el año 2014, siendo Canadá el segundo país del continente en experimentar con el mecanismo. Este BIS se trató de un plan piloto que abordó la temática del cuidado social, específicamente enfocándose en el cuidado de madres solteras y sus hijos. En América del Sur, el modelo es implementado por primera vez en Perú el año 2015, el mecanismo se concentró en apoyar la producción y comercialización sostenible de cacao y café por parte del pueblo indígena Ash#ninka. Durante el año 2016 se comenzaron a diseñar instrumentos en México, Colombia y Brasil, uniéndose Argentina en el año 2017 y Chile en el año 2018 (Social Finance, 2022).

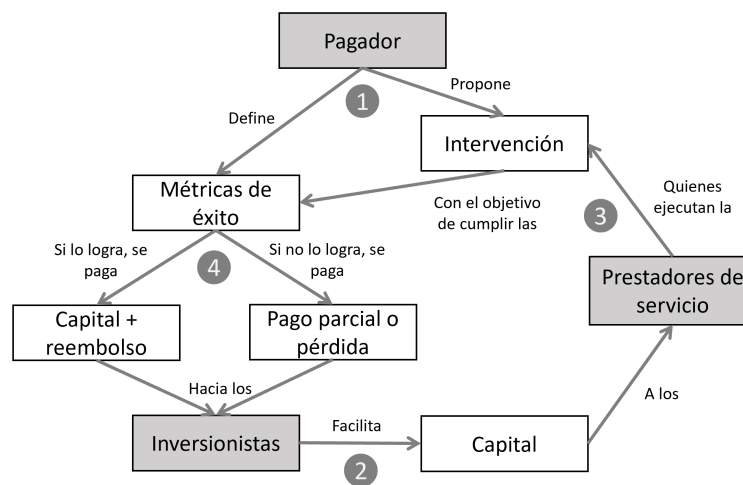
Durante estos años, se han creado diversas bases de datos que tratan de inventariar el desarrollo del mecanismo alrededor del planeta. Sin embargo, la base de datos más completa es justamente la de Social Finance, su base de datos lista todos los BIS lanzados hasta la fecha, clasificándolos por país, área de acción, inversionista, pagador y proveedor de servicios. La base de datos incluye una descripción de cada uno, sus costos y los resultados alcanzados (Carnoy y Marachi, 2020).

Estructura del Mecanismo

La estructura de un BIS se compone, generalmente, de al menos 5 partes: Pagador, Intermediario, Inversionistas, Prestadores de servicio y Evaluador. Siendo importante destacar que no existen reglas ni guías sobre como se debe estructurar (Kimmitt y Muñoz, 2019), por lo que cada modelo puede variar en sus características, cantidad de actores, sus funciones, etc. Un patrón claro es que cada diseño se acomoda al contexto y necesidades del lugar en donde se implementa (Strid y cols., 2021).

Un flujo básico del instrumento consiste en al menos 4 interacciones: 1) una autoridad (pagador) plantea problemas sociales en los que se encuentra interesado para desarrollar alguna intervención y plantea métricas de éxito. 2) Uno o más inversionistas comprometen el pago de un capital inicial suficiente para el financiamiento de un programa en el área de interés. 3) Prestadores de servicios acceden a este capital con el compromiso de ejecutar la intervención y lograr las metas definidas. 4) Si las metas son alcanzadas, el inversionista recibirá su capital más un retorno, en caso contrario recibirá fracción o ningún reembolso (pérdida de la inversión) (Gatica y cols., 2015). En la figura 1, se ilustra el ejemplo simplificado recién expuesto.

Figura 1. Flujo simplificado de interacciones en un modelo de BIS.



Fuente: Ilustración propia según modelo simplificado propuesto.

Nota: La figura 1 ilustra la secuencia de interacciones en el modelo. Primero el pagador (estado) propone una intervención y define métricas de éxito del programa. Luego un inversionista facilita el capital necesario hacia los prestadores de servicio. Los prestadores realizan la intervención buscando conseguir las métricas de éxito definidas. Si estas son alcanzadas, el estado paga el capital más la rentabilidad comprometida. Si no es así, puede existir un pago parcial o no existir pago (pérdida).

En la práctica el mecanismo es más complejo, incorporando más actores, interacciones y flujos de recursos e información. Un modelo tradicional se compone con los siguientes actores e interacciones:

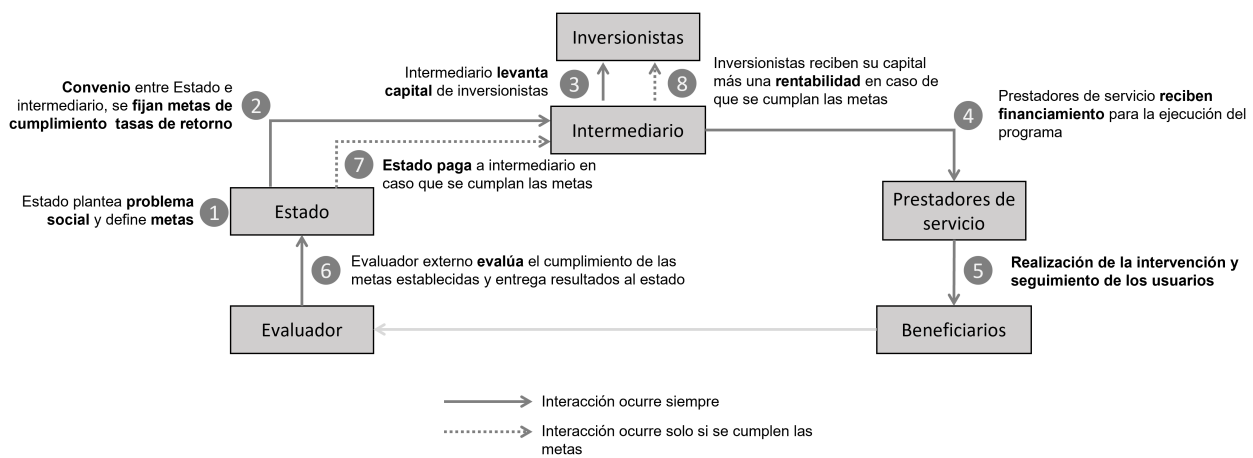
- **Entidad Pagadora:** Corresponde a la autoridad o entidad en su representación que definirá las áreas de interés para la intervención, indicadores de éxito, condiciones de pago, reembolso y se hará cargo del pago comprometido.
- **Inversionistas:** Son los financistas de las intervenciones, correspondiendo a inversores privados, fundaciones, organizaciones internacionales, y si se permite, hasta a los

mismos prestadores de servicios. Son quienes asumirán el riesgo financiero por la ejecución del programa.

- **Intermediario:** Es la entidad que se encarga de levantar y administrar los fondos, sirve como de entidad normativa, técnica y como asesor para los prestadores de servicios.
- **Prestadores de Servicio:** Son los operadores del programa, organizaciones que recibirán el capital y lo utilizarán para la generación de bienes y servicios utilizados para la intervención.
- **Evaluador externo:** Entidad que evaluará la intervención y determinará si se cumplieron o no las metas exigidas, y si en consecuencia, se debe pagar o no a los inversionistas.
- **Beneficiarios:** Son las personas que se verán beneficiadas con la intervención a realizar, sobre quienes se medirán los resultados y se realizarán acciones de seguimiento para evaluar su progreso en el corto y mediano plazo.

En la figura 2 se muestra un diagrama de flujos que representa la secuencia de actores e interacciones que ocurren habitualmente en un modelo de BIS tradicional.

Figura 2. Flujo de interacciones en un modelo de BIS.



Fuente: Ilustración propia en referencia al diagrama de flujo de interacciones expuesto en reporte “Contratos de Impacto”. (División de Innovación del Ministerio de Economía, División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Innova CORFO, BID LAB del Banco Interamericano de Desarrollo, y Fundación San Carlos de Maipo, 2019)

Nota: La figura 2 muestra en detalle la secuencia de interacciones que ocurren normalmente en un BIS. Primero, el estado plantea un problema social a abordar y define las metas indicadores de éxito. Luego se fija un convenio entre el estado y un intermediario, quienes establecen las métricas de evaluación y tasas de retorno. Posteriormente, el intermediario levanta capital proveniente de inversionistas privados. El capital es recibido por los prestadores de servicio, quienes se encargan de la ejecución del programa y el posterior seguimiento de los resultados obtenidos por los beneficiarios. Finalmente, un evaluador externo determina si se lograron o no las metas definidas. En caso de lograrse, el estado paga el retorno comprometido, recibiendo los inversionistas el capital más una rentabilidad.

Variaciones del modelo

Como se mencionó anteriormente, el mecanismo puede incorporar diversas modificaciones. Una manera de agruparlas es según el ámbito que se verá afectado por la variación, siendo las más comunes variaciones en el patrocinador, en el riesgo financiero y en la estructura de capital y de pago.

Variaciones en el patrocinador

Existen dos grandes variaciones de acuerdo a quién es pagador que articula la creación del mecanismo, pudiéndose clasificar como modelos centralizados, descentralizados o híbridos. Si el pagador es el estado, se define como un modelo centralizado y se denomina **“Bono de Impacto Social”**. Si el pagador es una organización no gubernamental, se define como un modelo descentralizado y se denomina **“Bono de Impacto en el Desarrollo”**. Si en las labores de mandato, diseño y pago interaccionan el estado y otra organización no gubernamental, se trataría de un modelo híbrido y se prefiere su denominación como BIS (Gustafsson-wright y Gardiner, 2016). Así mismo, podría coexistir cualquier combinación de este ordenamiento entre múltiples intervenciones de una misma zona geográfica.

El Banco Interamericano de Desarrollo propone una definición clara de cuando es recomendable utilizar cada variación del modelo. Esto se definiría según los recursos y capacidades que posea el gobierno para hacerse cargo de la implementación del mecanismo. En países de bajos y medianos ingresos, se recomienda la implementación de los Bonos de Impacto en el desarrollo, ya que el gobierno estaría concentrado en la creación de instituciones y la provisión de servicios básicos. En caso de que el gobierno presente interés en participar del modelo, se podría implementar una estructura mixta sin significar una carga administrativa adicional.

Para países desarrollados o en vías de desarrollo, se recomienda la implementación de Bonos de Impacto Social, ya que la coordinación por parte del gobierno en la elección de las áreas que requieren intervención es considerado de gran aporte para la pertinencia del mecanismo, siendo positivo su involucramiento en las definiciones de programas y sus indicadores de impacto meta.

Modelos híbridos o mixtos son usados comúnmente en los países con baja capacidad de coordinación o en los primeros pilotos que implementa un país, para promover su adopción, sentar bases de conocimiento y reducir el riesgo financiero y operativo (Strid y cols., 2021).

Variaciones en el riesgo financiero

Según su estructura, cada BIS posee su propio perfil de riesgo según el área y modelo de intervención, las metas exigidas, su metodología de evaluación y las condiciones de pago. Existen modelos que ofrecen menor rango de rentabilidad y riesgo, más parecidos a deuda, en los que se incorporan componentes como aportes recuperables y garantías

de inversión (modelos mayormente ocupados en Estados Unidos). Y existen modelos que ofrecen un mayor rango de rentabilidad y riesgo, considerándose más parecidos a modelos de inversión de capital donde los financistas arriesgan la totalidad del capital inicial (modelo más ocupado en Reino Unido). (Gustafsson-wright y Gardiner, 2016)

Variaciones en la estructura del capital y el pago

Existen diferentes componentes que se pueden incorporar a la estructura de pagos, entre los más utilizados se encuentran: Capital inicial, es el financiamiento inicial sujeto al pago según resultados. Capital por niveles, capital estructurado en varios pagos (capital inicial más una inversiones subordinada). Aportaciones recuperables y no recuperables.

La inversión subordinada permite al patrocinador entregar una guía más clara sobre la prioridad en las metas que se desean conseguir. Para el inversionista puede ser más riesgoso, ya que también supone componentes de pago subordinados, donde un buen rendimiento del capital inicial no asegura el éxito en el rendimiento de la inversión subordinada.

Las aportaciones recuperables corresponden a inversiones que su pago no necesariamente se encuentran sujetas al logro de las metas, se podría tratar de habilitación de infraestructura, recopilación de bases de datos u otras actividades que generen valor por sí mismo y sea pertinente realizar junto con la intervención. Aportes no recuperables son aquellas inversiones que no serán reembolsadas, pero podrían ser necesarias para habilitar capacidades en el prestador o para la adjudicación de la participación en el mecanismo.

Garantías de inversión, estos corresponden a pagos que se liberarán hacia el inversionista solo en caso de que el programa no tenga éxito (Gustafsson-wright y Gardiner, 2016).

Respecto al pago, existen variaciones en reembolso que se otorgará. Se puede estructurar de varias maneras: Porcentaje de rentabilidad sobre el capital, pago por un modelo de tarifas, pago proporcional al nivel de avance total o secuencial según un grupo de metas. Se puede establecer un valor máximo del contrato o, en el caso de pago por tarifa, se podría incluso no definir un reembolso máximo.

Fondos BIS versus BIS individuales

Existen modelos de BIS en los que ocurren variaciones en la incorporación de los prestadores de servicio. Un "Fondo BIS" trata de un programa que define un conjunto de metas y tarifas de pago por resultados, en el que se pueden incorporar uno o más prestadores a modo de fondo concursable, el patrocinador o un representante escoge los prestadores más idóneos para la realización de la intervención. Mientras que los BIS individuales hacen referencia al modelo de participación más tradicional, en el que se realiza una alianza con uno o más prestadores definidos con anticipación (Carnoy y Marachi, 2020).

Beneficios y riesgos

Habitualmente en la literatura se destacan más los beneficios del mecanismo que sus riesgos. Sin embargo, se estima conveniente revisar sus aspectos positivos y negativos para aportar a una visión más completa e informada. Según [Gatica y cols. \(2015\)](#), entre sus principales virtudes se encuentran:

- **Ampliación de la capacidad del estado:** Al incorporar a nuevos actores, recursos e inversión privada, se extiende la cobertura y la cantidad de intervenciones sociales que el estado podría llegar a realizar.
- **Cooperación:** Entre los actores públicos y privados, incentivando su articulación mediante la alineación de objetivos, incentivos y el riesgo compartido.
- **Flexibilidad:** Debido a que el pago por resultados no se encuentra sujeto a la realización de una lista de actividades, se facilita la modificación y redirección de la intervención en cualquier momento.
- **Medición de impacto:** El mecanismo por definición requiere de una medición de desempeño, esto permite obtener mejores cifras y datos más robustos acerca de las metas alcanzadas y del entorno de la implementación.
- **Inversionistas de impacto:** Su implementación robustece al ecosistema de las inversiones de impacto, abriendo nuevas oportunidades para fortalecer su desarrollo.
- **Innovación Pública:** El uso más versátil de los fondos, el pago por resultados y la participación de actores privados permite desarrollar nuevas estrategias e intervenciones que serían difíciles de implementar directamente en el sector público.

Haciendo un análisis exhaustivo de los riesgos que el modelo puede llegar a poseer, se ha decidido agruparlos en 4 categorías. Estas son:

Riesgo Financiero

- **Por parte del estado:** El estado reduce su participación en el riesgo financiero, al ser traspasado a los inversionistas. Para protegerse, el estado debe establecer metas claras y cuantificables, además de definir un valor máximo del contrato.
- **Por parte de los inversionistas:** En ellos recae la mayor parte del riesgo financiero, por lo que para invertir buscan mecanismos que incorporen metodologías previamente validadas, tratándose más de innovaciones incrementales que de metodologías completamente innovadoras.
- **Por parte de los prestadores de servicio:** También podrían ser partícipes del riesgo financiero. Sea mediante un porcentaje del pago sujeto al resultado alcanzado, la inversión de una cuota inicial al ingresar al modelo, etc.

Riesgo de corrupción y captura

- **Por parte del pagador:** Se debe reducir al máximo el riesgo de corrupción en la contratación de los actores, diseño y medición de los programas. Esto requiere de la implementación de estrictas medidas de transparencia en las interacciones entre todas las partes.
- **Por parte de los prestadores de servicio:** Su desempeño es clave en el retorno que tendrá el resto de las partes, pudiendo verse expuestos a una gran presión por parte de los inversionistas. El rol del intermediario es clave para la distribución de los fondos, su acompañamiento técnico y legal.
- **Por parte del evaluador externo:** Su rol es fundamental en el modelo, se debe tratar de una entidad libre de conflictos de interés hacia el estado y hacia los inversionistas. Ya que será quien determine si se cumplieron o no las metas solicitadas para la liberación del pago.

Riesgo de la metodología y diseño

- **Beneficiarios adecuados y riesgo de desceme:** Los beneficiarios seleccionados podrían no ser adecuados para el programa o se podrían seleccionar los beneficiarios que se creen más aptos para cumplir con los objetivos. Se debe generar parámetros estrictos de selección que no permitan distorsionar al grupo de beneficiarios, asegure la adopción del tratamiento, facilite su seguimiento y correcta diferenciación entre grupos de tratamiento y control.
- **Diseño de las metas:** Para implementar una intervención eficiente, se requiere de la generación de métricas adecuadas, fáciles de medir y coherentes. Para reducir este riesgo, es necesario contar con asesoría técnica al momento de su definición.
- **Medición del impacto:** Se debe contar con una metodología apropiada a las métricas definidas, al contexto de la implementación y a la disponibilidad de datos. Por ejemplo, no se debería realizar un estudio longitudinal sobre un grupo de control en el que será prácticamente imposible hacer seguimiento. Es importante considerar que la medición del caso base debe ser sí o sí antes de la realización de la intervención.
- **Manipulación de los resultados:** Desde el mismo diseño, se deben establecer medidas y controles que permitan evitar la manipulación de los resultados, mediante por ejemplo, plataformas que impidan su alteración, constante validación externa, etc. Es importante que estos controles no interfieran con la aplicación del tratamiento.

Riesgos adicionales

- **Riesgo Político:** Existe la posibilidad de que la definición del mecanismo no sea bien recibida por parte de un sector político. La reducción de este riesgo requiere de un

potente compromiso y estabilidad política, y una estrategia comunicacional que destaque los beneficios y virtudes del modelo.

- **Riesgo reputacional:** Se debe considerar que todos los actores involucrados arriesgarán en mayor o menor medida su reputación. Se trata de un aspecto potencialmente dañino, pero que a su vez facilita la alineación de objetivos entre las partes.
- **Desinterés a la inversión:** Todos los riesgos mencionados podrían llevar a un pobre interés por parte de los inversionistas. Se requiere de un trabajo meticuloso desde la etapa de diseño para reducir al máximo el riesgo financiero. La incorporación de componentes como aportaciones recuperables y garantías de inversión podrían incentivar su participación en el modelo.
- **Riesgo de los beneficiario:** Al verse como usuarios de metodologías innovadoras, se ven expuestos al riesgo de su efectividad. Este riesgo es reducido al considerar que las áreas de acción del mecanismo es justamente en aquellas problemáticas donde no existe un modelo de intervención o en el que se obtenían pobres resultados.

Es importante considerar que gran parte de los riesgos mencionados pueden ser reducidos mediante el diseño del instrumento, considerando la aplicación de mecanismos contractuales como incentivos y castigos. Así mismo, contar con asistencia técnica para generar contratos lo más completos posibles para disuadir cualquier comportamiento indeseado.

Factores necesarios para el desarrollo de los BIS

El desarrollo de los BIS supone un reto debido a la compleja interacción entre los actores, la creación de contratos completos, la formulación del diseño, estrategias e incentivos, la necesidad de bases de datos robustas, entre otros muchos aspectos. Sin embargo, existe una pronunciada curva de aprendizaje en la implementación del mecanismo ([Gustafsson-wright y Gardiner, 2016](#)). Por lo que el primer desafío es la creación de “infraestructura” y capacidades técnicas.

Según el BID, existen dos factores esenciales para la participación en el mecanismo. Estos son: demanda por parte del gobierno y capacidad del mercado. Esto supone que el gobierno debe estar interesado y capacitado para poder, en un primer paso, diseñar los instrumentos y luego implementarlos. Así mismo, debe tener un claro conocimiento de las áreas de intervención donde mejor podrían funcionar ([Strid y cols., 2021](#)).

En cuanto a la capacidad del mercado, se debe contar con actores suficientes para completar los roles dentro del mecanismo, un fuerte interés por parte de los inversionistas y la presencia de prestadores de servicio experimentados que se puedan hacer cargo de las intervenciones.

El funcionamiento del instrumento es altamente sensible a la confianza existente entre las partes, así mismo, se debe contar con la confianza suficiente en las instituciones para tener seguridad respecto a la protección de los derechos de cada uno de los actores (marco

regulatorio apropiado). Se requiere del apoyo de la sociedad civil para, justamente llegar a los mismos beneficiarios y lograr un correcto nivel de adopción de las intervenciones propuestas. Este mismo respaldo es importante para contar con la aprobación política que asegure el funcionamiento de largo plazo del programa, y que no podría ser cancelado por algún cambio de gobierno o de la visión política.

Un contexto económico adecuado es relevante debido a que el mecanismo no deja de ser un instrumento financiero, por lo que un entorno económico inestable dificultaría la determinación de costos, beneficios, definición de incentivos y la misma inversión en el modelo. En este sentido, es importante la disponibilidad de datos precisos y confiables para el diseño del modelo y la evaluación de impacto. Y aunque, no se considera esencial en un comienzo, dado que el mismo diseño del BIS puede establecer una etapa de recolección de información y creación de bases de datos, si se considera como un aspecto fundamental para la consolidación y expansión del mecanismo.

Contextos desfavorables para la implementación de los BIS

Pese a las virtudes del mecanismo, podrían existir contextos en los que los riesgos mencionados no pueden ser abordados adecuadamente o simplemente no se hace conveniente el uso de los BIS.

Por parte del estado, los BIS no deberían ser una opción si el área de intervención a tratar se encontraría compitiendo directamente con algún otro programa del gobierno. En caso de existir una intervención que ya se encuentra dispuesto a financiar directamente o si el servicio a financiar es considerado como una prestación fundamental para la población, por ejemplo, la totalidad de la provisión en un sistema de salud. El mecanismo podría ser un complemento, pero no así un sustituto.

Desde el punto de vista del diseño, no se deberían implementar cuando los resultados de la intervención sean difusos, difíciles de medir, o es temporalmente imposible obtener las medidas de impacto dentro de un período de tiempo razonable para los inversionistas y pagadores. Por ejemplo, intervenciones que tarden décadas en producir resultados, o bien, cuando los incentivos o metas de impacto exigidas sean contraproducentes.

Respecto a las capacidades de los actores, no se deberían implementar BIS cuando se hace imposible la respuesta de los compromisos contraídos por cualquiera de los actores. Por ejemplo, el pagador no es capaz de comprometer el reembolso futuro, el evaluador no cuenta con las capacidades para medir el impacto, etc.

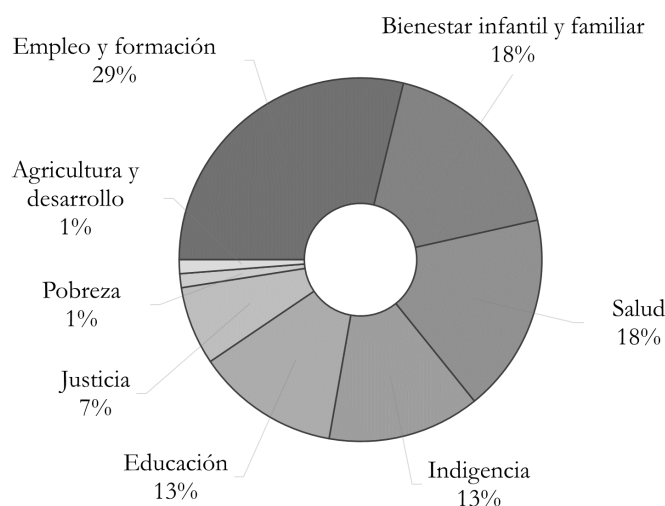
Conductualmente no se deberían implementar los BIS, si no se puede asegurar la inexistencia de conflictos de interés entre el pagador y el evaluador, captura desde los inversionistas hacia los prestadores de servicio, problemas de corrupción en las fases de diseño, contratación o evaluación ([Gustafsson-wright y Gardiner, 2016](#)).

Experiencia Internacional

El instrumento ha sido rápidamente replicado alrededor del mundo. Actualmente, existen 243 BIS de los que 58 ya se encuentran concluidos y el resto aún está en alguna fase de su implementación o evaluación. Su distribución geográfica se ha extendido a todos los continentes, destacándose Inglaterra, Estados Unidos, Países Bajos, Japón, Portugal y Australia por hacer un uso más intensivo del mecanismo (Ver anexo A).

Respecto a las temáticas de intervención, se da cuenta de un instrumento versátil no existiendo ningún área predominante, si se puede destacar una mayor presencia de 5 sectores: empleo y formación, bienestar infantil y familiar, salud, indigencia, educación. Siendo utilizados en menor medida para programas relacionados a las temáticas de justicia penal, reducción de la pobreza, agricultura y desarrollo (Ver figura 3).

Figura 3. Temáticas sectoriales de implementación de los BIS.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Go Lab.
(GO Lab. Universidad de Oxford, 2022)

Nota: Gráfico ilustra la distribución de las áreas sectoriales más utilizadas por los BIS, donde el porcentaje indica el uso proporcional que se dedica a cada temática indicada.

Otro aspecto a destacar es la predominancia de la estructura de Bonos de Impacto Social (89,9%) por sobre una estructura más descentralizada (Bono de Impacto en el Desarrollo), mostrando la relevancia que ha tomado la participación de la figura del estado en el crecimiento y desarrollo del mecanismo.

Comparación de casos

Para profundizar más en el análisis de la experiencia internacional se presenta una comparación de 6 implementaciones, éstas han sido escogidas por conveniencia en base a dos criterios de decisión: Primero se escogieron 2 casos emblemáticos, reconocidos por ser los

primeros modelos que dieron origen al mecanismo y por pertenecer a los países que hacen un uso más intensivo del instrumento. En segunda instancia, se escogió analizar los modelos diseñados por 4 países pertenecientes a Latinoamérica: México, Brasil, Colombia y Argentina debido a que son modelos creados recientemente y se implementan en un contexto más similar al de nuestro país.

El objetivo del análisis es conocer algunos aspectos claves en su implementación e identificar cuáles de ellos podrían haber tenido mayor relevancia en el posible éxito o fracaso de cada modelo. Los elementos a considerar fueron las siguientes variables: objetivo, duración, población objetivo (beneficiarios), inversionistas, capital inicial y estructura, pagador, meta exigible, rentabilidad, estructura del pago, riesgo financiero, componentes de incentivo a la inversión y resultados alcanzados.

Los resultados de la comparación de cada uno de los programas se encuentran disponibles en los anexos B (Reino Unido y Estados Unidos), C (México, Brasil y Argentina) y D (Colombia). A continuación se detalla la idea principal de cada intervención y sus principales hallazgos.

1. **BIS para la reducción de la reincidencia carcelaria en Peterborough, Cambridgeshire - 2010:**

El objetivo del programa se centró en reducir la reincidencia de prisioneros en la cárcel de Peterborough, brindándoles apoyo intensivo a ellos y sus familias antes y después de su liberación. La intervención se realizó sobre una población objetivo de 3.000 internos sentenciados a condenas cortas (iguales o menores a un año).

Llama la atención que el programa ofrece un alto riesgo financiero, debido a que únicamente ofrece la rentabilidad por resultados, sin considerar ningún otro tipo de pago o garantía en un caso desfavorable. Característica que coincide con el perfil de riesgo los inversionistas, que en su mayoría fueron filántropos, caridades y fundaciones (Burand, 2013).

La intervención consiguió como resultado una reducción de la tasa de reincidencia de un 8,4 %, considerándose una intervención exitosa y dando origen al pago de la totalidad del capital más el rendimiento comprometido (Carnoy y Marachi, 2020).

Su implementación no estuvo exenta de dificultades, al ser el primer modelo, se necesitó de una intensiva labor educacional al respecto, ya que los actores en un comienzo no comprendían como funcionaría y cuáles eran sus roles en el instrumento. Así mismo, se requirió formar fuertes lazos de confianza entre ellos, para que estuvieran dispuestos a participar y formar parte de una mesa de trabajo colaborativa. Respecto a elementos más formales, se hacía difícil la obtención robusta de datos, generación de una metodología y la asignación de valores económicos a aspectos sociales.

Este se trata de un caso emblemático por ser el primer BIS implementado a nivel

mundial, que además consigue un resultado exitoso siendo una buena señal para futuros inversores. Incluso, el piloto resultó en que el año 2014 el Ministerio de Justicia extendió un programa de rehabilitación similar a todas las prisiones de Reino Unido, incorporando los mismos servicios e incluyendo componentes del mecanismo de pago por resultados (Ganguly, 2014).

2. BIS para la reducción en la reincidencia carcelaria en Rikers Island, Nueva York - 2012

El objetivo del programa era la reducción de la reincidencia carcelaria de jóvenes entre los 16 y 18 años, posteriormente se habilitó un segundo grupo con edades entre los 19 a los 21 años. La intervención consistió en una terapia cognitivo-conductual, asesoramiento, formación y servicios educativos entregados antes de su liberación a 3.000 adolescentes sentenciados con condenas cortas.

Es curioso que en este modelo el capital se desembolsa gradualmente a medida que miden los resultados de la intervención (trimestralmente), esto acota el riesgo del inversionista. Así mismo, durante la ejecución del modelo se involucró Bloomberg Philanthropies comprometiendo 7,2 millones de dólares como garantía (Carnoy y Marchi, 2020).

Finalmente, la intervención no consiguió durar el período esperado, siendo cancelada en Agosto del año 2015 debido a los malos resultados obtenidos. Se hace curioso que la metodología utilizada contaba con evidencia respecto a la obtención de resultados, por lo que se discute si se trató de un problema de la ineficacia del modelo sobre el grupo objetivo. O si el problema recayó en la forma como se midieron los resultados, ya que la evaluación inicial no se realizó hasta pasado 6 meses del inicio de la intervención.

Otro problema fue la selección del grupo objetivo, que fue modificado luego del inicio de la intervención, y la obtención de los grupos de tratamiento y grupo de control, inicialmente seleccionados al azar, pero más tarde se abandonó debido a un pobre seguimiento, reemplazándola con un diseño “cuasi-experimental” utilizando como referencia a un grupo histórico de internos entre los años 2006 a 2010.

El caso es emblemático por ser el primer BIS fuera de Reino Unido, y por demostrar el exitoso traspaso de los riesgos hacia los inversionistas. Así mismo, muestra como un diseño inconsistente con la implementación del modelo, una difusa metodología de evaluación y la búsqueda de resultados en el corto plazo puede resultar en un pésimo resultado del programa (Gatica y cols., 2015).

3. BIS para el empoderamiento femenino en Jalisco, Mexico - 2017:

El BIS “El futuro en mis manos” abordaba el empoderamiento femenino a través de la educación financiera, promoción del ahorro y desarrollo empresarial. Se trataba de

una intervención dirigida al desarrollo de capacidades y apoyo financiero (traspaso monetario de 540 mil pesos mexicanos mensuales). En este participarían 1.325 mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social (Ruiz, 2019).

Luego de un período de 4 años de diseño y negociaciones, el programa fue cancelado dejando una pérdida contabilizada en 100 mil dólares. La decisión se debió a que sus resultados serían evidentes luego del cambio de administración.

Entre los motivos que provocaron el retraso en la implementación se pueden encontrar problemas con su diseño y dificultades relacionadas con el entorno de la implementación. Se considera que hizo falta la figura del intermediario, este hubiera llevado la agenda y podría haber acortado los tiempos de negociación, retrasada debido a que los prestadores no contaban con el respaldo financiero para comprometer la inversión exigida y enfrentar el riesgo financiero que esto supone.

Adicionalmente, se considera que la falta de una legislación provocó el retraso la creación de los contratos. Sumado a que no se contaba con todas las capacidades necesarias para la operación del modelo, las que debieron ser obtenidas en el exterior y elevó aún más sus costos.

4. **BIS para aumentar la tasa de aprobación y reducir la deserción escolar en la educación secundaria en São Paulo, Brasil - 2017:**

El objetivo del programa era “aumentar la tasa de aprobación y disminuir la deserción escolar” (Cássio y Goulart, 2018). En este participarían 12.000 estudiantes recién ingresados a la educación pública secundaria, pertenecientes a 61 escuelas de la Región Metropolitana de São Paulo.

Es llamativa la figura del intermediario, que se establece como un “Prestador Maestro”. Será responsable de los objetivos generales del proyecto y de toda la organización necesaria: subcontratar a los prestadores de servicios, levantar el financiamiento por parte de los inversionistas, brindar el apoyo financiero inicial y distribuir los pagos correspondientes. Lo que le atribuye bastante poder y responsabilidad.

Finalmente no se implementó el programa, debido a una participación limitada de los colegios que se debían adherir al programa. Entre los problemas que ocurrieron, se destacan: la falta de información, presiones para la adhesión de los equipos directivos y el poco plazo que se les entregó para tomar la decisión.

Así mismo, existió bastante controversia por el método de evaluación de la intervención: grupo de tratamiento y grupo de control. Para esto, se le solicitó al estado mantener al segundo grupo sin ninguna otra intervención importante, lo que contraviene su obligación constitucional de garantizar el derecho social a la educación de calidad. Además de problemas éticos en varios sentidos: ninguno de los participantes tendría la posibilidad de aceptar su participación, ni opción a no participar. Existe

vulnerabilidad por parte de las escuelas y estudiantes por la falta de información y el programa no plantea ningún protocolo sobre la experimentación con seres humanos (tratamiento de datos, límites de la intervención, plan de compensación, etc).

Por último, debido a los problemas anteriormente presentados, se comenzó a cuestionar la existencia de un interés meramente económico por sobre el interés de mejorar la educación secundaria, lo que terminó resultando en la aparición de varios detractores y se le sumó al cambio de gobierno y cambio en el color político de las autoridades a cargo.

5. SIBs.CO: 3 BIS secuenciales para construcción de mercado y difusión de aprendizajes, Colombia - 2016:

Este es un programa que considera la ejecución secuencial de 3 modelos BIS. Se proyectó con una duración total de 5 años y una inversión de 25,4 mil millones de pesos colombianos. Su objetivo es la realización intervenciones cortas, de rápida ejecución y medición para la creación de mercado y difusión de aprendizajes. Todas estas intervenciones serían enfocadas en la temática del empleo ([Gungadurdoss y cols., 2020](#)).

Empleando Futuro / Bogotá, Cali y Pereira - 2017: Su objetivo fue lograr mejores empleos (formales) para personas de difícil colocación (situaciones de vulnerabilidad, mujeres, jóvenes y minorías étnicas) ([Casas, Chaparro, Franco, Velosa, y Terrent, 2021](#)). Prestando servicios de capacitación, asistencia y colocación laboral a 899 personas.

Esta primera intervención se calificó como exitosa, siendo el primer BIS implementado en un país en vías de desarrollo, consiguió lograr parcialmente los resultados esperados, articulando las relaciones necesarias para el funcionamiento del mecanismo, demostrando su factibilidad de funcionamiento y rentabilidad en el contexto local.

Entre sus principales retos se encuentran la generación de capacidades, la carencia de datos para su diseño y la falta de experiencia para facilitar mayor agilidad en su diseño y articulación ([Gungadurdoss y cols., 2020](#)). Se destaca que el programa permitió la flexibilidad suficiente para que los actores ajustaran el modelo, por ejemplo con la posterior incorporación de una bonificación de 10 % por una retención a 6 meses, factor que permitió una mejor recopilación de datos, mejores retornos y aprendizajes.

La participación de actores internacionales fueron claves para la superación de distintos desafíos: conocimientos y capacidades, estructura legal y ciclos presupuestarios. Estableciéndose un convenio en el que el departamento de Prosperidad Social pagaría por los resultados obtenidos dentro del ciclo presupuestario y los actores internacionales se harían cargo de los pagos posteriores.

A pesar de que se establecieron umbrales mínimos para liberar parte del pago (cerca del 10 al 20 % de su presupuesto) hacía los prestadores, estos no se vieron desalentados de participar ya que la proporción del pago condicionada al desempeño se estableció considerando las capacidades financieras y disposición al riesgo de cada uno.

Progresamos con Empleo, Cali - 2019: Este segundo BIS comparte el objetivo del primero, conseguir empleo formal para personas vulnerables y de difícil colocación. Se establece como objetivo llegar a 856 personas con actividades de formación, acompañamiento e intermediación laboral para conseguir metas respecto a colocación laboral, retención a 3 y 6 meses.

Es importante destacar que este programa se enfrentó a múltiples dificultades incluyendo: paro nacional del 2019, cambio de autoridades en la Alcaldía, retiro de un operador (por incumplimiento de las estrategias de medición) y la pandemia Covid-19. A pesar de todo lo anterior, consiguió atender a más de 1.030 personas, obteniendo un 120 %, 90 % y 94 % de cumplimiento de las metas 1, 2 y 3 respectivamente ([Cadena, Rojas, Zuluaga, Mejía, y Garavito, 2021](#)).

Se considera como factor clave la capacidad de liderazgo del intermediario, que a pesar de ser criticado por su reacción tardía, consiguió coordinar y alinear a todos los actores para continuar con la intervención. Esta situación también demostró la importancia de la convicción de todos los actores en que el mecanismo funcionará y que mediante este se abordarán sus propias motivaciones.

Uno de los cambios más importantes que se implementó fue la modificación del sistema de incentivos, se asignó mayor valor a las métricas de más largo plazo, ya que se considera que la generación de métricas y seguimiento es el fin superior de la implementación del mecanismo ([Gungadurdoss y cols., 2020](#)).

Creemos con Empleo y Oportunidades (CREO), Bogotá - 2021: Este comparte los mismos objetivos de los bonos anteriores, salvo que este instrumento tiene la particularidad de que fue diseñado durante la emergencia social y económica provocada por la pandemia Covid-19, es por esto que inicialmente se le denominó como “Bono de Innovación en Emergencia”. La intervención se diseñó para atender a más de 1.500 personas mediante dos esquemas de trabajo, primero llegar a 346 personas con servicios de formación, acompañamiento, colocación laboral y retención por 3 meses y un segundo esquema que se encargará de atender la inserción laboral de madres jóvenes con embarazos adolescentes ([Departamento de Prosperidad Social, 2021](#)).

La intervención aún se encuentra en implementación, por lo que no se cuenta con información respecto a sus resultados alcanzados. Es importante destacar que se incorporan cambios importantes en su diseño, incorporando a una caja de compensación

como actor clave, por primera vez la administración financiera es intermediada por el Fondo Nacional de Pago por Resultados (FNPR), entre otras innovaciones.

La incorporación de la Caja de Compensación de Antioquía (institución privada sin fines de lucro) se debe a que es una organización estructurada, que ya administra fondos para la prestación de servicios sociales, cuenta con experiencia como agencia de empleo para la ejecución de proyectos y tiene una robusta capacidad financiera. La caja se incorpora como agente tripartito (intermediario, operador e inversionista) para aprovechar sus capacidades y experimentar como una organización con tales cualidades podría aportar a la robustez del modelo (García, Muñoz, Ospina, y Urrea, 2021).

Es el primer modelo que se ve intervenido por el FNPR, facilitando el compromiso de pagos futuros y una gestión presupuestaria más expedita. Este se diseñó y negoció en un plazo aproximado de 5 meses, aún considerando los desafíos que supuso el Covid-19, mostrando un ahorro significativo de tiempo y dejando ver que se justifica su establecimiento incluso antes del término de la implementación del programa.

Uno de los últimos cambios incorporados corresponde a la implementación de nuevas estrategias para la conexión laboral, facilitando a buscadores de empleo y empresas contar con mejores herramientas de reclutamiento y selección. Permitiendo una mayor precisión en la elección de los candidatos, disminuyendo los tiempos de decisión y aumentando la probabilidad de una mayor retención.

Creación del Fondo Nacional de Pago por Resultados, 2020: El objetivo del FNPR es fomentar la implementación de intervenciones sociales mediante la lógica del Pago por Resultados. Esta figura funciona a modo de intermediario entre pagadores, prestadores e inversionistas, recogiendo y sistematizando experiencia para alinear objetivos entre los distintos actores, proporciona flexibilidad y ayuda a resolver los problemas derivados del ciclo presupuestario (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021). Es importante señalar que complementa y colabora con la figura del intermediario, no lo reemplaza, este último mantiene las labores de gestión y coordinación.

Este fondo fue creado a mediados del año 2020 mediante un contrato de encargo fiduciario con una vigencia de 2,5 años y una inversión inicial de 17.560 millones de pesos colombianos (García y cols., 2021). Su actual desafío sería demostrar su efectividad para conseguir la consolidación de la agencia y asegurar su funcionamiento de largo plazo.

Ciertamente Colombia se vuelve un referente para la región, desprendiéndose varios aprendizajes que serían útiles de considerar en la implementación de próximos modelos. Entre estos se encuentran:

- Formulación de un entorno para la implementación del mecanismo mediante intervenciones cortas y la rápida incorporación de los aprendizajes obtenidos.
- Metas fáciles de medir y comprender para todos los actores involucrados.
- Flexibilidad en las estrategias de diseño, implementación y pago.
- Alineación de los incentivos, incorporando participación limitada en el riesgo para los prestadores de servicio.
- División de los contratos entre los actores, para agilizar las negociaciones y evitar su retraso en caso de problemas con alguno de ellos ([Gungadurdoss y cols., 2020](#)).
- Sistematización de los aprendizajes y agilización del levantamiento de capital, co-diseño, negociaciones, contrataciones y restricciones de los ciclos presupuestarios mediante la creación de una agencia especialmente dedicada al tema.

6. **BIS para conseguir la inserción y retención laboral de jóvenes en Buenos Aires - 2018:**

El BIS “Proyectá tu futuro” fue estructurado como plan piloto con la motivación de generar una base de experiencia y conocimientos para poder escalar la intervención. Este tiene como objetivo capacitar e insertar laboralmente a jóvenes en contextos vulnerables con edades entre 17 a 24 años, habitantes de las comunas más pobres del sur de la Ciudad de Buenos Aires ([Acrux Partners, 2021](#)).

Los pagos del instrumento se establecieron en base a tarifas diferenciadas por grado de vulnerabilidad del beneficiado. El pago de la tarifa se divide por el cumplimiento de varios indicadores, siendo más predominante la retención laboral por 4 meses.

Finalmente se superaron las metas establecidas, siendo todo un logro por ser la primera experiencia en Argentina, en contexto de emergencia sanitaria y destacándose por ser el primer BIS en latinoamérica con un pagador 100 % estatal y financiamiento 100 % privado.

Un aspecto a destacar es la contratación de los prestadores mediante concurso público, esto significó un gran esfuerzo del estado por adaptar los mecanismos e instrumentos para cuadrar con el modelo de pago por resultados. Así mismo, se superaron las dificultades del ciclo presupuestario mediante gestión política, incorporando el presupuesto de la intervención sin ninguna penalización en caso de sub-cumplimiento.

Respecto a los costos, se estima que un 47 % correspondieron a gastos de gestión e impuestos, mostrando que para próximas intervenciones se requiere una estructura más simple y así mismo, una estructura de pagos que incentive el cumplimiento de objetivos con métricas de corto, mediano y largo plazo.

Esta intervención resulta ser bastante alentadora, ya que muestra un exitoso uso potencial de la herramienta en contextos volátiles, ya sea por la situación sanitaria como el contexto económico local.

Hallazgos en la comparación internacional de casos

Del anterior análisis se pueden recoger varios hallazgos y aprendizajes que podrían contribuir a la generación de nuevas intervenciones más eficientes y con mayor probabilidad de éxito. A continuación se identifican los más importantes:

- El compromiso de los actores, la voluntad política y la participación de actores internacionales se convierten en variables claves para el pilotaje e implementación del mecanismo. Esto permite superar las barreras técnicas, legales y administrativas que pudieran aparecer.
- El diseño del programa debe contar con métricas fáciles de medir y comprender para todos los actores involucrados. Así mismo, la metodología de evaluación debe ser estricta respecto a la medición del caso base y consistente para la medición del tratamiento. Hay que tener cuidado con el uso de métodos experimentales, debido a que su utilización podría desalentar la implementación del programa.
- Para incrementar la probabilidad de implementación del diseño, se hace especialmente relevante cuidar el empalme con los ciclos políticos, y agilizar los tiempos de diseño y negociación de los contratos.
- Es importante la articulación de una estrategia que considere inteligentemente a todos los actores, es fundamental la figura del intermediario para su agilización, no obstante, este debe contar con facultades acotadas para no caer en cuestionamientos, desconfianzas o conflictos de poder.
- Se puede considerar la duplicidad de funciones en un mismo actor, pero hay que tener cuidado con la subordinación directa entre sus mismos roles, esto podría desalentar la participación del resto de los actores.
- Para no caer en retrasos en la etapa de negociaciones y contratación, es importante considerar el perfil de riesgo de los actores involucrados al momento de definir los incentivos.
- Los prestadores de servicios no cuentan con el respaldo financiero suficiente para comprometer recursos y aún menos, asumir los costos iniciales de la intervención. Por lo que es importante el financiamiento inicial y pago oportuno de sus costos por la ejecución del programa. Como mecanismo para alinear sus objetivos, se puede recurrir a la consideración de un pago futuro (cuota variable), porcentaje adicional y menos significativo que sería desencadenado en base al cumplimiento de un umbral mínimo de prestación.
- La gestión diversificada de los prestadores mostró buenos resultados en la reducción del riesgo financiero, generación de aprendizajes y una posterior mejor selección de los mismos.

- Es importante la sistematización de los aprendizajes, en el caso de Colombia particularmente esta motivación dió como resultado la creación de una agencia especializada, que complementa el rol del intermediario y se podría considerar como un nuevo actor en el modelo.

Contexto nacional

Implementación a nivel nacional

Nuestro país no ha estado ajeno a la experimentación con el instrumento, teniendo 5 experiencias con el mecanismo durante la última década. De la primera que se tiene conocimiento es de un proyecto para el diseño e implementación de un BIS en el año 2015, sin embargo, no existe mayor información al respecto más que indicar que no se llevó a cabo por “la falta de voluntad política y alto grado de centralización del gobierno” (De la Peña, 2021).

Al año 2018 se tiene una primera declaración pública de interés mediante el programa de gobierno del segundo período de Sebastián Piñera “Compromiso País”, en él se compromete la creación de un fondo de 50 millones de dólares para financiar la puesta en marcha del mecanismo, localmente denominados como Contratos de Impacto Social (División de Innovación del Ministerio de Economía y cols., 2019).

Desde entonces y hasta mayo del año 2020 el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, en conjunto con el BID Lab han trabajado en la estructuración de tres BIS: reincidencia, personas en situación de calle y transición de jóvenes a la vida independiente (Strid y cols., 2021). Desarrollando múltiples estudios de factibilidad y diseños, sin que ninguno de ellos llegue aún a la fase de implementación.

Adicionalmente, existe una experiencia con un Bono de Impacto en el Desarrollo (sin la participación del estado). Para él se analizarán las mismas variables que con la experiencia internacional, las que se encontrarán disponibles en el anexo E. A continuación, se explica brevemente acerca del objetivo del modelo y su desenlace.

1. BID para la alfabetización de niños en situación vulnerable, Estación Central 2019:

En marzo del 2019 se lanzó el BID “Primero Lee” con el objetivo de reducir la analfabetización de los niños que viven en zonas vulnerables de la comuna de Estación Central (De la Peña, 2021). Este es la adaptación de un programa de la Fundación “Crecer Con Todos” que ya se venía desarrollando desde el año 2011 en las escuelas más vulnerables del país. El programa tiene 2 ejes, primero mejorar las habilidades de comprensión lectora y escritura de 772 niños y en segundo lugar, centrarse en la capacitación de los docentes y directores involucrados para apoyar en el programa.

Finalmente, el programa fue cancelado debido al “estallido social” (octubre 2019) y posterior pandemia sanitaria Covid-19, lo que obligó a cerrar las escuelas y provocó que se hiciera imposible asegurar la generación de los resultados comprometidos.

La experiencia deja como aprendizaje la importancia del interés y motivación de todos los actores involucrados, debido a que sin su compromiso la intervención no podría haberse desarrollado, entregando la flexibilidad necesaria para que ninguno de los beneficiarios, ni prestadores se viera perjudicados con el cierre de la iniciativa y encargándose de costear los objetivos de logrados durante el 2019 más la rentabilidad de capital correspondiente a su cierre.

El estado de la implementación de los BIS en Chile deja ver el intento, hasta ahora frustrado, por incorporar el mecanismo al sistema nacional, lo que se le ha atribuido a la falta de voluntad política y un alto grado de centralización en la toma de decisiones. Por otro lado, se visualiza la voluntad y motivación por parte de inversores de impacto y organizaciones privadas por participar y desarrollar iniciativas que incorporen componentes de pago por resultados.

Análisis del entorno nacional

Para caracterizar el entorno nacional se toman como referencia 3 variables: entorno económico, político y social, marco regulatorio y capacidad institucional. El propósito es conseguir una referencia adecuada del ambiente en el que ocurriría la implementación del mecanismo e identificar los desafíos que se pueden encontrar en él.

Caracterización entorno Económico, Político y Social

El entorno económico, político y social puede ser caracterizado mediante una serie de indicadores internacionales y otros hitos que ayudan a comprender la posición en la que se encuentra el país. Debido a los problemas económicos y sociales derivados del estallido social y pandemia covid-19 se ha tomado el año 2018 como año base de comparación en aquellos indicadores que lo permiten.

- Al año 2018, Chile cuenta con los mejores indicadores de gobernabilidad de la región medido en base a los 6 indicadores de gobernanza mundial (WGI). Estos corresponden a: Estado de derecho, control de la corrupción, estabilidad política, eficacia de gobierno, voz y responsabilidad, y calidad regulatoria ([Worldwide Governance Indicators Project, 2010](#)). En cada uno de ellos Chile supera a los países de la región en promedio y también de manera individual a México, Brasil, Colombia y Argentina (países usados para la comparación de casos). Para más detalles de los resultados de los indicadores de gobernabilidad ver el anexo F.
- Chile cuenta con el índice de Desarrollo Humano más alto de Sudamérica ([Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018](#)). Además de tener el segundo PIB Per cápita más alto de la región (USD 15.888,10), después de Uruguay (USD 18.703,90) ([Banco Mundial, 2022](#)).

- En el año 2019, el país se ha posicionó como ejemplo a nivel regional en cuanto a la emisión de los primeros Bonos Verdes Soberanos, destinados a financiar proyectos referentes a las temáticas de transporte limpio, eficiencia energética, energía renovable, entre otros. Alcanzando una demanda mucho mayor al monto ofertado ([Ministerio de Hacienda, 2020](#)).
- Desde el año 2015, Chile adopta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que considera 17 objetivos destacando aspectos sociales, económicos y ambientales. Mientras que, en el año 2020, establece por primera vez un marco para la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles ([Ministerio de Hacienda, 2020](#)).
- En el año 2016, en un estudio de Thomson Reuters Foundation se posiciona a Chile en el sexto lugar como mejor país para ser un emprendedor social. El ranking se basa en el estudio de una serie de indicadores respecto a las políticas del gobierno para ayudar a los emprendedores sociales, habilidades técnicas requeridas en la atracción de personal y acceso inicial a inversión ([Villalobos, 2016](#)). Paradójicamente, otra cifra que se maneja es que las alternativas de financiamiento usadas por los emprendedores sociales disminuyen significativamente luego de 6 meses de operación y solo el 18 % de los empresarios reciben inversión luego de 24 meses ([Kimmitt y Muñoz, 2019](#)).
- Desde el año 2009 al 2018, Chile muestra una evaluación regular de los programas y políticas públicas implementadas. En el período se evalúan 183 programas, de los que 112 muestran un desempeño bajo y malo (61,2 %) y tan solo 10 programas son evaluados con un buen desempeño (5,46 %). En el anexo G se encuentra la distribución de las evaluaciones de desempeño de los programas. ([DIPRES, 2022](#))

Las características encontradas permiten inferir que Chile posee un entorno favorable para la implementación de los BIS, teniendo varios indicadores con resultados superiores a los de otros países que sí han implementado el mecanismo en la región. Se podría caracterizar como un contexto con un buen nivel de desarrollo humano, desarrollo económico, con ansias por mayor progreso en la resolución de problemas sociales y un espacio bien calificado para el desarrollo de actividades empresariales sociales.

Se hace llamativo notar que más de la mitad de los otros programas sociales (61,2 %) obtengan resultados tan deficientes, dejando ver una oportunidad para implementar instrumentos que incorporen mecanismos de eficiencia y medición de resultados.

Caracterización contexto regulatorio

Tal como se presenta en la literatura y debido a la alta complejidad de la articulación que requiere el mecanismo, un aspecto importante a revisar es el contexto regulatorio.

En particular, no existen regulaciones específicas para el mercado de los BIS, sin embargo, se puede revisar el marco regulatorio asociado a varios aspectos relacionados. Por esto se consideran los siguientes ámbitos: Mercado de valores, Presupuesto y endeudamiento público,

ley de donaciones y conformación de estructuras societarias. A continuación, se presentan los principales hallazgos encontrados:

- **Mercado de valores:** Chile tiene una trayectoria reciente, pero robusta respecto al mercado de valores. Estableciendo normas para las operaciones de crédito desde la ley 18.010 en el año 1981, mismo año establecen definiciones y un marco regulatorio para la oferta de valores, mercados intermediarios, sociedades anónimas abiertas y emisores de instrumentos de oferta pública (Ley 18.045), y así suma y sigue la creación de normativas y entidades como la Comisión para el Mercado Financiero en el año 2018. Esto aporta a la institucionalidad chilena una sólida estructura respecto al funcionamiento de los mercados de valores, desde la operación misma hasta el establecimiento de un mercado nacional de inversores privados.
- **Presupuesto Público:** En 1929, bajo la tarea de normar la administración financiera del estado, se publica la ley N° 4.520 sobre la Orgánica de Presupuestos rigiendo hasta el año 1959, donde se publica el Decreto con Fuerza de Ley N° 47 que introduce varias innovaciones y modificaciones en las técnicas presupuestarias. Desde entonces, han existido varias otras ajustes y reformas a lo largo de los años, llegándose a incorporar en la Constitución de la República y en el Decreto Ley N° 1.263 / 1975, normativas que rigen la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto público, además de regular y supervisar su ejecución. La organización a cargo es la Dirección de Presupuestos, quien se encarga permanentemente como asesor técnico y supervisor de todas las actividades relacionadas al presupuesto público. Para fines de este documento, es importante señalar que las leyes de presupuestos establecen financiamiento de manera anual, no pudiendo comprometer financiamiento futuro de gastos fiscales, ni pagos plurianuales.
- **Endeudamiento Público:** Al igual que el presupuesto público, el endeudamiento público también se encuentra regulado, tanto en la misma ley de presupuestos que establece el monto máximo por el que el gobierno podrá emitir deuda para el año correspondiente, como en leyes específicas que deberán regular los aspectos técnicos en cada una de las colocaciones. Respecto a la emisión de deuda, existe una robusta regulación definida en las leyes específicas, convenios de cooperación y otras resoluciones que establecen y fijan los límites de acción de distintas instituciones respecto a la deuda pública, viéndose involucrados múltiples instituciones nacionales que se encargan de mandar, representar, administrar, regular y operacionalizar los bonos emitidos por el estado.
- **Ley de Donaciones:** La ley N° 19.885 del año 2003, establece un marco regulatorio para incentivar y promover el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios para personas e instituciones que donen fondos a organizaciones dedicadas a la prestación de servicios a personas vulnerables y personas discapacitadas. Así

mismo, permite las donaciones hacia organizaciones que tengan proyectos dedicados a la prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol o drogas.

- **Personalidades de Constitución Societaria:** Las actividades comerciales comenzaron su regulación en Chile a partir de la promulgación del Código de Comercio en 1865, donde se establecen las bases de quienes se consideran como comerciantes y distintas personalidades y tipos de sociedades. Actualmente, existen nuevas figuras de constitución societaria, estableciendo una distinción bastante marcada entre los tipos de asociaciones que participan de actividades comerciales y las que no.

Del análisis del contexto regulatorio se pueden extraer algunas observaciones importantes, Chile cuenta con un marco regulatorio bastante robusto respecto a las interacciones de comercio, mercado de valores, presupuesto y endeudamiento público. En él que existen múltiples normativas y organizaciones que se encargan de dirigir y mediar las actividades, entregando límites de acción y resguardo a los intereses de los actores involucrados. La presencia de las regulaciones para la existencia de un mercado de valores privado e intercambio de capital, más la posibilidad de endeudamiento público son aspectos claves que posibilitan la existencia del mecanismo.

Al mismo tiempo, se pueden observar 3 desafíos no menores, pero igualmente solucionables. Estos son: La dificultad para establecer presupuestos plurianuales que aseguren pagos futuros por parte del estado, la ley de donaciones se hace bastante estricta respecto a las áreas que pueden ser financiadas limitando la incorporación de otras temáticas sociales que podrían ser de interés y, por último, la marcada diferencia que se hace entre organizaciones comerciales y no comerciales podrían dificultar un tanto la participación de organizaciones que en su quehacer buscan la generación de fines económicos y sociales en conjunto.

Institucionalidad local

Respecto a la institucionalidad local se encuentran múltiples organizaciones que podrían colaborar en la implementación del mecanismo. Con la finalidad de organizar su presentación, estas son agrupadas de acuerdo al rol que podrían desempeñar.

- **Organizaciones gubernamentales:** En primer lugar se tiene al Ministerio de Hacienda, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República. Estas organizaciones pueden participar desde el mandato de la creación del instrumento, su administración, pago, supervisión y fiscalización del mismo. Así mismo, se podrían contemplar varios ministerios, entre ellos el Ministerio de Hacienda; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Desarrollo Social y de Familia; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Estos se podrían ver involucrados en: 1) Presupuesto Público y emisión de deuda pública (hacienda); 2) Medición de impacto de la Política Pública (DIPRES – Ministerio de

Hacienda, Departamento de Evaluación Social – Ministerio de Desarrollo Social); 3) Priorización de problemas sociales a desarrollar (los 3 últimos ministerios). Sin considerar a otros como los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Justicia, etc. también podrían proponer invertir en sus agendas de desarrollo social.

- **Inversores:** Aunque es difícil identificarlos en su totalidad, se puede mencionar que en Chile existen una serie de organismos que buscan invertir y promover el desarrollo social en la nación, entre ellos se pueden mencionar: el Fondo de Inversión Social (FIS - ameris), el Impact Investment Chile (Administradora de fondos Sudamerik), fundaciones filantrópicas pertenecientes a family offices (Fundación Colunga, Luk-sik, entre otras), fundaciones corporativas (Minera Escondida, Fundación Educacional Collahuasi, Fundación San Carlos de Maipo, entre otras), también se podría contar con la participación de inversores privados individuales o corporativos de carácter nacional e internacional.
- **Intermediarios:** Existen múltiples organizaciones que podrían tomar el rol de administradores y operadores de los fondos de inversión. Pudiendo considerarse varias organizaciones nacionales e internacionales como: Instiglio, Social Trust (ambas empresas sociales que buscan promover la implementación de estrategias de financiamiento y los BIS en distintos países de la región), organizaciones que trabajan como aceleradoras o incubadoras de emprendedores sociales: Colab UC, UDD Ventures, Incubadora Social PUCV, Santiago Innova, Socialab, NESsT, e incluso se puede recurrir a la colaboración con las Cajas de Compensación, tal como se propone en el último modelo implementado en Colombia.
- **Prestadores de servicios:** Según el último informe “Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020”, se indica que en Chile existe un número aproximado de 20.122 organizaciones vigentes correspondientes a fundaciones o asociaciones de la sociedad civil que trabajan distintas temáticas de carácter social ([Irrázaval y Streeter, 2020](#)). Aunque se puede intuir que un número mucho más pequeño de estas organizaciones cuentan con las capacidades, el tamaño, interés y el respaldo financiero para participar como prestadores de servicio. La cifra entrega mas o menos una idea acerca de la cantidad de organizaciones estructuradas, autónomas, voluntarias y sin ánimo de lucro que existen y podrían llegar a participar.
- **Evaluadores de Impacto:** A nivel nacional, aún hace falta de un mayor desarrollo organizacional en este aspecto, sin embargo, se cuenta con instituciones gubernamentales como la DIPRES y la División de Evaluación de Impacto del Ministerio de Desarrollo Social que tienen una amplia experiencia en el tema. Así mismo, se podría contar con la participación de otras organizaciones como J-PAL (sede en la Pontificia Universidad Católica), Mide UC (centro de investigación dedicado a la medición y evaluación en diversos campos), Centro Microdatos UCH (centro de estudios orientado a la produc-

ción y análisis de datos), otras grandes consultoras y auditoras para participar como evaluadores externos en la posible implementación del mecanismo.

Se puede destacar que pese a haber existido solo una implementación privada, se observa que existe un entorno adecuado y completo. Teniendo un número adecuado de organizaciones para adoptar cada uno de los roles que requiere la implementación del mecanismo.

Tensiones y desafíos

En esta sección se discuten algunas de las tensiones técnicas y políticas que se observan a partir del análisis del contexto general, regulatorio e institucional y que podrían afectar en la implementación de los BIS.

Tensiones Técnicas

La tensión técnica más evidente es la **falta de una regulación o normativa clara sobre el modelo que se implementará para los Contratos de Impacto Social**. Queda terminar de definir quiénes serán sus actores, alcances en su acción, deberes o responsabilidades. ¿Qué pasará en caso de verse forzada la suspensión de un programa?, ¿Cómo se procederá al detectar alguna irregularidad?, ¿Serán apelables los resultados de las evaluaciones?, ¿Se designará a algún árbitro en estos casos?.

Lo que se espera que debería ocurrir para encargarse de estas dificultades es la creación de una normativa que regule estos aspectos o en su defecto, la creación de una agencia nacional que supervise las interacciones entre cada uno de los actores del modelo. En la experiencia internacional se observa que frente a la presencia de irregularidades, se suspende al actor involucrado. Así mismo, en caso de suspensión del modelo, se procede a su liquidación asignando los pagos y rentabilidad correspondientes por las metas logradas. Respecto a los resultados de la evaluación, su procedimiento de evaluación debería ser totalmente transparente y consensuado con los actores. Lo que reduciría el riesgo de enfrentamientos, a pesar de eso y en caso de dudas, el resultado de la evaluación debería ser apelable dentro de un plazo definido.

Otra tensión que se presenta es que para su implementación se requiere de la **adjudicación de un presupuesto plurianual**, esto con el fin de asegurar la continuidad del programa y costear posibles gastos no considerados inicialmente. Actualmente, la administración de presupuestos del estado solo permite la adjudicación de presupuesto anualmente y con el reintegro de los fondos no utilizados. ¿Qué excepción y cómo se podría hacer para conseguir un presupuesto plurianual en la implementación de estos programas?, ¿Existirá alguna institución encargada de la administración autónoma de estos fondos?

Frente a este reto, desde la experiencia internacional se encuentran varias maneras de abordarlo, desde un acuerdo político para la flexibilización de los presupuestos, la colaboración

con agencias internacionales para copagar diferidamente dentro y fuera del ciclo presupuestario, hasta la creación de agencias mediante encargos fiduciarios para la administración de los fondos. Desde el punto de vista de la autonomía y flexibilidad presupuestaria (y considerando los buenos índices locales respecto a la calidad regulatoria y corrupción), parece propicio la creación de una agencia especializada, al igual que en el caso Colombiano, que se encargue de la sistematización y regulación del modelo, además de aspectos legales y presupuestarios.

Existe una dificultad con la **figura societaria que pueden tomar las organizaciones participantes del modelo como prestadores de servicios**, actualmente se dispone de dos categorías: las que persiguen fines económicos y las que no poseen fines de lucro. Respecto a la implementación del mecanismo, ¿Cómo se podría hacer para la integración de prestadores “empresas sociales”, aquellas que persigan fines económicos y sociales al mismo tiempo?

Aunque este aspecto no impide en lo absoluto la implementación de los BIS, si se observa como un aspecto positivo la posibilidad de la integración de actores con un doble propósito (económico y social) ya que contribuyen al robustecimiento del ecosistema y permite el fortalecimiento de las organizaciones que participen (mayor generación de infraestructura, capacidades, respaldo financiero y funcionamiento de largo plazo). Se observa en la experiencia internacional que en países como Reino Unido y Estados Unidos se ha implementado la creación de figuras legales como las empresas de interés comunitario (CIC), Sociedades de Responsabilidad Limitada de baja rentabilidad (L3C), etc. Estas corresponden a empresas que funcionan bajo la regulación normal de una sociedad comercial, pero con ciertas flexibilidades y beneficios considerando que se orientan a la generación de beneficio social, así mismo se dispone de una entidad reguladora que supervisa la incorporación de estas a la figura societaria y exige el cumplimiento de la legislación vigente.

Se tiene una brecha respecto a los **conocimientos y capacidades que requiere la evaluación social de proyectos a mayor escala**. Actualmente, se cuenta con 2 instituciones gubernamentales que se encargan de evaluar programas y proyectos sociales (DIPRES – Ministerio de Hacienda y el Departamento de Evaluación Social – Ministerio de Desarrollo Social), pero la implementación del mecanismo requiere de la existencia de evaluadores externos, sin la posibilidad de conflictos de interés por parte del pagador. Externamente, existe una gran cantidad de consultoras y auditoras que podrían participar en este rol, pero está la brecha respecto a los conocimientos técnicos para la evaluación de un programa social.

Respecto a esta brecha, se observa que se trata de una situación habitual en la implementación internacional, sin embargo, esa brecha se reduce rápidamente a medida que se implementa el mecanismo, con la colaboración de asesoría técnica internacional y la sistematización los aprendizajes adquiridos.

Tensiones Políticas

Los Bonos de Impacto Social no se ven libres de cuestionamientos, el más fuerte de ellos es

¿Por qué ingresan entidades privadas a administrar programas con fines públicos? Ya que algunos lo podrían considerar como parte de un cambio neoliberal hacia un sector público que provee servicios básicamente por medio del financiamiento de resultados sociales. (Kimmitt y Muñoz, 2019). Dicho cuestionamiento puede imponer resistencia al interior de los gobiernos de turno e incluso entre la misma ciudadanía.

Esta crítica supone necesitar de una fuerte voluntad política y estrategia comunicacional, el argumento básico que puede contribuir a la discusión es, por qué no se debería implementar un mecanismo que conlleva una serie de virtudes como la innovación pública, el mecanismo de pago por resultados y el robustecimiento de mercados como la medición social de proyectos y las inversiones de impacto, que además considera una importante ampliación de la cobertura de intervenciones sociales mediante la incorporación de recursos y capacidades privadas para la intervención de problemas sociales.

Debido a las características de los Bonos de Impacto Social, sus altos costos iniciales y resultados de mediano plazo. **Los ciclos políticos pueden suponer un obstáculo para el desarrollo del mecanismo.** Además de una fuerte voluntad política, se requiere del compromiso de largo plazo. ¿Por qué el gobierno actual financiaría programas que entregarán sus resultados en el gobierno próximo?, esto sumado a posibles cambios en el color político de los gobiernos y distintas percepciones de cómo realizar políticas públicas, podría retrasar y hasta suspender la implementación del mecanismo.

Lamentablemente, este aspecto es más difícil de trabajar que los otros desafíos, ya que supone la alineación de objetivos y convicciones por parte de grupos que pueden llegar a tener percepciones muy distintas de su entorno. Una propuesta que se podría realizar sería la incorporación del proyecto desde el comienzo del gobierno para alcanzar a diseñar, articular e implementar al menos una primera intervención. El compromiso de Bonos Secuenciales, como en el caso de Colombia, puede ayudar a establecer el mecanismo por más de un gobierno. Otro gran avance sería conseguir establecer una agencia autónoma con presupuesto propio que vele por el desarrollo del mecanismo de mediano y largo plazo.

Otra tensión política podría corresponder a la **elección de las temáticas y programas de intervención.** Mientras existen múltiples problemas sociales a intervenir correspondientes a distintas áreas de trabajo ¿Cómo se priorizará una intervención sobre otra?

Es importante definir este ámbito, para evitar conflictos al interior del mismo gobierno, también es relevante destacar que los programas de intervención escogidos no deberían nunca competir con otros programas ya existentes proporcionados por el servicio público, ya que esto podría llevar a serios cuestionamientos acerca de la implementación del mecanismo y así mismo, dificultar la medición y evaluación de sus resultados. Un aspecto importante a considerar es que el modelo de intervención sí podría ser posteriormente adoptado por el sector público, incorporando así los aprendizajes y funcionando efectivamente como un espacio para la innovación pública. Respecto a la priorización y elección de las temáticas

sociales, sería importante una definición inicial por parte del gobierno central.

Análisis situacional y recomendaciones

Al caracterizar el entorno nacional, se encuentra un entorno macro económicamente estable, con buenos índices de desarrollo humano y económico, siendo uno de los países mejores posicionados en la región. Políticamente, el país cuenta con buenos indicadores de gobernabilidad, aunque no hay que dejar de considerar la inestabilidad política y el ambiente de desconfianza que se ha ido dando desde el año 2019 con el “estallido social”. Se da cuenta del interés político por el desarrollo sostenible, destacando su participación de acuerdos internacionales para la persecución de objetivos sostenibles y la implementación de otros mecanismos de financiamiento para la ejecución de intervenciones verdes, sociales y sostenibles. Otro aspecto importante es que Chile ha sido reconocido por su entorno amigable para el desarrollo de emprendedores sociales, destacando por poseer políticas de gobierno favorables, habilidades técnicas apropiadas y facilidad de acceso inicial a la inversión.

Respecto al contexto regulatorio, se encuentra un marco legal bastante robusto respecto a los aspectos de intervención con los que se relaciona el mecanismo, proporcionando los recursos necesarios para la protección de los intereses de los actores involucrados. Esto facilita la regulación de aspectos esenciales para su implementación y la existencia de un ambiente de confianza fundamental para la generación de contratos y negociaciones complejas.

En cuanto a la institucionalidad local, se encuentra con un ambiente completo, que satisface las capacidades, conocimientos técnicos y recursos necesarios para la implementación de los BIS. Pese a existir algunas brechas, como por ejemplo por lado de los evaluadores de impacto social, se cuenta con el conocimiento suficiente para desarrollar y generar los aprendizajes necesarios sin mayores dificultades.

Es importante destacar que también existen desafíos por superar, por ejemplo la falta de una regulación específica para el mecanismo, la posible insuficiencia de datos, una estricta ley de donaciones que restringe la participación de otras áreas de acción social y la dificultad de la definición de presupuestos plurianuales. Sin embargo, todos estos desafíos han sido solucionados por otros países de la región, no resultando en impedimento para la adopción del instrumento.

En base al entorno encontrado y sus características, se puede calificar a Chile como un país apto para la implementación de los Bonos de Impacto Social. Respecto a los desafíos y tensiones, se pueden mencionar una serie de recomendaciones encontradas en el estudio teórico y en la experiencia internacional.

- Desde el punto de vista político, se requiere especial atención a los ciclos políticos, así mismo, es esencial la convicción y compromiso del gobierno para el levantamiento, diseño y ejecución del mecanismo. Se sugiere la generación de intervenciones secuenciales, que permitan la rápida sistematización de los conocimientos y obtención de

resultados. Por otro lado, se requerirá un fuerte trabajo educacional y comunicacional entre distintos actores y con la ciudadanía para aumentar el conocimiento de sus virtudes y disminuir la probabilidad de una percepción negativa por parte de su entorno.

- Desde lo institucional, se sugiere un trabajo mancomunado con distintos actores internacionales. Debido a que su participación brindará de asesoría técnica y apoyo con la resolución de problemas. Destacando especialmente el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo en la promoción, diseño y ejecución del instrumento en distintos países de la región.
- No se tiene que olvidar que el mecanismo se trata de un instrumento financiero, por lo que es importante poner atención al riesgo financiero propio del modelo. Existen ciertas alternativas y componentes en la estructura de capital y de pagos que pueden reducir el riesgo financiero de los inversionistas, por ejemplo, la existencia de garantías de inversión, aportes recuperables y estructura de capital subordinado. Este riesgo también puede ser abordado desde la selección de la metodología de intervención (innovaciones incrementales) y la selección diversificada de los prestadores de servicio.
- Desde el punto de vista del riesgo compartido, hay que poner atención a la capacidad financiera de las partes. Por ejemplo, se encuentra que los prestadores de servicio normalmente no poseen de respaldo financiero para aportar directamente con inversión, lo que podría llegar a desalentar su participación. Sin embargo, existen alternativas de cuotas de participación subordinando una proporción del pago a los resultados obtenidos. No obstante, también es importante considerar que los prestadores de servicio se ven directamente expuestos a un riesgo reputacional, siendo este un factor que facilita por si mismo la alineación de los objetivos y el compromiso por la búsqueda de buenos resultados.
- Es fundamental la generación de lazos de confianza entre las partes, la formación de mesas de trabajo, participación de las partes en la resolución de problemas y estrictas medidas de transparencia contribuirán a la buena convivencia entre los actores y la formación de la flexibilidad necesaria para la adaptación del modelo frente a distintos obstáculos que se pudieran presentar.
- Existe una serie de riesgos y potenciales conflictos que pueden ser abordados directamente desde la generación de los contratos entre las partes, este debe contar con los mecanismos suficientes para definir responsabilidades y límites de acción, así mismo incentivos y castigos al comportamiento indeseado como el descreme de beneficiarios, la manipulación de resultados, y otros comportamientos indeseados.
- Similar al punto anterior, un correcto diseño del modelo debe definir claramente el público objetivo, idealmente tratándose de un público homogéneo para facilitar la correcta selección de los beneficiarios. La definición de metas de impacto adecuadas, sencillas de entender y fáciles de medir. La metodología de evaluación debe ser con-

sistente con los objetivos del programa y las métricas definidas inicialmente. Se hace particularmente provechoso contar con asesoría técnica para el desarrollo de la etapa de diseño del modelo.

- Estructuralmente existen una serie de desafíos respecto a la sistematización de conocimientos, generación de negociaciones y contratos, asesoría a las partes involucradas y resolución de problemas presupuestarios para los que se observa apropiada la creación de una agencia especializada, esta solución es propuesta por el caso Colombiano con el Fondo Nacional de Pago por Resultados, y aunque se encuentra en desarrollo, hasta el momento ha demostrado cumplir eficientemente con el propósito para el que fue establecido.
- Considerando el punto anterior, se hace fundamental la figura del intermediario, ya sea como una figura que reúne las capacidades anteriormente mencionadas, como sus labores en el levantamiento de capital y coordinación entre los prestadores. Es importante considerar desde el diseño del mecanismo que este debe contar con las facultades necesarias para llevar adelante su trabajo, pero demasiadas facultades puede provocar comportamientos no deseados y conflicto con el resto de los actores.
- Para la agilización de las negociaciones, es positivo contar con contratos específicos para cada una de las partes, más que un contrato general. Esto permite llevar las negociaciones de manera paralela y no paralizar por completo la implementación del mecanismo en caso de no llegar a acuerdo con alguna de las partes.

Conclusiones

Los Bonos de Impacto Social se convierten en una herramienta de interés internacional debido a los beneficios que supone su implementación, considerando la flexibilidad, la innovación y la evaluación de resultados entre sus principales virtudes. Además de integrar mecanismos de pago por resultados, lo que significa un reenfoque en la estrategia de asignación presupuestaria. El mecanismo se considera provechoso debido a que permite la ampliación de las capacidades estatales para la generación de intervenciones sociales, incorporando recursos y capacidades privadas. Así mismo, aprovecha sus virtudes como una oportunidad para generar un espacio único de experimentación dentro del sector público, lo que sería difícil de replicar mediante otro mecanismo.

Otro beneficio importante que se desprende del desarrollo de los BIS es el fortalecimiento de varios otros mercados virtuosos como lo son las finanzas sociales, las inversiones de impacto, la evaluación social de proyectos, la innovación pública y los mecanismos de pago por resultados, aportando a la generación de varios ecosistemas relacionados al desarrollo social.

Respecto a la complejidad en su diseño y los altos costos de transacción, se considera que existe una curva de aprendizaje bastante pronunciada ([Gustafsson-wright y Gardiner, 2016](#)), debido a la rápida generación de capacidades y conocimientos a medida que se experimenta e implementa secuencialmente el instrumento, lo que permite una rápida reducción de los tiempos y costos en las etapas de diseño y negociación de futuros modelos.

Se encuentra la presencia de una cantidad importante de riesgos: riesgo político, reputacional, financiero, de captura, descreme, entre otros. Sin embargo, también se encuentra una serie de estrategias y mecanismos que permiten su minimización. Desde el punto de vista político, se requiere de un trabajo educacional y comunicacional importante. El riesgo financiero puede ser minimizado desde varias aristas, tanto desde el incentivo a la inversión, el alineamiento de los objetivos entre los actores, la selección del método de intervención y la gestión diversificada de los prestadores de servicio. Y otros riesgos, desde el punto de vista de la metodología, selección de los beneficiarios, corrupción y captura, etc. Pueden ser abordados desde el diseño del mecanismo y la incorporación de mecanismos contractuales que consideren la creación de incentivos y castigos para evitar comportamientos indeseados.

Respecto al análisis internacional, se concluye que el instrumento es bastante flexible y se puede adaptar sin mayores dificultades a cada contexto local, demostrando ser efectivo incluso en situaciones económicas y políticas inestables proveniente de las condiciones locales o como consecuencia de shocks externos, como lo fue la pandemia mundial covid-19. Desde dicho análisis se aprecia una serie de aprendizajes y factores críticos como por ejemplo, el especial cuidado que hay que prestar a los ciclos políticos, analizar y considerar los perfiles de riesgo de cada participante, la importancia de la asesoría de organizaciones internacionales en la formulación del diseño de la intervención y de la metodología de evaluación. Se

considera beneficioso el establecimiento de pagos por tarifas, como un modelo que permite oportunamente la estructuración de pagos en el corto, mediano y largo plazo, e incluso en el caso de una posible cancelación del programa.

Existe una gran presencia de organizaciones técnicas, financieras y de inversión que se encuentran interesadas en el fomento del desarrollo social, con programas de investigación, estudio y promoción de herramientas para el desarrollo de políticas públicas. Algunas de ellas enfocadas en el estímulo de la colaboración público privado como lo serían los Bonos de Impacto Social y las Inversiones de Impacto Social. Es importante considerar que algunas de estas organizaciones cuentan con presencia a nivel nacional como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo de Inversión Social, Ameris Capital, Sudamerik, y otras solo con presencia internacional como Instiglio y Social Trust. Contar con su apoyo, asistencia y experiencia puede ser clave para la generación de mejores diseños, estrategias, cerrar brechas de conocimiento técnico y la reducción de los costos de transacción.

En cuanto al entorno nacional, se encuentra que Chile cuenta con un entorno económico, político y social apropiado, presentando buenos indicadores respecto al desarrollo humano, pib per cápita e incluso siendo referente en la región respecto a la implementación de otros instrumentos que se enfocan en el desarrollo sostenible. El país tiene un marco regulatorio robusto y un ambiente institucional completo (cuenta con todos los actores necesarios), lo que permitiría implementar el mecanismo sin mayores dificultades. Aún así, se observa una serie de desafíos y brechas que quedarían por resolver como lo son conocimientos técnicos respecto al diseño del modelo, el desarrollo de capacidades en el sector privado para la evaluación de proyectos sociales a gran escala, una mejor disponibilidad de datos que permita la evaluación de factibilidad, costos, beneficios. Sin embargo, ninguna de estas brechas significa un impedimento para la instauración de mecanismo ya que pueden ser superadas mediante la sistematización de conocimientos durante la experiencia, la obtención externa de capacidades y la asesoría técnica internacional.

Respecto a los desafíos técnicos sobre la generación de un marco regulatorio específico para la herramienta y la asignación plurianual de presupuesto, en la experiencia internacional se encuentra que no son impedimento para la implementación del mecanismo. Sin embargo, podría ser sumamente provechoso seguir el ejemplo de Colombia y considerar a futuro la creación de una agencia especializada que se encargue de sistematizar los aprendizajes, y sirva a modo de asesor técnico, legal y financiero. Sus facultades se concentrarían en la asesoría con el diseño, negociaciones, generación de contratos y liberación de pagos. En cuanto a la administración de cada programa, el rol del intermediario seguiría siendo clave e irremplazable, tratándose de actores complementarios más que de sustitutos. Esta propuesta puede parecer bastante lejana para un entorno que en nuestro país aún no se desarrolla, pero sería interesante tenerla en cuenta, ya que contribuiría enormemente a una futura consolidación tanto del mecanismo de los BIS, como en la generación de otros mecanismos de pago por resultados.

Sobre la configuración del modelo, no existe una única estructura del mecanismo. Para nuestro país se recomienda su articulación desde el estado, lo que no impide la generación de otros modelos descentralizados o híbridos. Esto se debe principalmente a que la autoridad estatal conoce de mejor manera los ámbitos en que sería provechosa la implementación del instrumento y cuenta con acceso a bases de datos administrativas que permitirían un diseño más robusto y de mayor impacto, además de considerar adecuadamente si conviene o no la implementación de un modelo BIS en la intervención, para no competir con otros servicios o decidir si más bien se encuentra interesado en invertir directamente en el programa (sin participación privada).

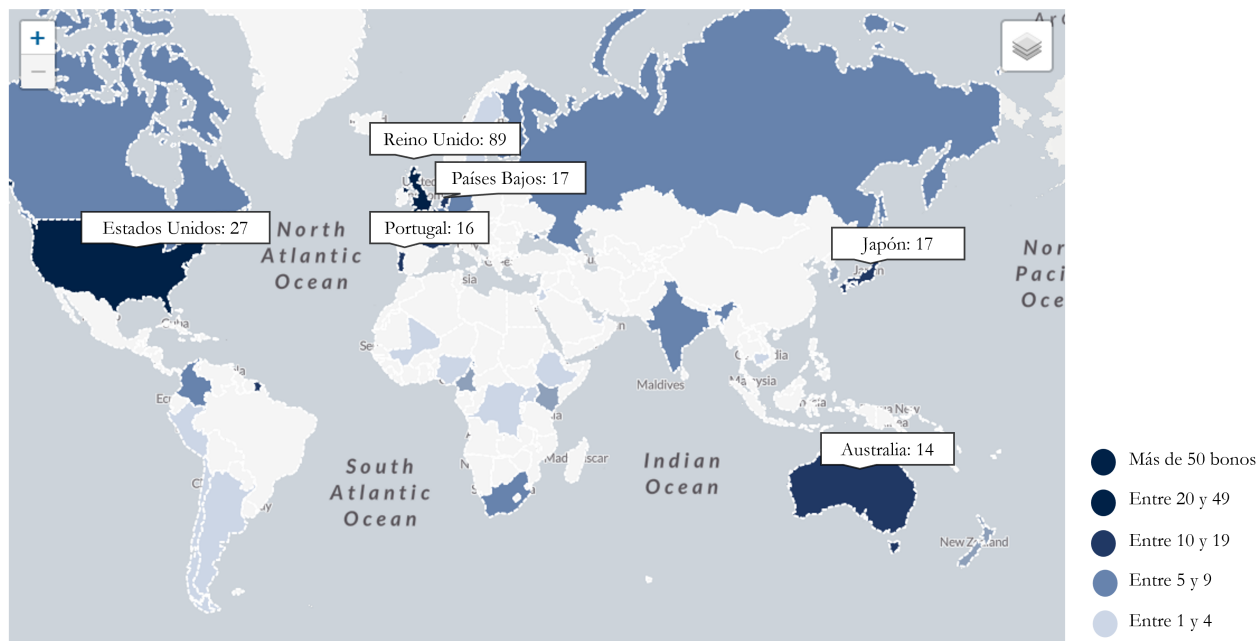
En resumen, se trata de un mecanismo complejo y virtuoso, se observa que Chile posee un entorno favorable para su implementación e incluso se cuenta con el interés para participar por parte de algunos actores nacionales, que incluso ya experimentaron con el instrumento por cuenta propia, siendo un primer acercamiento material. La adopción de los BIS podría aportar enormemente a la ampliación de capacidades, generación de nuevos conocimientos y el fortalecimiento de los ecosistemas de desarrollo social. No se encuentra ningún desafío inabordable y aunque, existe una serie de riesgos y brechas, estas pueden ser superadas mediante un meticuloso trabajo de diseño del modelo, metodología y el establecimiento de mecanismos contractuales. Así mismo, se observa un desempeño deficiente de los programas sociales implementados durante los últimos años, lo que podría ser una oportunidad para implementar el instrumento. Estos aspectos lo convierten en un mecanismo adecuado e interesante para la exploración nacional, llegando a considerarse como una herramienta que sería un aporte para el entorno nacional y que, a largo plazo, podría llegar a contribuir con la modernización del estado.

Referencias

- Acrux Partners. (2021). Vínculo de Impacto Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Evaluación Final. Descargado de http://www.acruxpartners.com/assets/publicaciones/reporte_VIS_06.pdf
- Banco Mundial. (2022). PIB per cápita (US\$ a precios actuales). Descargado 21 de junio de 2022, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?end=2018&start=2016>
- Burand, D. (2013). Globalizing social finance: How social impact bonds and social impact performance guarantees can scale development. *NYU Journal of Law & Business*, 9, 447–502. Descargado de <https://repository.law.umich.edu/articles/1087/>
- Cadena, X., Rojas, N., Zuluaga, S., Mejía, M. J., y Garavito, A. (2021). *Resumen ejecutivo Evaluación de procesos Bono de Impacto Social II “Cali Progresa con Empleo”*. Descargado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4218/Repor_Julio_2021_Cadena_et_al_Resumenejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Carnoy, M., y Marachi, R. (2020). Investing for “Impact” or investing for profit? social Impact Bonds, pay for success, and the next wave of privatization of social services and education. *National Education Policy Center*, 0249. Descargado de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED605809.pdf>
- Casas, L., Chaparro, J. C., Franco, A., Velosa, C. G., y Ternent, C. (2021). *Evaluación de impacto confirma resultados positivos del primer bono de impacto social en América Latina*. Descargado 09 de junio de 2022, de <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/resultados-positivos-del-primer-bono-de-impacto-social-en-america-latina/>
- Cássio, F. L., y Goulart, D. C. (2018). Social Impact Bonds in São Paulo’s State Public School System: New Modality of Public-Private Partnership in Brazil. *Education Policy Analysis Archives*, 26(130). Descargado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3711>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021). *Estrategia para fortalecer el uso de los mecanismos de pago por resultados en programas sociales y declaración de importancia estratégica del proyecto fortalecimiento de la gestión de oferta para la superación de la pobreza FIP a nivel nacional*. Bogotá, Colombia. Descargado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4067.pdf>
- De la Peña, M. (2021). *BONOS DE IMPACTO SOCIAL: Nuevos modelos de financiación en América Latina* (Tesis Doctoral, Comillas Universidad Pontificia). Descargado de <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/47003/TFG-delaPenaCorral%2CMariaCristina.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Departamento de Prosperidad Social. (2021). *Lanzan CREO, tercer Bono de Impacto Social en empleo implementado en Colombia*. Descargado 09 de junio de 2022, de <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/lanzan-creo-tercer-bono-de-impacto-social-en-empleo-implementado-en-colombia/>
- DIPRES. (2022). *Informes de Evaluaciones*. Descargado 17 de abril de 2022, de <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>
- División de Innovación del Ministerio de Economía, División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Innova CORFO, BID LAB del Banco Interamericano de Desarrollo, y Fundación San Carlos de Maipo. (2019). *Contratos de impacto social (cis)* (Inf. Téc.). Ministerio de Economía Fomento y Turismo. Descargado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/maturana-20190514_contratos_version_cepal.pdf
- Ganguly, B. (2014). *The Success of the Peterborough Social Impact Bond*. Descargado 02 de junio de 2022, de <https://www.rockefellerfoundation.org/blog/success-peterborough-social-impact/>
- García, M., Muñoz, M. A., Ospina, B., y Urrea, M. A. (2021). *Evolución del ecosistema de pago por resultados en Colombia: Un Estudio de Caso*. Colombia. Descargado de <http://www.sibs.co/wp-content/uploads/2021/06/Evolución-del-ecosistema-de-pago-por-resultados-en-Colombia-Estudio-de-Caso.pdf>
- Gatica, S., Carrasco, G., y Morabec, R. (2015). *Bonos de impacto social* (Inf. Téc.). Santiago: Fondo Multilateral de Inversiones. Descargado de https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2016/12/Bonos_de_Impacto_Social_Chile.pdf
- GO Lab. Universidad de Oxford. (2022). *Impact Bond Dataset*. Descargado 02 de junio de 2022, de <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/>
- Gungadurdoss, A., Frías, N., Pflock, N., Loraque, J., Haro, L., García, A. M., y Peñuela, J. (2020). *Resultados de la agenda*

- de aprendizajes*. Bogotá, Colombia. Descargado de <https://instiglio.org/wp-content/uploads/2021/02/resultados-de-aprendizaje.pdf>
- Gustafsson-wright, E., y Gardiner, S. (2015). Los bonos de impacto y su potencial en las intervenciones para la primera infancia. *Espacio para la Infancia 2016*, 58-63. Descargado de <https://bernardvanleer.org/es/epi/2016/los-bonos-de-impacto-y-su-potencial-en-las-intervenciones-para-la-primera-infancia/>
- Gustafsson-wright, E., y Gardiner, S. (2016). *Recomendaciones normativas para las aplicaciones de los bonos de impacto*. Descargado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/07/sibs-policy-brief-spanish-web.pdf>
- Irrarrázaval, I., y Streeter, P. (2020). *Mapa de las organizaciones de la Sociedad Civil 2020*. Santiago. Descargado de <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020--JULIO.pdf>
- Kimmit, J., y Muñoz, P. (2019). *¿Cuál es el potencial de los Bonos de Impacto Social en Chile? Exploración de nuevas oportunidades para la industria social*. Descargado de <https://tinyurl.com/kimmit-munoz>
- Ministerio de Hacienda. (2020). Marco de Bono Sostenible de Chile. Descargado de <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/oficina-de-la-deuda-publica/bonos-sostenibles/marco-de-bono-sostenible-de-chile>
- Pastore, L., y Corvo, L. (2022). SIB: what does it really mean? A theoretical approach to understanding social impact bonds. *Public Money and Management*, 42(2), 98–105. Descargado de <https://www.tandfonline-com.uchile.idm.oclc.org/doi/abs/10.1080/09540962.2020.1809799?journalCode=rpmm20> doi: 10.1080/09540962.2020.1809799
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Chile mantiene primer lugar en Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe e igualdad de género es su mayor desafío*. Descargado 21 de junio de 2022, de <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cl/ddface6d356060143214a850446547e185067172d4dd88a10428a6627b14a2aa.pdf>
- Ruiz, C. (2019). *El BIS mexicano: de la promesa de innovación a la frustración en su implementación*. Descargado de <https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/El-BIS-mexicano-FINAL-23OCTUBRE2019-12.pdf>
- Social Finance. (2022). *Impact Bond Global Database*. Descargado 02 de junio de 2022, de <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk>
- Strid, A. A., Ronicle, J., y Ternent, C. (2021). *Bonos de impacto social en América Latina*. Descargado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Bonos-de-impacto-social-en-America-Latina-El-trabajo-pionero-de-BID-Lab-en-la-region-Lecciones-aprendidas.pdf>
- Villalobos, F. (2016). *Chile es el sexto mejor país para el emprendimiento social: ¿De qué se trata este trabajo?* Descargado 29 de abril de 2022, de <https://www.emol.com/noticias/Economia/2016/09/23/823181/Radiografia-al-emprendimiento-social-en-chile.html>
- Worldwide Governance Indicators Project. (2010). *Interactive Data Access*. Descargado 21 de junio de 2022, de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Anexos

Apéndice A
Distribución geográfica de los BIS

Fuente: Mapa extraído de la base de datos de Go Lab.
(GO Lab. Universidad de Oxford, 2022)

Apéndice B

Variables de Comparación primeros 2 BIS en Reino Unido y Estados Unidos

Programa	Prisión Peterborough, 2010	Prisión Rikers Island, 2012
Objetivo	Reducción de la reincidencia carcelaria	Reducción de la reincidencia carcelaria y aumento del empleo
Duración	8 años	4 años
Población objetivo	3.000 prisioneros de condenas cortas (inferiores a 1 año)	3.000 prisioneros jóvenes de condenas cortas (16-18 y 19 -21 años)
Inversionistas	17 organizaciones (filántropos, fundaciones, etc)	Banco de Inversiones Goldman Sachs
Capital inicial	USD 8 millones Única cuota	USD 9,6 millones, desembolsados trimestralmente según resultados
Pagadores	Ministerio de Justicia Británico y The Big Lottery	Departamento correccional de la Ciudad de Nueva York
Meta exigible	Reducción 10 % por cohorte o 7,5 % en el programa	Reducción 10 % de reincidencia
Rentabilidad	Variable, entre 7,5 % a 13 % anual	Variable, hasta USD 11,7 millones (20 % de reducción)
Estructura de pago	Vencimientos a los 4, 6 y 8 años	-
Riesgo financiero	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad
Incentivos a la Inversión	Solo reembolso prometido	USD 7,2 millones de garantía (Bloomberg Philanthropies)
Resultados alcanzados	Reducción de la reincidencia en un 8,4 %	Cancelación del programa luego de su segundo año

Apéndice C
Variables de Comparación primeros BIS en México, Brasil y Argentina

Programa	El futuro en mis manos - Jalisco 2017	Educación en São Paulo, 2017	Proyectá tu futuro - Buenos Aires 2018
Objetivo	Empoderamiento femenino	Aumentar la tasa de aprobación y disminuir la deserción escolar Formación	Inserción y retención laboral para jóvenes vulnerables
Duración	30 meses	3 años	36 meses para implementación (42 meses en total)
Población objetivo	1.325 mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad y carencia económica	12.000 estudiantes ingresando a la educación secundaria	1.000 jóvenes de entre 17 a 24 años vulnerables del sector sur de la ciudad de Buenos Aires
Inversionistas	Fondo Multilateral de Inversiones, Promotora Social de México, otros inversionistas	Inversionistas privados (mercado de financiero)	Banco Ciudad, Banco Galicia, IRSA, Puerto Asís Investments y un inversor privado anónimo
Capital inicial	USD 2,284 millones	\$17,774 millones de reales	USD 1.070.920 (AR\$40 millones)
Pagadores	Gobierno del estado de Jalisco	Gobierno del Estado de São Paulo	Secretaría de Planeamiento Estratégico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Meta exigible	Desconocida	Aumentar la tasa de conclusión de la enseñanza secundaria en un 7% para la cohorte	Inserción laboral de 288 jóvenes y retención de 216 jóvenes por 4 meses
Rentabilidad	\$30 millones de pesos entre el 5% al 8% de rentabilidad	Variable 2% a 7% proporcional al indicador de éxito alcanzado	Variable según los resultados, entre el 6% al 18% real sobre el capital invertido
Estructura de pago	-	Pagos intermedios: 1er y 2do año pago si se incrementa en un 5% la retención estudiantil. 2% adicional en cada año si no hay indicadores de disminución en el rendimiento. Cada uno representa un 25% del pago total + 50% restante al término del contrato	Tarifa diferenciada por nivel de vulnerabilidad: AR\$187.492 mediana y AR\$262.440 extrema. Distribuido según: 6,7% la finalización de la ed. secundaria, 22,5% el acceso a empleo, 44,9% la retención lab. por 4 meses y 25,9% la retención lab. por 12 meses. Con un tope máx. AR\$48.4 mill.
Riesgo financiero	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad
Incentivos a la Inversión	Solo reembolso prometido	Pagos intermedios sujetos a metas, adicional al reembolso final	Bonificación adicional por cumplimiento de metas extraordinarias
Resultados alcanzados	Cancelación del programa luego de 4 años de diseño	Cancelación del programa	894 capacitaciones; 325 colocaciones, 226 retenciones a 4 meses, 115 retenciones a 12 meses

Apéndice D
Variables de Comparación secuencia de BIS en Colombia

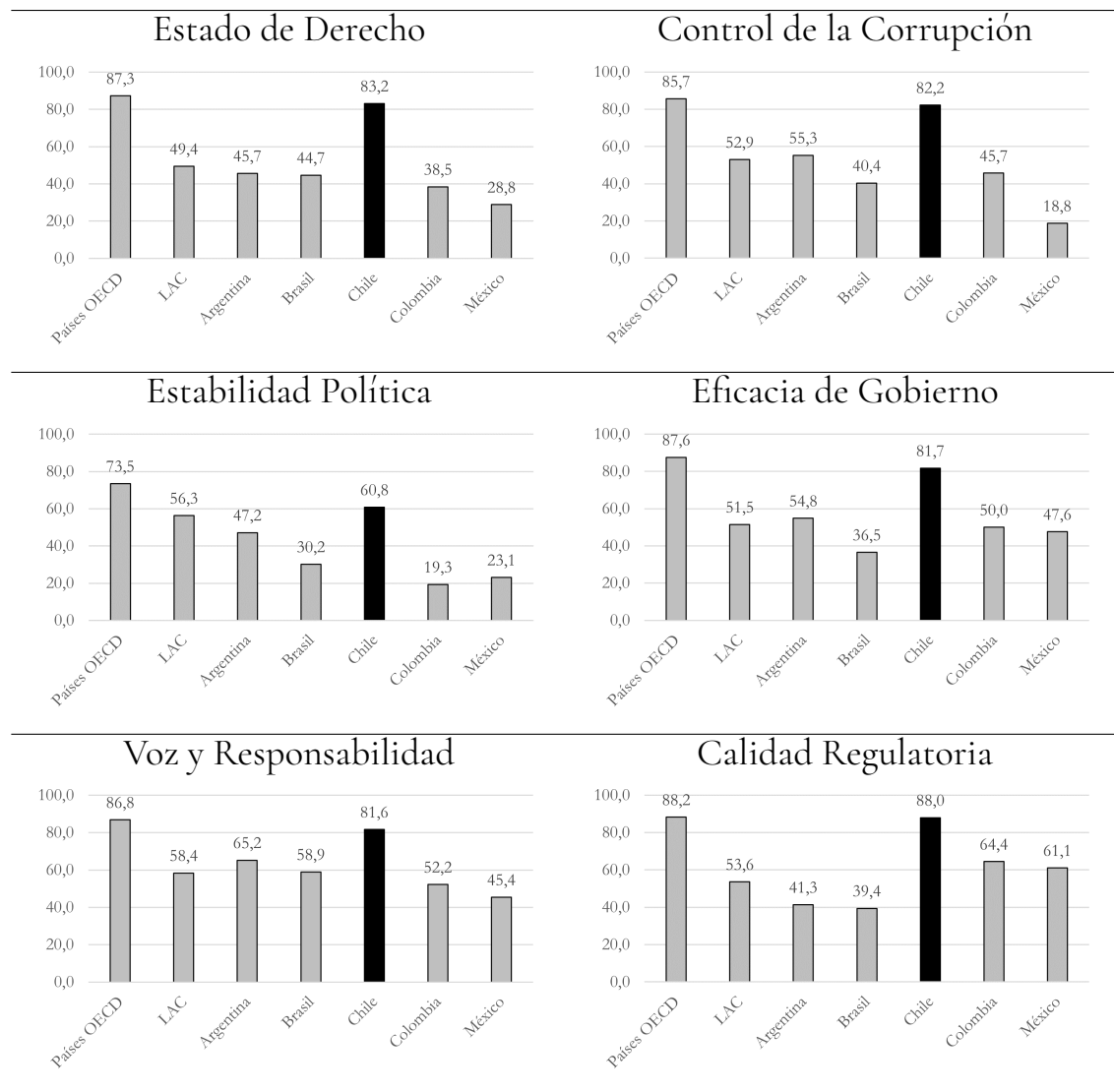
Programa	Empleando Futuro - Bogotá, Cali y Pereira 2017	Progresá con Empleo - Cali 2019	Crece con Empleo y Oportunidades - Bogotá 2021
Objetivo	Empleabilidad formal para personas de difícil colocación laboral	Empleabilidad formal para personas de difícil colocación laboral	Empleabilidad formal para personas de difícil colocación laboral
Duración	21 meses (16 BIS inicial + 5 BIS de ampliación) años	20 meses	12 meses
Población objetivo	514 personas entre 18 a 40 años, graduados de bachiller que no hayan participado de otros programas estatales	856 personas entre 18 a 40 años, sin empleo formal durante últimos 2 meses, no participar del BIS I y otras condiciones	Más de 1.500 personas en situación de pobreza o vulnerabilidad a causa de la emergencia sanitaria
Inversionistas	Fundación Corona, Fundación Santo Domingo y Fundación Bolívar Davivienda	Fund. Corona, Fund. Bolívar Davivienda, Fund. Santo Domingo, Fund. Plan, Fund. WWB y la Corporación Mundial de la Mujer	Fund. Bancolombia, Fund. Fraternidad, Comfama, Fund. Juanfe
Capital inicial	USD 1,05 mill. BIS inicial USD 253.016 BIS ampl.	Desconocido	\$1,357 mill. de pesos colombianos
Pagadores	Departamento de Prosperidad Social, BID Lab y la Secretaría de Estado Asuntos Económicos de Suiza (SECO)	Alcaldía de Cali, BID Lab y la Secretaría de Estado Asuntos Económicos de Suiza (SECO)	Depto. de Prosperidad Social, BID Lab y la Secretaría de Estado Asuntos Económicos de Suiza (SECO) y la Caja de Compensación de Antioquia (Comfama)
Meta exigible	514 personas colocadas y retenidas a 3 y 6 meses (BIS inicial), 252 personas en BIS de ampliación	856 personas colocadas y retenidas a 3 meses y 599 personas retenidas a 6 meses	346 personas colocadas y 270 retenidas a 3 meses en un empleo formal
Rentabilidad	Variable proporcional a una tarifa establecida por los resultados obtenidos	Variable proporcional a una tarifa establecida por los resultados obtenidos	Variable proporcional a una tarifa establecida por los resultados obtenidos
Estructura de pago	USD 1.318 (Tarifa por beneficiado) a pagar por cumplimiento de meta: 50% colocación laboral, 50% retención 3 meses, 10% bonificación retención de 6 meses	Tarifa por beneficiario a pagar por cumplimiento de meta: 25% colocación laboral, 35% retención 3 meses, 40% bonificación retención de 6 meses	No indicada, probablemente igual a la intervención anterior
Riesgo financiero	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad
Incentivos a la Inversión	Ajuste incorporación 10% bonificación por buen cumplimiento	Solo reembolso prometido	Solo reembolso prometido
Resultados alcanzados	12,06% de TIR, 899 colocaciones, 677 retenciones 3 meses, 309 retenciones de 6 meses	1.030 colocaciones, 774 retenciones 3 meses, 550 retenciones de 6 meses	Implementación en curso

Apéndice E
Variables de Comparación para BID Primero Lee en Chile

Programa	Primero Lee - Estación Central 2019
Objetivo	Mejorar las habilidades de comprensión lectora y escritura , mejorar las capacidades de los docentes y directores involucrados
Duración	3 años
Población objetivo	772 niños de 8 escuelas vulnerables de la comuna de Estación Central
Inversionistas	Plataforma Doble Impacto en representación de 5 inversionistas privados
Capital inicial	USD 0,266 millones (190 millones CLP)
Pagadores	Fundación Colunga, Fundación Larraín Vial, Fundación Mustaiks, Fundación Viento Sur, Christoph Schiess, Fundaciones especializadas
Meta exigible	No específica umbral, pagaría por caso logrado, medido en comparación a 4 métricas
Rentabilidad	Capital en UF + rentabilidad de un 3 %. Pago máximo por USD 0.420 millones (300 millones CLP)
Estructura de pago	Pago por cumplimiento de objetivos con cada usuario beneficiado. Rentabilidad pagadera al finalizar el programa (2021)
Riesgo financiero	Sin meta, no hay reembolso de capital ni rentabilidad (prorrateado individualmente por cada beneficiario)
Incentivos a la Inversión	Solo reembolso prometido
Resultados alcanzados	Cancelación del programa durante su primer año de funcionamiento

Apéndice F

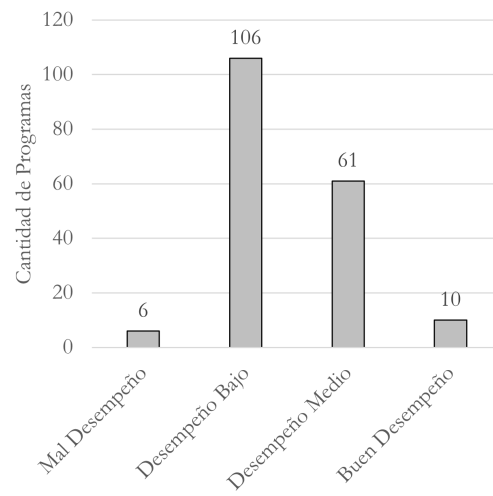
Figura. Comparación Indicadores de Gobernabilidad Mundial al año 2018



Fuente: Ilustración propia en referencia a indicadores de gobernabilidad proyecto WGI.
([Worldwide Governance Indicators Project, 2010](#))

Nota: La figura compara los resultados de los indicadores de gobernabilidad para el año 2018 entre grupos: promedio de países OCDE, promedio de países de Latinoamérica y el Caribe, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México respectivamente. Para facilitar la comparación se ha destacado en negro a Chile.

Apéndice G
Evaluación de los Programas Públicos en período 2009 - 2018.



Fuente: Informes de Evaluaciones ([DIPRES, 2022](#))

Nota: Figura ilustra la distribución de las evaluaciones de los programas de intervención social en un período de 10 años hasta el año 2018. Muestra un desempeño más bien deficiente, encontrándose que más de la mitad de las evaluaciones dejan ver un desempeño bajo o malo.