



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

Bonos de Impacto Social

EL CONTEXTO EN CHILE

Santiago, Noviembre de 2015

Bonos de Impacto Social

EL CONTEXTO EN CHILE

Autor principal: Sebastian Gatica

Autores adicionales: Gabriela Carrasco, Rodrigo Mobarec

Contribuyentes al texto: Luis Cordero, Gonzalo San Martín, M. Angélica Zegers

Ayudantes de Investigación: Pilar Palacios, Macarena Farías

Equipo de Proyecto del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN):

Zachary Levey, César Buenadicha, Alexander Honjiyo, Sergio Juarez Lopez

Edición: Carolina Landsberger, FOMIN

Coordinación de diseño: Claudia M. Sáenz, FOMIN

Diseño: Javier Daza

El Fondo Multilateral de Inversiones es el laboratorio de innovación para el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo. Realiza experimentos de alto riesgo para probar nuevos modelos para atraer e inspirar al sector privado a resolver problemas de desarrollo económico en América Latina y el Caribe. El FOMIN atiende la pobreza y la vulnerabilidad centrándose en las empresas emergentes y los pequeños productores agrícolas que tienen la capacidad de crecer y crear oportunidades económicas.

Resumen Ejecutivo

Chile cuenta, en la actualidad, con el segundo Índice de Desarrollo Humano más alto de Latinoamérica (PNUD, 2015). A pesar de esto, la ciudadanía no se siente identificada con esta imagen de un Chile “ad portas del desarrollo”, lo que se explica por una incoherencia entre los números y la desigualdad existente entre los miembros de la sociedad (PNUD, 2015). Esto, sumado a las nuevas demandas de la ciudadanía por una mayor calidad en la provisión pública y la desconfianza tanto con el sector privado como con el público, presenta múltiples desafíos para el país.

Los Bonos de Impacto Social (BIS) —mecanismo de financiamiento y articulación público-privada para el testeado de programas sociales— se presentan como una novedosa y colaborativa manera de avanzar hacia mayores niveles de innovación, flexibilidad, impacto y transparencia en las políticas públicas, dando respuestas efectivas a las problemáticas sociales aún pendientes en Chile. La historia político-institucional y el desarrollo de los diferentes sectores, posicionan a Chile, a priori, como un país

apto para el desarrollo de los BIS. Sin embargo, el contexto específico asociado a este instrumento delinea ciertos desafíos que se deben sortear para su exitosa implementación.

En este sentido, cada uno de los actores clave —gobierno, inversionistas, intermediarios, proveedores de servicios y evaluadores— presentan ciertos niveles de desarrollo en Chile y características específicas que conllevan algunos desafíos importantes. En el caso de los inversionistas, por ejemplo, se requiere de mayor conocimiento y relevancia del mercado de inversión de impacto; poco desarrollado aún en el país, pero con grandes oportunidades. Esto, dada la potencial compatibilidad entre la cultura filantrópica existente, la flexibilidad del modelo a desarrollar y la importancia del sector privado en el modelo de desarrollo del país. Por otro lado, en el caso de los proveedores de servicios, es necesario avanzar hacia el desarrollo de mayores capacidades organizacionales y de medición de impacto, la cual se configura como una capacidad crítica para el instrumento, y que actualmente se

encuentra muy poco desarrollada en el sector. Y, así, con cada uno de los actores que se ven involucrados en el modelo.

A nivel transversal, es necesario avanzar en la preparación del ecosistema, en la aplicación de prototipos pequeños que permitan adecuar el contexto de los BIS, la co-construcción de su relato y dar legitimidad en la identificación de las adaptaciones al modelo, la articulación de los actores clave del ecosistema, entre otros.

Frente a estos desafíos se proponen ciertas recomendaciones como soluciones para avanzar hacia la habilitación del ecosistema donde se insertarán los BIS. Entre ellas, algunas relacionadas al acondicionamiento de cada uno de los sectores, además de otras relacionadas a la adaptación del modelo, por ejemplo, en el retorno prometido a los inversionistas. Sin embargo, diversas preguntas relacionadas al cómo avanzar quedan pendientes para ser analizadas en conjunto por el ecosistema y los primeros actores en adoptar el mecanismo.

Introducción

En el marco de un esfuerzo realizado por el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) para testear un nuevo modelo de financiamiento del sector social: los bonos de impacto social en Latinoamérica y el Caribe (Fomin, 2014), se solicitó un estudio sobre el contexto para la implementación del mecanismo en Chile.

El siguiente reporte es el resultado de un trabajo de exploración del contexto particular chileno a la hora de examinar la implementación de modelos de financiamiento por resultados en el ecosistema local. En particular, el trabajo se enfoca en lo que corresponde al modelo de bonos de impacto social.

Como objetivos de la exploración se plantean la posibilidad de identificar y comprender ciertas tendencias emergentes en este contexto particular de Chile, caracterizar a los actores clave y sus necesidades para la implementación del modelo, y recomendar ciertas acciones que pudiesen aportar al desarrollo de este nuevo mercado o ecosistema entorno a los bonos de impacto social.

Cabe decir que en el caso de Chile y, en general, de América Latina, aún no existe un estudio profundo sobre los desafíos de la implementación de los BIS. Se han realizado algunos esfuerzos en el diseño inicial de bonos en diferentes países de la región y en el estudio del ecosistema en Latinoamérica, con aprendizajes bastante preliminares (Bloomgarden et al., 2014). Además, se han realizado las primeras aproximaciones para diseñar un programa de BIS en Chile, con algunos articuladores y potenciales intermediarios ya trabajando en la sociabilización, con diferentes actores, de la propuesta que trae este mecanismo. Este es el caso, por ejemplo, de Instiglio, que ha trabajado en el diseño de un Bono para disminuir los niveles de reincidencia de presos con baja condena.

En el presente documento, en primer lugar, se explora el marco de los BIS, cómo operan, sus principales beneficios y desafíos a nivel mundial, y el estado del arte de los bonos en el mundo y Latinoamérica. En segundo lugar, se plantea la pregunta principal que guía el estudio, sus tres objetivos y la metodología utilizada para

el análisis y reflexión del escenario chileno ante la implementación de los BIS. En esta línea, en un tercer momento se describe el contexto de este mecanismo en Chile, considerando los aspectos institucionales, los problemas sociales y las tendencias emergentes asociables al modelo general de los bonos. En cuarto lugar, se identifican los principales desafíos que enfrentan los BIS en Chile mediante el análisis de los actores involucrados y las capacidades locales, además del análisis de los desafíos generales centrados en el ecosistema y en el modelo. Finalmente, en el quinto apartado, se exponen las principales conclusiones del presente estudio; además de recomendaciones de condiciones habilitantes para el ecosistema chileno y para cada actor del modelo; y para cerrar se presentan, a modo de perspectivas futuras, algunas preguntas relativas a la implementación del modelo BIS en Chile.

I. Marco de los bonos de impacto social

En esta sección se estudia cómo operan los bonos de impacto social, sus principales beneficios y desafíos a nivel mundial, y el estado del arte de estos bonos en el mundo y en Latinoamérica.

¿Qué son y cómo operan los bonos de impacto social?

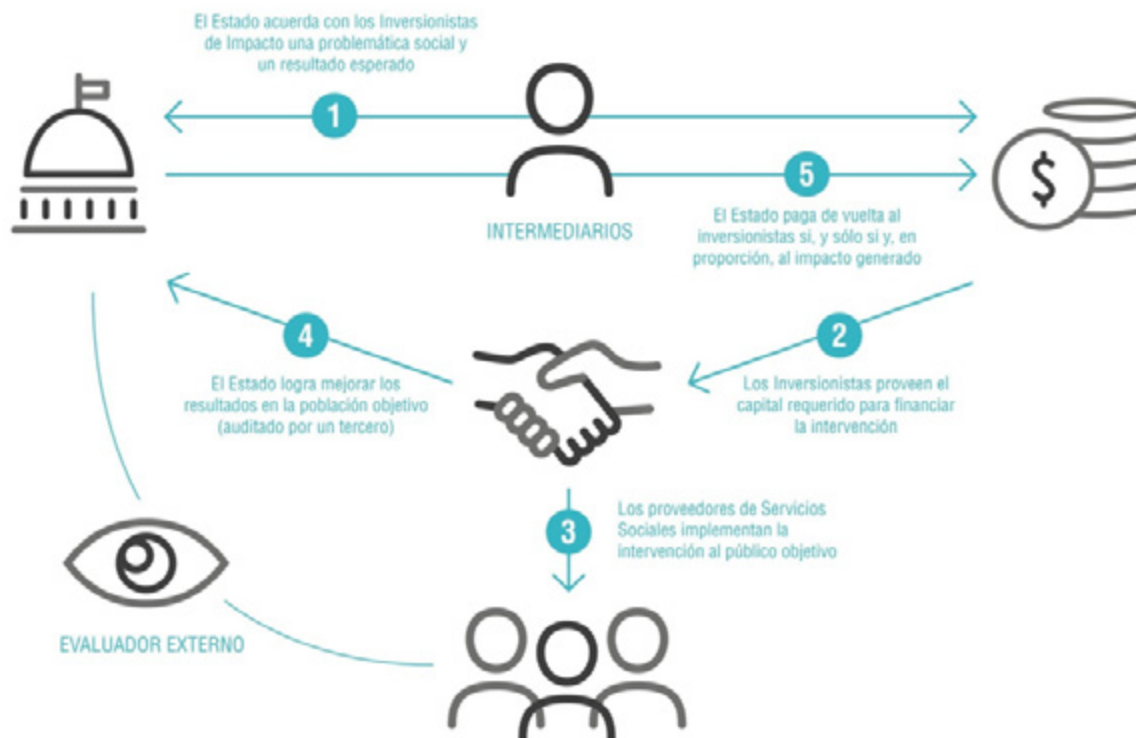
Los bonos de impacto social son un nuevo mecanismo de financiamiento y articulación público-privada para el testeo de programas sociales. Este mecanismo, creado en el año 2010 en el Reino Unido, funciona de la siguiente forma: privados financian la implementación de un programa social preventivo de una o varias organizaciones especializadas con el fin de generar ciertos resultados y el Gobierno se compromete a devolver la inversión más una tasa por el riesgo, sólo si se alcanzan los resultados. En caso de que la intervención falle, el financista privado (que ha asumido el riesgo) asume la pérdida de la inversión. Se trata de un instrumento que busca articular a variados actores

con diferentes objetivos e incentivos. Su novedad radica en los beneficios, como la flexibilidad para permitir la innovación y testeo de políticas públicas, y el traspaso del riesgo al sector privado (Liebman, 2011).

Como se observa en la figura n°1, la formación de un BIS requiere de la articulación de varios actores, los que son coordinados de forma central por un organismo intermediario que busca compatibilizar los incentivos de las otras entidades participantes.

Los Gobiernos deciden comprometerse con un BIS y contactan a un intermediario que articule el proyecto. El Gobierno (1) acuerda con los inversionistas, a través de un intermediario, la problemática social a resolver y el impacto esperado. Este intermediario busca el mejor proveedor o conjunto de proveedores de servicios, basados en evidencia, que puedan comprometerse con un impacto determinado. Los inversionistas (2) invierten en un programa que compromete retornos futuros pagados por el Gobierno con un riesgo asociado al impacto

Figura Nº1: ¿Cómo operan los bonos de impacto social?



Fuente: Adaptado en base a Mckinsey, 2014; Social Finance, 2014

real generado. Luego de que el diseño ha sido generado y la inversión realizada, el o los proveedores de servicios, (3) implementan el programa. Un evaluador externo es el encargado de determinar si los resultados obtenidos por la implementación del programa coinciden con lo comprometido. En caso de ser así, el Gobierno (4) logra mejorar el impacto en la población objetivo y (5) al final del período, el Gobierno paga a los inversionistas el principal más un retorno previamente acordado, que equivale al riesgo asumido. Si no se alcanza el objetivo, el Gobierno no realiza el pago (Social Finance Limited, s.f).

Los inversionistas pueden ser desde filántropos hasta grandes fondos de inversión. Los

proveedores de servicios son organizaciones sin fines de lucro que se han especializado en la resolución de ciertos problemas específicos de la comunidad, tienen el conocimiento y requieren de financiamiento para poder operar y alcanzar sus objetivos. El Gobierno, por su parte, puede estar representado por cualquier agencia que tenga la potestad para decidir sobre programas sociales a implementar y para comprometer un presupuesto en caso de que el impacto sea realmente generado. Por último, el evaluador debe ser un agente externo y autónomo que pueda medir el verdadero impacto del programa para decidir sobre los pagos del Gobierno (McKinsey & Company, 2012a).

Cabe señalar que este instrumento no aplica para todas las políticas públicas y se requiere de factores muy específicos para su implementación; como la capacidad para medir acuciosamente su impacto y la posibilidad de determinar un grupo de intervención a priori (Social Finance Limited, s.f).

Los BIS permiten diseñar intervenciones costo-efectivas en el sentido en que el pago asociado no signifique una pérdida neta para el Estado. El monto desembolsado por el Gobierno debería coincidir con el ahorro que le implicará el impacto positivo del programa. Por ejemplo, la disminución en la reincidencia delictiva, generada a través de un programa financiado por BIS, disminuye los gastos futuros en los que el Gobierno tendría que incurrir para el tratamiento del problema; en este caso, entre otros costos, se consideran los costos de mantener a alguien en la cárcel y los gastos en policía, sin considerar los costos sociales que la delincuencia implica. El monto que paga el Gobierno debería a lo más, coincidir con este ahorro, generando ganancias o neutralidades económicas, sin considerar las ganancias por externalidades sociales positivas (Liebman, 2011; Social Finance Limited, s.f).

Principales beneficios y desafíos de los bonos de impacto social a nivel mundial

La experiencia de los BIS en el mundo se presenta con una serie de potenciales beneficios y desafíos para los países interesados en ellos. Por una parte, y según los diferentes estudios realizados a nivel

mundial para los bonos de impacto social, tal y como lo establece la figura n°2, se presentan los **principales beneficios del mecanismo** ligados a los actores claves del modelo.

Cooperación: Aumenta la cooperación entre actores públicos y privados, distribuyendo de forma eficiente la responsabilidad sobre el bienestar social y apalancado en las capacidades de cada actor.

Flexibilidad: Los programas implementados son medidos por su impacto y no por las actividades a realizar. Como tal, permite modificaciones intermedias en la implementación a medida de que ésta entrega luces de sus resultados.

Transparencia: Se genera mayor transparencia dada la medición de impacto autónoma y visibilización de los resultados obtenidos.

Inversionistas de Impacto: Se abren nuevas oportunidades para generar impacto social, donde hoy no existen instrumentos adecuados para su desarrollo. Por otra parte, se generan mecanismos que permiten valorizar el aporte de las intervenciones realizadas por organizaciones sociales, avanzando hacia una cultura de pago por resultados que permita su sustentabilidad.

Prevención: Más que en el tratamiento, los BIS permiten concentrarse en la prevención, enfocando la intervención en las bases del problema, lo que disminuiría los gastos personales y sociales asociadas a estas problemáticas.

Figura Nº2: Beneficios de los bonos de impacto social



Fuente: Adaptado de Social Finance UK

Innovación Pública: Se genera innovación pública a menor costo, ya que da la posibilidad al Gobierno de traspasar el riesgo de la innovación a quienes pueden asumirlo, generando políticas con mayor impacto, y con menor riesgo político y financiero para el aparato público.

Por otra parte, junto a potenciales beneficios, el modelo presenta también una **serie de desafíos** que emergen de la posible implementación de un mecanismo como éste.

Articulación: Se requiere una coordinación y articulación muy desarrollada para la definición del diseño del instrumento que represente los intereses de todos los involucrados, dado el aumento de la cantidad de actores que,

generalmente, participan en el ámbito de las políticas públicas.

Ecosistema robusto: Se requiere de la existencia de actores con las capacidades necesarias e interés por participar del instrumento en cada uno de los sectores.

Intervenciones probadas: Para el diseño de un BIS se necesita de programas e intervenciones con medición de impacto válidas y confiables.

Visibilización y conocimiento: Uno de los obstáculos iniciales para la implementación de un BIS es la falta de conocimiento de la existencia y características del instrumento por parte de los actores relevantes.

Ciclo político y presupuestario: El marco regulatorio y legal puede no calzar con las necesidades particulares para la implementación de un BIS. Además, los Gobiernos se encuentran obstaculizados en la adopción de este tipo de contratos, por tener que comprometerse a pagar cuando el ciclo político pueda haber finalizado o por temor a subutilizar el presupuesto que se le ha sido asignado, cuestión que sucede en caso de que el programa falle y no genere el impacto esperado.

Riesgo político: Otro desafío importante es la posibilidad de que el mecanismo sea visto como una privatización de los ahorros del Estado, lo que complicaría la aceptación social del instrumento, sobre todo en sistemas donde el lucro privado en términos de provisión pública sea rechazado.

El estado del arte de los bonos de impacto social en el mundo y América Latina

Hasta el momento se han implementado 44 bonos de impacto a nivel internacional desde el 2010, con más de US\$140 millones en capital apalancado por el modelo hasta 2014. Los principales países en implementar este nuevo modelo han sido: Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Australia, Holanda, Portugal, Bélgica y Canadá. Y, hasta el 2014, el informe de Social Finance registra más de 18.000 beneficiarios directos de la implementación. Por último, las principales temáticas están relacionadas principalmente al empleo juvenil, educación temprana, bienestar infantil y familiar, justicia

criminal, habitabilidad/situación de calle y salud mental (Social Finance, 2015).

Diversos son los resultados que se han obtenido hasta el momento en relación a los bonos ya implementados. Por un lado, está el caso de Peterborough, en el Reino Unido, el más conocido y primer bono a nivel mundial. En este caso, el porcentaje de impacto de la primera cohorte da buenas señales de que los pagos serán realizados en el futuro a los inversionistas. Además, dado el éxito de la intervención, el Gobierno decidió lanzar el programa para extender servicios de rehabilitación similares a todos los infractores a lo largo del país (Ganguly, 2014). Por otro lado, está el caso de Rikers Island, en la ciudad de Nueva York, donde no se alcanzó el impacto comprometido y, por lo tanto, no fue realizado el pago (Burton, 2015). En este caso, se demuestra el éxito del mecanismo en cuanto traspasa el riesgo a los inversionistas pero habla de un diseño pobre del BIS, que puede marcar precedente para futuras inversiones. Por último, está el caso del bono para educación en Utah, Estados Unidos, cuyo impacto para la primera cohorte fue alcanzado y, por lo tanto, el primer pago comprometido (Goldman Sachs, s.f). En este caso el inversionista era Goldman Sachs, lo que causó algunas críticas entre la opinión pública.

Por su parte, el caso de América Latina pareciera estar en una fase importante de exploración. El Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Fomin, se encuentra ejecutando una agenda para favorecer el desarrollo de los bonos de impacto social en la región. En particular, financiando el

desarrollo de algunos estudios de factibilidad y exploración de ecosistemas en algunos países. Así, se han generado las primeras exploraciones en Brasil, Chile, Colombia y México; países donde aún no se han implementado los BIS, pero se están generando análisis de factibilidad y algunos diseños.

II. Objetivos y metodología

Los objetivos que se plantearon para fines de este estudio fueron tres. En primer lugar, avanzar en la comprensión del contexto local y las necesidades de los actores clave. Así también se indaga en sus motivaciones, desafíos y oportunidades asociadas al desarrollo de un potencial mercado para los BIS. Segundo, establecer una mirada crítica e inclusiva respecto de los BIS y sus necesarias adaptaciones al contexto particular chileno. Y en tercer lugar, proveer una base conceptual para el diálogo entre los diversos actores interesados en los BIS, tales como: potenciales inversionistas, proveedores de servicio, investigadores y evaluadores externos, intermediarios y autoridades públicas.

De esta manera, los autores buscan que este estudio ayude a responder la pregunta principal: ***¿Cuáles son los desafíos y oportunidades en el contexto chileno para el desarrollo del mercado de los bonos de impacto social?, y ¿por qué?***

Para abordar la pregunta, tanto el método y las herramientas de investigación utilizadas fueron principalmente de **carácter cualitativo**.

Por un lado, esta metodología permite adoptar una perspectiva adecuada para aproximarse a los actores y su contexto particular, lo cual es muy necesario en el caso del modelo de bonos de impacto social. Más aún, este método tiene la característica de proporcionar una aproximación más compleja y holística para acercarse a la realidad de los actores clave del potencial ecosistema de BIS en Chile. Para fines de este estudio, a través de concepciones que están abiertas para mayor reflexión y comprensión (Rojas, 2005).

Por otra parte, se utilizaron variadas herramientas para la producción de datos con el fin de levantar la información necesaria y responder la pregunta central que guio este trabajo exploratorio. Primero, una herramienta utilizada fue la realización de **entrevistas semi-estructuradas**. La realización de este formato de entrevistas fue un proceso interactivo que permitió generar información valiosa con respecto de algunas preguntas centrales preestablecidas y, a su vez, explorar en ellas y sus respuestas de manera

de conocer más sobre las visiones de los entrevistados (Flores, 2009).

El proceso de entrevistas semiestructuradas comenzó con la búsqueda de entrevistados que forman el ecosistema ante una futura implementación de los BIS en Chile. De esta manera, se seleccionaron personas que fueran representativas de cada sector, de modo que estuvieran abarcados los cinco grupos de actores clave. Para fines de este estudio, se utilizaron los resultados de 6 entrevistas a actores que tienen un rol directo en el modelo, según el contexto chileno. Entre ellos: del mundo público, sobre el rol que debe tener el Estado, a una representante de la División Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social, quien profundizó en el déficit de la medición de impacto hoy. Para el análisis de las oportunidades y desafíos presentes en las ONG como potenciales proveedores de servicios al presidente del directorio de la Fundación Simón de Cirene. En relación al marco de los inversionistas existentes y la puesta en marcha de una medición de impacto enfocada a proyectos sociales, se entrevistó a la gerencia del Fondo de Inversión Social (FIS) y a la dirección ejecutiva de la Fundación Colunga.

Además, a evaluadores externos, para dar cuenta del estado de capacidades de las organizaciones sociales, potencias proveedores de servicios, en el contexto chileno, se entrevistó a la dirección ejecutiva de Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, Latin America & the Caribbean (J-PAL LAC), el cual tiene sede en Chile. Y, finalmente, se entrevistó a posibles intermediarios de este modelo,

pertenecientes a la gerencia regional de Instiglio en América Latina, los cuales dieron un mapeo de las principales oportunidades y dificultades el uso de este método en nuestro país.

Y en la misma línea de las entrevistas, se realizaron en un segundo momento **entrevistas abiertas y conversaciones**, en las cuales se pidió reservar el nombre de las fuentes provenientes del ámbito profesional público, ministerial y organizaciones involucradas en inversión de impacto. Estos insumos se destacan en la metodología de este estudio, debido a que sirvieron para abrir canales de información y datos que colaboraron a dar cuenta del contexto y estado del ecosistema nacional frente al método de BIS.

Una segunda herramienta utilizada fueron los **grupos exploratorios**. Esta técnica permitió acercarse a un número mayor de actores, y permitió facilitar la discusión y fomentar el diálogo entre participantes. Se destacaron los consensos en ciertas opiniones y perspectivas, además de ciertos disensos asociados a las temáticas planteadas respecto del contexto particular en Chile y el modelo de los bonos de impacto social (Sim, 1998; Onwuegbuzie et al., 2011).

Cuatro grupos trabajaron utilizando esta metodología. En una primera instancia, se organizaron tres mesas temáticas asociadas a una problemática específica en las cuales participaron representantes de los distintos actores de los BIS: una mesa relacionada a problemas sociales durante la infancia. Otra, sobre los jóvenes NINI, los cuales ni estudian, ni trabajan, y una tercera

mesa sobre seguridad ciudadana. Estas mesas de exploración luego fueron lideradas por los distintos intermediarios destinados a levantar un estudio de factibilidad.

Tras la realización de este trabajo exploratorio, luego de varios meses, y de diversas convocatorias por parte de cada una de estas mesas, se realizó una cuarta y última instancia con los intermediarios responsables de las diversas mesas. Éstos fueron convocados a una sesión de discusión y diálogo respecto de los aprendizajes del potencial ecosistema nacional de los BIS y su visión de los distintos actores involucrados.

Y, como tercera y última herramienta utilizada, se acudió a la **revisión de literatura e información secundaria**. En este caso, primero se intentó resumir los hallazgos de las investigaciones previas asociadas a los bonos a nivel mundial. Con un particular énfasis en aspectos clave a tener presentes a la hora de analizar el potencial de un ecosistema, sus actores clave, y el contexto institucional particular que pudiese ser relevante a la hora de pensar en la implementación de un modelo con las características como el de los bonos de impacto social. Y segundo, a través de literatura gris a nivel nacional (weblogs, páginas web institucionales, actas de congresos, informes de investigación, entre otras), se buscó profundizar en ciertas características de los actores. Asimismo, se recopiló información sobre ciertas tendencias que pudiesen entregar información respecto del contexto particular que enfrenta una posible implementación del modelo BIS en Chile.

III. Contexto chileno

En los últimos años Chile ha vivido una situación favorable y prometedora; el sostenido crecimiento económico y la mayor estabilidad política han ofrecido a sus habitantes perspectivas de futuro auspicioso. Para el año 2018, Chile, se ha colocado como meta ser un país desarrollado (FMI, 2013). No obstante, para lograrlo es necesario desentrañar y resolver las múltiples tareas pendientes en todos los sectores. Estos desafíos obligan a una redefinición de los papeles tanto del sector público, como del privado y de la sociedad civil, tal como lo señala Cepal (2014a). Por último, implica abrirse a nuevos caminos y alianzas para llegar al anhelado desarrollo (FMI, 2013; Cepal, 2014a).

Desde los noventa, Chile, se ha transformado en uno de los países con un mayor y sostenido crecimiento en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Así lo demuestran las cifras del Banco Mundial, donde ha existido un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita que desde 1990 a 2014, que ha llegado a triplicarse (Banco Mundial, s.f). Por otra parte, ha existido una importante reducción de la pobreza, de un 48,4% en 1990 a un 28% en 2014 (Cepal, 2014b). Estas cifras llevaron a que en 2010 Chile ingresara como el primer país sudamericano a la OCDE. En la siguiente tabla n°1 se destacan los principales indicadores socioeconómicos para Chile y la media de la OCDE.

Tabla N°1: Indicadores socioeconómicos de Chile

Indicadores socioeconómicos	Media OCDE	Chile
PIB per cápita 2015 (dólares)	\$40.144	\$22.286
Crecimiento PIB 2014 (%)	1,8	1,84
Coficiente Gini	0,315 (2013)	0,505 (2013)
Gasto Social (% de PIB) 2013	21,6	10

Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE (2016) y Banco Mundial (2015)

Chile, al igual que muchos países de la región, ha tenido un desafío constante en las últimas décadas para avanzar en el aseguramiento del acceso a los servicios sociales. No obstante esto, y dado los últimos avances en términos de cobertura, la discusión respecto de los mismos pareciera estar trasladándose más hacia un aseguramiento más equitativo y de la calidad; con un foco especial en el real impacto que puede tener la provisión de un determinado bien público. Casos emblemáticos de este tipo en el contexto chileno se pueden encontrar en el sector salud y educación, en donde, pese a que la provisión es prácticamente universal, la dispersión en la calidad de servicios es fuertemente cuestionada por los movimientos sociales. Por lo mismo, la propuesta de valor asociada al modelo de los BIS, particularmente en términos de calidad y foco en los beneficiarios de los servicios sociales, pudiese encontrarse con una opinión pública receptiva y abierta a una propuesta innovadora como los bonos. Más aún, considerando las brechas y dispersión que existen en la calidad de servicios a lo largo del país y entre los proveedores de estos servicios. Los BIS ofrecen la promesa de abordar las cuestiones relacionadas con la calidad y ampliación de servicios al mismo tiempo, al centrar la atención en el logro de impacto de manera operacionalmente viable.

Contexto institucional en Chile

Tras el régimen militar (1973-1990), la década de los noventa comenzó en Chile con el regreso de la democracia. A pesar de este cambio de régimen,

perduraron ciertos aspectos innovadores de la institucionalidad política-económica ingresados por la dictadura militar como el reajuste de roles entre el Estado y la economía, además de la incorporación de nuevas medidas como la descentralización administrativa y la privatización de empresas y servicios públicos, entre otros. De esta forma, el neoliberalismo emerge como la forma de organización económica dominante. La “Concertación”, coalición política de centro-izquierda, en los años subsiguientes profundiza esta orientación económica transformando a Chile en una economía social de mercado (Huneus, 2000).

Al 2015, Chile ha tenido cuatro períodos presidenciales consecutivos de la “Concertación” o, más recientemente, llamada “Nueva Mayoría” y uno por la coalición de derecha llamada “Coalición por el cambio”. El periodo actual es presidido por Michelle Bachelet, de la Nueva Mayoría. Actualmente, este Gobierno se encuentra llevando a cabo cambios importantes en la institucionalidad chilena tales como la reforma al sistema electoral, la reforma tributaria y la reforma educacional.

Relacionado con lo anterior, es posible analizar los aspectos antes señalados mediante **la revisión de cuatro variables institucionales.**

Respecto al **Estado**, en Chile existe un Estado unitario de carácter fuertemente centralista. El sistema de Gobierno es del tipo presidencialista, éste ha traído fuertes consecuencias sobre los demás poderes del Estado como es el caso del

Congreso Nacional, carente de poder fiscalizador y con déficit en tanto órgano representativo (Godoy, 2003). Ligado a lo anterior, existe una marcada tradición legalista en el país (Galetovic, 2006), lo que trae consigo importantes trabas a la hora de embarcarse en proyectos innovadores, que requieren de movimientos más rápidos. Por otra parte, el tamaño del estado de bienestar chileno es medio-alto (Gatica, 2015) y su presencia puede ser considerada importante para el desempeño económico general del país a un nivel algo similar a los países desarrollados.

Respecto a la **sociedad civil** y sus organizaciones, según datos del Servicio de Registro Civil e Identificación (2015), existen, a 2013, cerca de 154 mil organizaciones de la sociedad civil en Chile. Éstas son un importante actor en la economía chilena. La sociedad civil emplea en forma remunerada y voluntaria sobre las 303 mil personas. Si sólo se considera el empleo remunerado, éste representa al 2,6% de la población económicamente activa. El tamaño relativo del sector en términos de gastos, las instituciones sin fines de lucro representan un 1,5% del PIB (Focus, 2006).

Respecto al papel que juega el **mundo privado** en Chile, éste es muy relevante dada la historia política-económica señalada en la sección anterior. Actualmente, la inversión privada asciende a los US\$ 18.273.906 comparado a los US\$ 6.176.539 de inversión pública para el año 2012 (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Desde los años noventa, este tipo de inversión, estuvo estrechamente ligada a las obras públicas y

la construcción de infraestructura por medio del modelo de concesiones. Hoy en día, dichas concesiones abarcan hasta la provisión de servicios de salud y educación. Ejemplo de esto es que Chile es el país con más gasto privado en educación según datos de la OCDE (2014b).

Respecto a la **cultura**, Chile tiene una sociedad de cultura liberal. Su nivel de individualismo es relativamente bajo (Hofstede, 2010), esto, en parte, se puede deber a la importancia de la familia como institución social en América Latina, aunque en los últimos años se ha visto una desarticulación de los grupos más allá de la familia (Garretón et al., 1983; Atria et al., 2013). Así, se ha generado una cultura de la desconfianza interpersonal (fuera de la familia), institucional y sistémica, lo que incide en una población que demanda mayores regulaciones del Estado (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). Esto se ha exacerbado durante el año 2015, donde se han revelado diversas colusiones de grandes empresas privadas y casos de corrupción en el ámbito público.

En resumen, hoy Chile cuenta con condiciones de productividad, inversión y desarrollo de capital humano e innovación, que son críticas para dar el desarrollo; sin embargo, existen componentes culturales y contextuales que parecen decisivos a la hora de avanzar y consolidar el camino hacia el desarrollo (Centro de Políticas Públicas UC, 2015).

Problemáticas y desafíos clave en Chile

A pesar de los grandes logros de desarrollo económico y estabilidad política, otros indicadores muestran que aún persisten problemas sociales clave a resolver. Se han identificado tres grandes problemas sociales clave: la alta desigualdad, las brechas en resultados educacionales y el limitado acceso al mercado laboral. Análisis que ha sido compartido por organizaciones tan diversas como el BID (mediante la Evaluación del Programa de País: Chile 2011-2013), J-PAL (mediante el informe final Comisión Brújula) y el Programa del Gobierno actual de Michelle Bachelet (BID, 2014; J-PAL, 2011).

Con respecto a la **desigualdad**, es reconocido ampliamente como uno de los problemas clave que Chile enfrenta hoy. Según cifras del Banco Mundial, el coeficiente de Gini¹ de Chile lo sitúa entre los países más desiguales del mundo con un índice de 0,50. Lejos de la media de la OCDE que es 0,32. El 20% de la población más rica del país gana cerca de 11 veces lo que gana el restante 80%. Y se encuentra en el cuarto lugar de países de la OCDE con mayor proporción de pobreza en 2010 (OCDE, 2014a).

1 El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. 0 corresponde con la perfecta igualdad y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Por otra parte, el BID también ha hecho hincapié en este punto. Para el Banco la desigualdad social en Chile es un fenómeno preocupante que deviene de la mala calidad educacional y de problemas estructurales que limitan el dinamismo del mercado laboral. Así también, el BID ha identificado otros aspectos de la política social que han sido impactado por la desigualdad y viceversa: **educación y trabajo**.

Respecto a la **educación** en Chile, en particular, la calidad de la educación, la integración y la desigualdad en el acceso, son las principales aristas a resolver del problema. Para esta entidad existe una importante deficiencia en calidad educativa en relación a la OCDE.

Respecto al ámbito del mundo del **trabajo**. El BID considera que el mercado del trabajo es uno de los grandes desafíos que enfrenta Chile para acceder a un desarrollo más inclusivo. Como ya se ha señalado, para el Banco Interamericano del Desarrollo una de las causas de la desigualdad es el limitado acceso al mercado laboral. Esta limitación se ejerce principalmente a grupos marginados como los jóvenes, las mujeres y la tercera edad. Más aún si éstos son de bajos ingresos. La participación laboral de estos grupos está muy debajo de la de los países de la OCDE e incluso de LAC. Según datos de la Encuesta Casen de 2011, en Chile sólo el 43,5% de las mujeres trabaja, mientras que en América Latina la cifra llega a un 52,8% en referencia a datos de la Cepal en 2011; y en los países de la OCDE el número asciende a un 63,8 (Casen, 2011; Cepal, 2011).

En conclusión, Chile ha progresado en diversas áreas de desarrollo, sin embargo aún hay desafíos pendientes y éstos generan una alta presión al Estado para entregar una mejor calidad y equidad en sus políticas públicas, por tanto se requiere innovación y trabajo mancomunado en los diversos sectores (CEP, 2015). No obstante estos desafíos, a la hora de explorar el contexto, los actores y el ecosistema chileno potencialmente asociado a los bonos, existen diversas tendencias que parecen relevantes para el objetivo de este informe.

Tendencias emergentes asociadas al modelo de los bonos de impacto social

Dada la complejidad de los problemas a abordar en la continuidad hacia el desarrollo del país, han emergido diferentes mecanismos e iniciativas para dar respuesta a estos desafíos. Así, hay diferentes tendencias que se han ido haciendo cargo de éstos y que pueden significar un paso y aprendizaje anterior a los bonos de impacto social. Se trata de nuevos mecanismos de financiamiento y articulación público-privados y tendencias más relacionadas a cómo los privados se han ido haciendo cargo de la solución de problemas públicos y del testeado de programas sociales. En ese sentido, se delinearán algunas de estas tendencias que aportan a una mejor comprensión del contexto que enfrentan los bonos en Chile.

Entre los mecanismos público-privados que, bajo la mirada de los bonos de impacto social, pueden ser interesantes de analizar están las

asociaciones público-privadas, la contratación en base a resultados y la evaluación de impacto que esta conlleva.

Asociaciones público-privadas: Desde la década de los ochenta se inició un proceso de liberalización de la economía, tendencia que fue continuada en los noventa tras el retorno a la democracia. En este proceso, Chile abrió sus puertas al mundo en todos los aspectos, tanto sociales como económicos. Bajo el paradigma de la Nueva Gerencia Pública, nuevas estrategias y métodos de crecimiento y administración, en las cuales el sector privado ha jugado un rol activo, fueron configurando escenarios de co-diseño y co-producción de bienes públicos (Morales, 2014).

Es así, como aparecen las asociaciones público-privadas (APP), que se han configurado de variadas formas. Por un lado, las *asociaciones contractuales o concesiones de infraestructura*, son un tipo de acuerdo de alta relevancia en Chile, especialmente a partir de los noventa. Como ejemplo, en Chile existe la ley de concesiones que permite al Ministerio de Obras Públicas otorgar en concesión toda obra pública, lo que ha implicado una inversión de alrededor de US\$ 18 mil millones en los últimos 20 años. Esto incluye la construcción infraestructura vial, cárceles, hospitales, etc. (Plass, 2013).

Otro tipo de acuerdo son las *alianzas institucionales*, éstas se refieren fundamentalmente a las privatizaciones, fenómeno que se impulsó durante la dictadura chilena y que se profundizó en los años noventa.

Aunque puede no tratarse de una APP de forma pura, ya que la responsabilidad y riesgo, son traspasadas completamente al sector privado, hay algunos aspectos regulatorios que mantienen al Estado presente en la provisión de los bienes o servicios. Los últimos años han sido cuestionados ciertos aspectos y ciertas áreas de privatización, como la educación privada, el sistema de Isapre en salud y las AFP, las que han visto elevado su nivel de desaprobación entre la ciudadanía.

Por su parte, los Gobiernos locales (en el caso de Chile, las municipalidades), han podido establecer alianzas de este tipo destinadas principalmente a profundizar y fortalecer el desarrollo local. Un ejemplo muy extendido en Chile, es el caso de la recolección de basura, proceso que es ejecutado casi exclusivamente por el sector privado.

Contratación en base a resultados Una tendencia creciente en el sector de las APP tiene que ver con las contrataciones en base a resultados. Este tipo de contrato supone el pago parcial o total por un servicio o bien una vez éste sea entregado y verificado como sea estipulado en un contrato previo establecido entre las partes involucradas.

En Chile se han desarrollado contrataciones de este tipo en diferentes áreas. Por ejemplo, en el sector de educación, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados (SNED) y de los regidos por el D.L. 3166 es un programa que entrega incentivos monetarios al 25% superior de las escuelas en cuanto a resultados académicos.

Aun así, la experiencia relativa a este mecanismo en Chile, es menor.

Evaluación de impacto De la mano con el avance de los contratos en base a resultados, la Evaluación de Impacto (EI), particularmente en el Estado, es también otra tendencia a resaltar a la hora de pensar en la implementación del modelo de bonos de impacto social en Chile. Este sistema incluye la evaluación de resultados de corto, mediano y largo plazo de los programas públicos.

En el Gobierno de Chile, históricamente ha sido el Ministerio de Hacienda la institución gubernamental que más ha promocionado la extensión de este tipo de herramientas; esto debido a su misión y objetivos como institución, los cuales implican administrar responsablemente la política fiscal, maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos del país. Específicamente, la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (Dipres) es la encargada de llevar a cabo las evaluaciones de impacto en el Gobierno. Este proceso del Ministerio de Hacienda es anual y en él se evalúan múltiples programas de todos los ministerios. Otro departamento público encargado de evaluación es el Departamento de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social. Aun cuando existe cierta trayectoria de evaluación ex-post de programas sociales en el Estado, no necesariamente esa experiencia se traduce en exigencias a los proveedores privados de servicios públicos, entre los cuales no se aprecian

prácticas extendidas de evaluación de resultados de sus programas.

Por último, la evaluación de impacto y generación de evidencia en Chile está siendo discutida en términos de su complejidad y eficiencia. Por un lado, existe todo un trabajo para avanzar en la medición de impacto asociado a programas sociales, principalmente, a través de metodologías de pruebas controladas aleatorias. No obstante, existe un prejuicio asociado a su nivel de complejidad y costo que han impedido que se transforme en una práctica más extendida. Sin embargo, existen hoy en día fondos de investigación especialmente orientados hacia lograr un avance en la cultura de medición de impacto. Un ejemplo de esto, es el proyecto Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico liderado por la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica de Chile, en donde se está buscando generar sistemas e indicadores de medición de impacto en proyectos de generación de valor social y económico.

Tal como estas prácticas público-privadas, existen otras tendencias asociadas a los mecanismos que proponen los bonos de impacto social que han pretendido dar respuesta a los problemas que se enfrentan en el país. Éstas tienen un carácter más bien privado, aunque han tenido importancia, también, en el ámbito gubernamental.

Innovación social y la innovación pública Otra tendencia que ha entrado con fuerza en Chile, es la innovación social y la innovación pública. Por una parte, el fenómeno de la innovación

social está causando creciente interés en los distintos sectores. Aquella posibilidad de comprender procesos de innovación que en cierta medida alteren y potencien las posibilidades de crear nuevos modelos de creación de valor para la sociedad es algo que no está dejando indiferente a nadie. En este sentido, el Gobierno ha comenzado a adoptar el relato tras la innovación social y ha comenzado a buscar espacios de colaboración con otros actores para el fortalecimiento del ecosistema desde la sociedad civil y la emergencia de un espacio dentro del aparato público. En concreto, el Gobierno de Chile lleva ya cerca de 4 años comprometido con la dinamización y fortalecimiento del ecosistema de Emprendimiento e Innovación Social, con programas desde la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), la creación de una mesa pública desde el Ministerio de Economía y la creación de una estrategia nacional al respecto que incluye al Consejo Nacional de Innovación y Desarrollo (CNID).

Por otra parte, en lo que refiere a la innovación dentro del sector público, el Gobierno ha avanzado en distintas iniciativas. Una *primera* a destacar, tiene que ver con el trabajo que viene apoyando Corfo y el Ministerio de Hacienda a través del Premio a la Innovación Operativa. Iniciativa a través de la cual se busca fomentar la innovación en procesos y eficiencia en el uso de los recursos. Una *segunda*, se refiere al concurso de Gestión de la Innovación en el Sector Público, en donde no sólo es eficiencia lo buscado, sino más bien según describe Corfo:

“generar una cultura y procesos permanentes de innovación en el Estado y sus servicios públicos, a fin de facilitar y fomentar la generación e implementación de soluciones innovadoras que agreguen valor a sus servicios y/o productos” (Corfo, s.f). Todo lo anterior, se presenta de forma más institucionalizada a través de la creación del GobLab en Chile, primer Laboratorio de Innovación Pública desde un Gobierno Central en América Latina.

Este movimiento presenta una oportunidad para los BIS en cuanto se pueden posicionar dentro de un discurso más amplio y que tiene adeptos desde el mundo privado y el mundo público.

Inversión de impacto: La inversión de impacto, entendida por el Impact Investing Policy Collaborative como “aquella que se realiza con el fin de generar un impacto social o medioambiental en conjunto con un retorno financiero”, ha tenido un fuerte desarrollo internacional en los últimos años (IIPC, s.f). Se puede decir que el sector ha avanzado en términos de políticas, prácticas y aprendizajes para favorecer su desarrollo a nivel global.

Según reporta UN Global Compact, a nivel institucional los administradores de carteras de inversión están viendo el creciente interés, por parte de los inversionistas, por instrumentos de inversión que tengan claros beneficios sociales y medioambientales (2013). Esta tendencia ha permitido atraer nuevos fondos para paliar las problemáticas sociales más complejas, aumentando la disponibilidad de fondos,

asunto importante sobre todo considerando la falta de recursos públicos y las limitaciones de la filantropía. Éstos, además, favorecen el surgimiento de una cultura de medición de impacto y de generación de evidencia para escalar las intervenciones que funcionan. En Chile, si bien existe un creciente interés, aún el desarrollo del sector es bajo. Se han creado algunos fondos y administradores, además de iniciativas como la plataforma de Inversión de Impacto Chile, la cual reúne a un pequeño grupo de actores de diversos sectores comprometidos en “sensibilizar, educar y comunicar sobre la inversión de impacto como vehículo fundamental para el desarrollo sostenible”, según definen (Inversión de Impacto Chile, 2015). Para esto, su trabajo ha seguido de cerca el Foro Latinoamericano de Inversión de Impacto, que ya lleva 5 años realizándose en la región y el cual ciertamente ha tenido alcances en la línea propuesta por esta plataforma.

Aun cuando el desarrollo es incipiente, su existencia permite una retroalimentación positiva con los bonos de impacto social, mecanismo que puede, incluso, ayudar a fomentar la inversión de impacto dado los incentivos que genera para la construcción de evidencia entre los programas sociales.

Empresas híbridas o sociales: De la mano con la creciente complejidad y diversidad de problemas sociales que nos afectan como sociedad, hoy en día la diversidad de organizaciones que buscan integrar estos problemas en su propósito es notablemente creciente. En especial se han desarrollado organizaciones que, utilizando los mecanismos de mercado, incluidos los principios

de transparencia y *accountability* necesarios, consideran en su propósito impactos positivos en términos sociales y medioambientales.

Hoy en día es posible observar organizaciones de naturaleza asociativa, de naturaleza del mundo del *business* y de naturaleza cooperativa compartiendo ciertos objetivos, prácticas e incluso ciertos principios (Gatica, 2015). Esto ha generado un interés transversal tanto al interior de la clase política como también al interior de los distintos sectores. De hecho, hoy en día se están discutiendo diversos proyectos de ley, tanto en la cámara de diputados como en el Ministerio de Economía, que buscan proveer a estas organizaciones de un marco jurídico claro para avanzar en el desarrollo de este emergente sector (Gatica, 2015).

En el contexto de Chile es necesario mencionar a las empresas B. Este tipo de empresas funcionan bajo la lógica de ocupar el poder de la empresa privada y el mercado para crear beneficios públicos mediante el uso de métricas y evaluación de resultados de sus objetivos. En estos aspectos guardan semejanza con la lógica detrás de los BIS, desde donde se puede resignificar el rol del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos. En Chile hoy existen 77 empresas con certificación B, el país con más empresas B en Latinoamérica (Cortez, 2015).

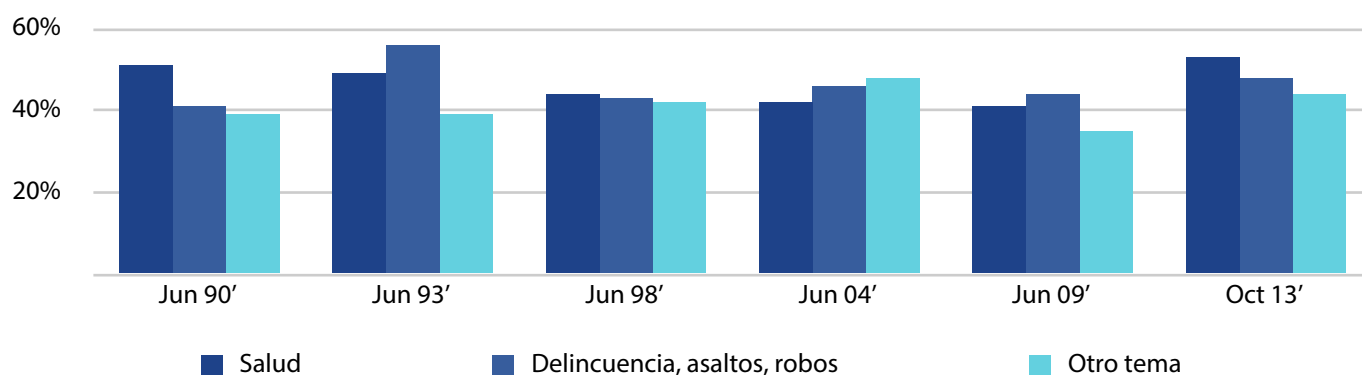
La emergencia de los bonos de impacto social

Es en este contexto en el que llegan los BIS a Chile, como un mecanismo en el que convergen las anteriores tendencias. Por una parte, es posible de apreciar un país que ha logrado ir cubriendo sus necesidades más básicas, a través de un modelo de mercado abierto al mundo. Y por otra parte, una ciudadanía que empieza a exigir una mayor equidad y calidad en la provisión de bienes públicos. Esto se ha traducido en una mayor demanda por un rol del Estado más profundo y una consiguiente presión sobre el estado de bienestar y el erario público.

POTENCIALES BONOS DE IMPACTO SOCIAL EN CHILE: PRIMEROS ESTUDIOS

La sección anterior, sin pretender ser exhaustiva, ha ilustrado algunas tendencias que enmarcan, ofrecen oportunidades y desafíos para la implementación de los BIS en Chile. Conscientes de este escenario, un grupo de actores ha estado explorando cómo este novedoso modelo de financiamiento de innovaciones en políticas públicas, puede contribuir a los desafíos sociales pendientes. Tomando como referencia la experiencia internacional al respecto, hasta la fecha se han explorado cuatro temáticas, a modo de estudios de factibilidad, para desarrollarse como potenciales BIS: seguridad ciudadana, maltrato infantil, empleo juvenil y personas en situación de calle.

Cuadro N°1: Problemas Prioritarios de la Ciudadanía



Fuente: Serie CEP 1990 – 2013.

Seguridad ciudadana²

Tema que ha sido estudiado por Instiglio (para más información ver tabla n°2) que busca reducir los niveles de reincidencia de presos adultos con condenas de baja duración a través de gestión de casos en servicios de transición (previo al egreso, el día del egreso y ex post a su liberación). Este bono ha concluido su etapa de factibilidad.

a. El contexto

La delincuencia y la seguridad pública ha sido una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos y, por consiguiente, una de las principales prioridades de los Gobiernos para crear ciudades y áreas urbanas más inclusivas y seguras. Según la serie de encuestas realizadas por el Centro de Estudios Públicos desde 1990 a la fecha, los ciudadanos han declarado que la “Delincuencia y Seguridad” es uno de las tres problemas

prioritarios que deben ser abordados, salvo en dos años (ver cuadro n° 1).

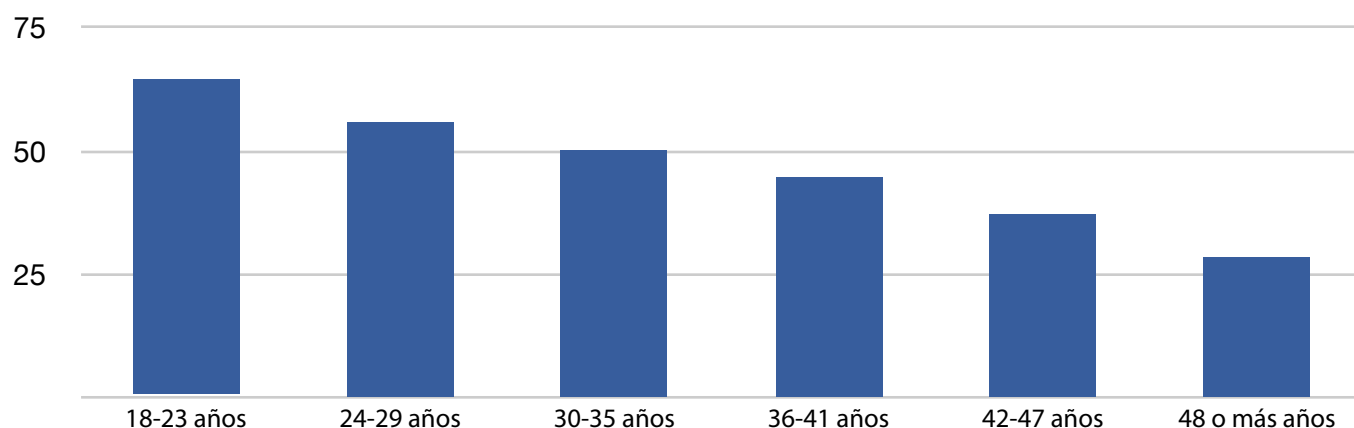
Según la última cifra disponible del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2013), un cuarto de los hogares chilenos ha sido víctimas de algún tipo de delito en los últimos 12 meses. Y, además, **Chile presenta altas tasas de encarcelamiento**, encontrándose en el segundo lugar de los países miembros de la OCDE, con 249 internos por cada 100,000 habitantes; siendo sólo superado por Estados Unidos, que presenta una tasa de 707 internos (ICPC, 2014).

Por otra parte, es posible apreciar una suerte de “población penal cautiva” en el mediano plazo, en donde uno de cada dos egresados reincide dentro de los tres años desde su egreso. Al analizar las tasas de reincidencia en forma más desagregada, se observan mayores valores en la **población más joven y con sentencias más reducidas**.

Según muestra el cuadro n°2, la cohorte 18 a 29 años de edad, en el Sistema adulto es el más

² Este y los siguientes resúmenes fueron construidos a partir de los Estudio de Factibilidad desarrollados por Instiglio, Rodrigo Mobarec y Social Trust, respectivamente.

Cuadro Nº 2: Reincidencia judicial del sistema cerrado por rango etario (2007)



Fuente: Fundación Paz Ciudadana – UAI (2012).

propenso a reincidir (con tasas superiores al 50%) y representan un volumen relevante del flujo de encarcelados, correspondiendo al 43% del total de egresados en el 2010 (Genchi, 2013).

Adicionalmente, analizando las tasas de reincidencia por duración de la condena, se observa que el grupo con mayores tasas se encuentra en aquella población con sentencias más cortas (2-12 meses), en donde un 63% vuelve a cometer un delito. Siendo además parte importante del flujo de egresados, correspondiendo al 66% de la población que egresó el año.

b. La oportunidad

Todo lo anterior, ha generado un alza **significativa en los gastos en el Sistema Penitenciario**, los cuales han aumentado en un 12% anual en los últimos seis años; llegando a casi los US\$ 700 millones en el 2015.

Para estimar el costo específico de la reincidencia se usó como métrica conservadora los “días de cama” después de una condena original. Esta métrica captura cuántos días más pasaron en la cárcel todas las personas de la cohorte, entre su egreso en el 2007 y los siguientes 36 meses. Por tanto, se consideran todas las nuevas condenas que tuvieron en ese periodo. Para lo anterior, se observó un cohorte de más de 17.000 personas que reincidieron (2007), concluyendo que entre los 0-18 meses hay más ex reclusos reingresando que saliendo de la cárcel. A partir del mes 18 esta tendencia se estabiliza, es decir, el número de personas que reingresan es similar a las que salen.

Si consideramos que un día de cárcel en una cárcel concesionada en Chile cuesta al Estado US\$ 22,60 (Ministerio de Justicia, 2012), al final del periodo de observación de 36 meses, el gasto por re-encarcelamiento correspondiente a la cohorte del 2007 sumó US\$ 71,7 millones en total. Esto equivale a US\$ 8.583 por cada reincidente.

c. Entendiendo las causas detrás de la problemática social

Según la literatura internacional, las causas detrás de la delincuencia son multidimensionales, un delito ocurre cuando coexisten tres elementos:

- i. un lugar propicio para cometer el crimen,
- ii. un producto deseable o una víctima potencial y
- iii. una persona dispuesta a cometer el delito.

Según el “Modelo de Riesgo-Necesidad-Receptividad” (Andrews y Bonta, 2007), es posible predecir el comportamiento delictivo de manera fidedigna al evaluar los factores denominados como “ocho centrales”: patrón de personalidad antisocial, actitudes pro-criminales, apoyo social para el delito, abuso de sustancias, relaciones familiares y maritales, escuela y trabajo, falta de participación en actividades recreacionales e historia criminal.

En la tabla n°2, se adjunta un resumen de las principales conclusiones que se desprenden del Estudio de Factibilidad desarrollado por Instiglio. Esta información ha sido ordenada de acuerdo a las variables más relevantes en la construcción de un BIS. Para más detalle sobre la argumentación del caso para cada una de estas dimensiones, ver Anexo n°1.

Maltrato infantil

BIS desarrollado por el consultor Rodrigo Mobarec (para más información ver tabla n°3). Este bono busca evitar el escalamiento de los niveles de

violencia/negligencia sobre niños y niñas entre 3 y 8 años en condición de vulneración de derechos pero que aún no han sido derivados a medidas de cuidados alternativos fuera del hogar. Para lo anterior se propone un modelo de gestión de casos con intervenciones oportunas y pertinentes a las causas de fondos de la vulneración de parte de su cuidador/a. Este bono ha concluido su etapa de factibilidad.

a. El contexto

El maltrato infantil es hoy por hoy, uno de los más graves problemas de salud pública en Chile (Minsal, 2013). Según una serie de estudios que realiza Unicef (2012) cada cuatro años, un 75% de los niños/as consultados declaran haber sido víctimas de algún tipo de maltrato de parte de su cuidador/a. Es más, del total consultado, un 25% declara ser víctima de maltrato físico severo. Por otra parte, las cifras se han mantenido constantes en los últimos 20 años. Lamentablemente, las cifras oficiales no alcanzan a rescatar la dimensión del problema, sólo un 6% de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) víctimas de violencia física ha ido a carabineros o al juzgado a causa de los castigos recibidos.

Diversos estudios internacionales han demostrado los graves efectos del maltrato infantil en el corto, mediano y largo plazo en la salud física, mental y laboral futura de los NNA que han sido víctimas del maltrato (Unicef, 2012). Entre otros efectos, se destacan, menor rendimiento escolar, mayor propensión a delinquir, mayor probabilidad de tener enfermedades crónicas, dependencia de alcohol y drogas, menor

Tabla Nº2: Resumen Caso Seguridad Ciudadana

Dimensión	Descripción
Intermediario	Fundación Instiglio
Objetivo	Evitar la reincidencia de presos adultos con condenas de corta duración a través de un modelo de gestión de casos en servicios de transición en tres etapas.
Población	Población adulta en etapa de transición desde régimen cerrado a régimen abierto y/o beneficios de SCML o Libertad Condicional.
Cobertura	1,000 egresados del subsistema cerrado.
Intervención	Programa Multidisciplinario en tres etapas: 1. Previo al egreso: proveer tratamientos según necesidades identificadas (médicos, búsqueda de empleo, vivienda, reintegración familiar y comunitaria). 2. El día del egreso: un familiar o el gestor de caso encuentra al interno en la puerta del reclusorio. 3. Posterior al egreso: seguimiento con el gestor de caso y participación con los trabajadores sociales que facilitan reintegración en comunidad.
Duración	Se propone una intervención de 12 meses por cohorte a ser evaluado sus resultados al cabo de 12 y 24 meses desde la intervención.
Métricas Resultados	Se propone una intervención de 12 meses por cohorte a ser evaluado sus resultados al cabo de 12 y 24 meses desde la intervención.
Caso Económico	Considerando el costo promedio y permanencia histórica de “días cama”, un cohorte de 1,000 casos y un 8,4% de reducción de la Tasa de Reincidencia, se estimó un ahorro potencial de US\$ 682 mil en los primeros 4,5 años post intervención.
Tipo Evaluación	Hasta el momento se propone evaluación de impacto experimental.
Inversión / Retorno	Por definirse

Fuente: Instiglio

productividad laboral, entre otras (op. cit.). Según un estudio realizado por Feng et.al. (2012), cifra en US\$210.000 por persona el costo social de por vida del maltrato infantil.

El Estado de Chile ha respondido a este desafío desarrollando una amplia oferta multisectorial. Lamentablemente, ésta ha sido insuficiente para

dar cuenta de la magnitud del problema. En los últimos años, diversas investigaciones han identificado diversas falencias del Sistema; a continuación se detallan algunas de las conclusiones:

- **Falta de prevención** primaria/secundaria para fomentar los niveles de buen trato y reducir los factores de riesgos del maltrato.

- **Sobre-judicialización** de los casos de vulneración de derechos de NNA.
- **Falta de información/diagnóstico** para el debido proceso y la toma de decisiones.
- Existencia de **casos de doble vulneración** de NNA en Residencias.
- Existencia de **listas de espera, intervenciones insuficientes** o que no se ajustan a las necesidades particulares de cada caso (incluyendo un insuficiente trabajo con las familias de origen o extendida).
- **Largas permanencias** en Residencias (36 meses promedio).
- **Falta de seguimiento de casos y de recursos** en el sistema.

En Chile, el Servicio Nacional de Menores (Sename), institución dependiente del Ministerio de Justicia, es el organismo a cargo de coordinar el Sistema de Protección de los Derechos de los NNA vulnerados. Durante el 2014, el Sename realizó más de 200.000 intervenciones de diferente nivel, un 23% más que el 2010.

Hoy existen más de 12.000 NNA en Residencias del Sename y organismos colaboradores sobre los cuales, como hemos señalado precedentemente, no se están obteniendo los resultados esperados. Es por lo anterior, que el Gobierno de Chile, en línea con los compromisos y recomendaciones internacionales, se ha comprometido a agotar

todas las posibilidades para que la derivación a residencias sea una medida extraordinaria. Adicionalmente, se ha colocado un especial énfasis en la primera infancia.

b. La oportunidad

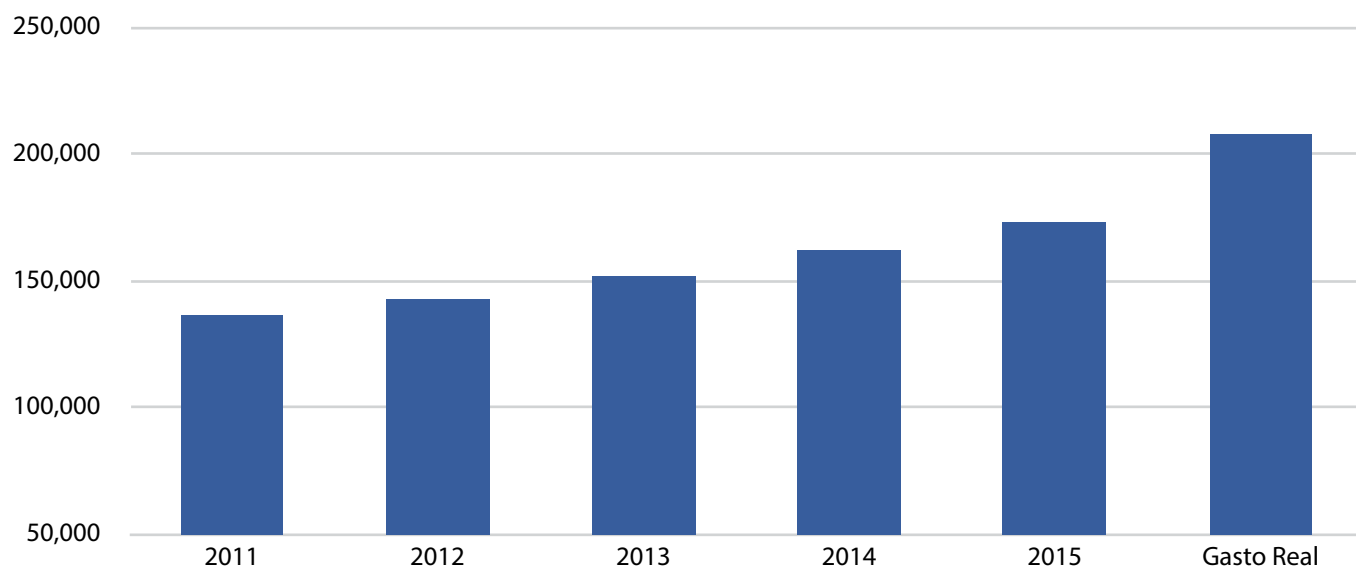
Desde el punto de vista presupuestario, el Sename ha visto aumentado sus recursos en un 69% en los últimos 5 años, llegando al 2015 a un presupuesto de US\$ 260 MM, de los cuales un 47% corresponde al Departamento de Protección de Derechos. Parte importante de este aumento, se ha debido al crecimiento en un 42% en la subvención del Sename (desde el 2011) a las organizaciones colaboradoras que poseen residencias de diverso nivel de complejidad, para más detalle ver gráfico siguiente:

c. Entendiendo las causas detrás de la problemática social

La literatura internacional coincide que el maltrato infantil es un fenómeno multi-causal y multi-dimensional, que requiere una mirada holística e integrada para ser contenida de manera apropiada. Ante esta realidad, el modelo más utilizado para describirla, es la mirada ecosistémica; en donde es posible identificar cuatro niveles con factores de riesgo específico (OMS, 2006):

- Factores sociales:** Incluye las condiciones estructurales de la sociedad que influyen en el maltrato (ej. normas formales e informales, niveles de inequidad, profundidad del estado de bienestar y de las redes de protección).

Gráfico N°1: Evolución de la subvención mensual por niño del Sename (2011 – 2015) comparado con el gasto promedio estimado requerido por NNA



Fuente: Columnas representan la evolución de la subvención mensual promedio por niño que entrega el Sename a los Organismos Colaboradores entre el 2011 y el 2015 (Decreto Presidencial 105, 2012). Además se adjunta el gasto real estimado mensual por niño que debe ser financiado para completar un set mínimo de prestaciones (Focus, 2012).

ii. **Factores comunitarios:** Se relaciona con el contexto en el cual se desenvuelven las relaciones sociales (ej. tolerancia a la violencia, inequidad de género, falta de soporte local frente a vulnerabilidad, disponibilidad local de alcohol y drogas, etc.).

alcohol o drogas, etc.) y/o hijos (ej. problemas de salud física o mental, embarazos no planificados, desórdenes conductuales, etc.).

iii. **Factores relacionales:** Este nivel examina la red social más próxima de los NNA (ej. Relación padres/hijos, integración familiar y existencia de redes de apoyo local, etc.).

Los cambios regulatorios y/o programas universales tendientes a disminuir los niveles de inequidad, promover el buen trato, reforzar los estados de bienestar, y los lazos y redes comunitarias (niveles sociales y comunitarios); tienen un gran efecto en disminuir la incidencia global del maltrato. Sin embargo, muchas de estas brechas abarcan un universo de problemas que va más allá del tema puntual del maltrato infantil y constituyen parte importante de los grandes desafíos pendientes.

iv. **Factores individuales:** Se refiere a variables biológicas e historial de vida de padres (ej. problemas tempranos de apego, padres que a su vez fueron maltratados, dependencia de

Por otra parte, se hace necesario reforzar los niveles relacionales e individuales para disminuir los factores promotores del maltrato y reforzar los factores que estimulan las buenas relaciones

locales y familiares, en particular en las áreas urbanas del país para hacerlas más inclusivas y seguras para toda la ciudadanía.

Tabla N°3: Resumen caso maltrato infantil

Dimensión	Descripción
Intermediario	Rodrigo Mobarec H.
Objetivo	Detener la vulneración de derechos de casos de diversa complejidad y evitar su derivación a Residencias.
Población	NNA de 4 – 9 años con vulneración de derechos de diferente complejidad. En la que exista un adulto potencialmente responsable.
Cobertura	Casos provenientes de Comunas seleccionadas.
Intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Gestor de casos: Grupo encargado de identificar necesidades, diseñar Plan de Intervención Individual y derivar a la oferta definida en el Plan de Intervención y/o oferta pública general. • Programa Base: Assessment inicial + Entrenamiento de competencias parentales + Assessment Final + Informe Juez. • Programa Especializado para cuidador/a: Tratamiento de Alcohol & drogas, salud mental (disponible dependiendo de necesidad y complejidad). • Derivación a oferta pública: Otros Programas de la Red SENAME + Sistema de Protección MDS + Ministerio de Salud + Otros.
Duración	Dependerá del Plan Individual definido, se proyecta un máximo de 8 meses.
Métricas Resultados	% de NN que egresan de la intervención y no ingresan a Residencias al cabo de 18 meses versus grupo de control.
Caso Económico	Considerando la cantidad de niños/as de la población objetivo que ingresan anualmente a Centros del SENAME, el n° de meses promedio de permanencia histórico, el costo por mes de atención y una reducción del 16% en la cantidad de derivaciones, se estimó una reducción de gastos fiscales potencial en torno al US\$ 1MM contra el cual financiar la intervención.
Tipo Evaluación	Hasta el momento se propone evaluación cuasi experimental utilizando como contrafactual comunas similares (técnica de matching).
Inversión / Retorno	Por definirse

Fuente: Rodrigo Mobarec

En la tabla n°3, se adjunta un resumen de las principales conclusiones que se desprenden del Estudio de Factibilidad desarrollado por el consultor. Esta información ha sido ordenada de acuerdo a las variables más relevantes en la construcción de un BIS. Para más detalle sobre la argumentación del caso para cada una de estas dimensiones, ver Anexo n°2:

Empleo juvenil femenino

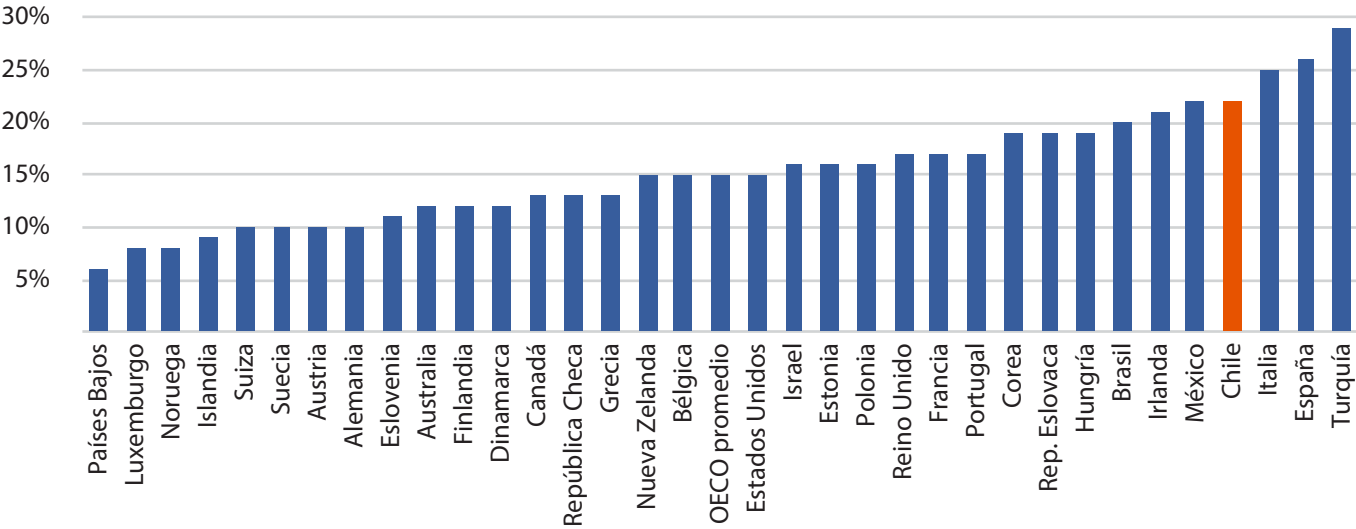
El Bono de Impacto Social desarrollado por Social Trust en conjunto con FK Consultores busca evitar la desercion escolar femenina y aumentar las posibilidades de empleabilidad de jóvenes que dejan el sistema escolar. De esta manera, el bono reduciría los costos que tanto para el Estado como para la sociedad acarrear los problemas derivados de la condición de las jóvenes NINI, esto es, que no se encuentran ni trabajando, ni estudiando. (para más información ver tabla n°4)

a. El contexto

Aproximadamente **1 de cada 3 mujeres chilenas entre 15 y 24 años son NINIs** y la gran mayoría de ellas pertenecen a los quintiles de más bajos de ingresos. La **OECD ha indicado que este problema “debe ser seriamente considerado”**, dado el impacto que tiene en el crecimiento económico del país y en la reducción de las desigualdades.

La gravedad de la problemática NINI radica en los efectos que dicha condición provoca: el abandono del sistema educacional y la falta de inserción laboral aumenta considerablemente las probabilidades de pobreza y limita las perspectivas laborales futuras. Por otra parte, las problemáticas de deserción escolar y delincuencia están estrechamente relacionadas, y las cifras así lo demuestran: la inmensa mayoría de los internos en las cárceles de la Región Metropolitana son desertores escolares.

Gráfico N°2: Porcentaje de población NINI entre 15 y 29 años



Fuente: OCDE, 2012

Los jóvenes que componen los NINI son un grupo en el que es particularmente importante enfocarse dado que se enfrentan a un alto riesgo de exclusión económica y social. Las siguientes son las principales consecuencias de ser NINI:

- Aumento de **probabilidades de pobreza** de la joven desertora del sistema escolar.
- La deserción limita las **posibilidades laborales futuras** de la joven desertora.
- Las problemáticas de deserción escolar y **delincuencia** están estrechamente relacionadas.
- Un periodo extenso de desempleo impacta la **salud mental**, afectando los niveles de satisfacción y auto eficacia, y pudiendo desembocar en trastornos mentales.
- La **“Trampa NINI”**: quienes caen en la condición NINI suelen mantenerse en esa situación por largo tiempo y una proporción muy relevante de los NINIs permanece en esa condición toda su vida, tal como se muestra en el cuadro siguiente (ver cuadro nº3), donde al examinar a los jóvenes NINI entre 15 – 17 años al año 1996,, se aprecia que luego de 10 años un 17% de los jóvenes que eran NINI en 1996 sigue siendo

Cuadro Nº3: Matriz de transición NINI – No NINI para la cohorte de jóvenes de ambos sexos con 15-17 años en 1996.

Mujeres de 15 a 17 años en 1996	20 a 22 años en 2001		25 a 27 años en 2006	
	No es NINI	Sí es NINI	No es NINI	Sí es NINI
No es NINI	159,253	57,116	190,722	25,647
Porcentaje respecto a los No NINI en 1996	74%	26%	88%	12%
Sí es NINI	15,311	8,668	18,359	5,620
Porcentaje respecto a los NINI en 1996	64%	36%	77%	23%
Total	174,564	65,784	208,081	31,267
Porcentaje respecto a toda la cohorte 1996	73%	27%	87%	13%

Hombres de 15 a 17 años en 1996	20 a 22 años en 2001		25 a 27 años en 2006	
	No es NINI	Sí es NINI	No es NINI	Sí es NINI
No es NINI	185,570	25,312	202,376	8,506
Porcentaje respecto a los No NINI en 1996	88%	12%	96%	4%
Sí es NINI	14,349	4,538	17,200	1,687
Porcentaje respecto a los NINI en 1996	76%	24%	91%	9%
Total	199,919	29,850	219,576	10,193
Porcentaje respecto a toda la cohorte 1996	87%	13%	96%	4%

Fuente: Social Trust en base a Panel Casen 1996, 2001 y 2006

Prevalencia de la condición de no trabajar ni estudiar en distintas etapas de la vida, según si se completó o no la educación escolar, según sexo.

HOMBRES	15 a 17	18 a 24	25 a 27	28-60
Desertores	74,86%	37,45%	22,52%	15,94%
No Desertores	0,08%	9,13%	18,48%	13,98%

MUJERES	15 a 17	18 a 24	25 a 27	28-60
Desertoras	97,69%	66,08%	56,75%	54,98%
No Desertoras	0,24%	14,86%	30,03%	34,91%

Fuente: Casen 2013

NINI, y en el caso de las mujeres esta cifra se eleva al 23%.

Ahora bien, en términos de prevalencia de la condición NINI, un factor determinante en el aumento de esa prevalencia está dado por la deserción escolar. Si bien la encuesta Panel Casen antes citada no hace esta distinción, los datos de la encuesta CASEN 2013 permiten efectuar este cálculo, que aun cuando es un análisis de carácter estático, permite ilustrar las diferencias que se producen en la permanencia de la condición NINI dependiendo de si el NINI es desertor escolar o no, diferencias que, además, tienen una alta incidencia de género:

La tabla anterior entrega la incidencia de la condición NINI para desertores y no desertores según tramo de edad. Por ejemplo, de los desertores hombres entre 15 y 17 años, un 74,86% son NINIs, mientras que para las mujeres del mismo grupo y edad este porcentaje asciende a un 97,69%.

Estas cifras resaltan las consecuencias que en materia de inserción laboral tiene la deserción escolar: los desertores que se mantienen fuera del mercado laboral toda su vida (NINIs) son cerca del doble de los no desertores NINI.

Esta situación es aún más preocupante tratándose de las **mujeres desertoras escolares: la gran mayoría de ellas nunca se reinserta en el sistema educacional ni laboral durante toda su vida.**

Ahora bien, esta consecuencia ya grave de la deserción escolar femenina es más delicada aún si se considera que sus efectos no quedan radicados exclusivamente en esas mujeres, sino que será determinante para su futuro grupo familiar. En efecto, diversos estudios demuestran que **la condición NINI tiende a traspasarse de generación en generación, siendo altamente probable que los hijos de una mujer NINI sean NINIs también.**

b. La oportunidad

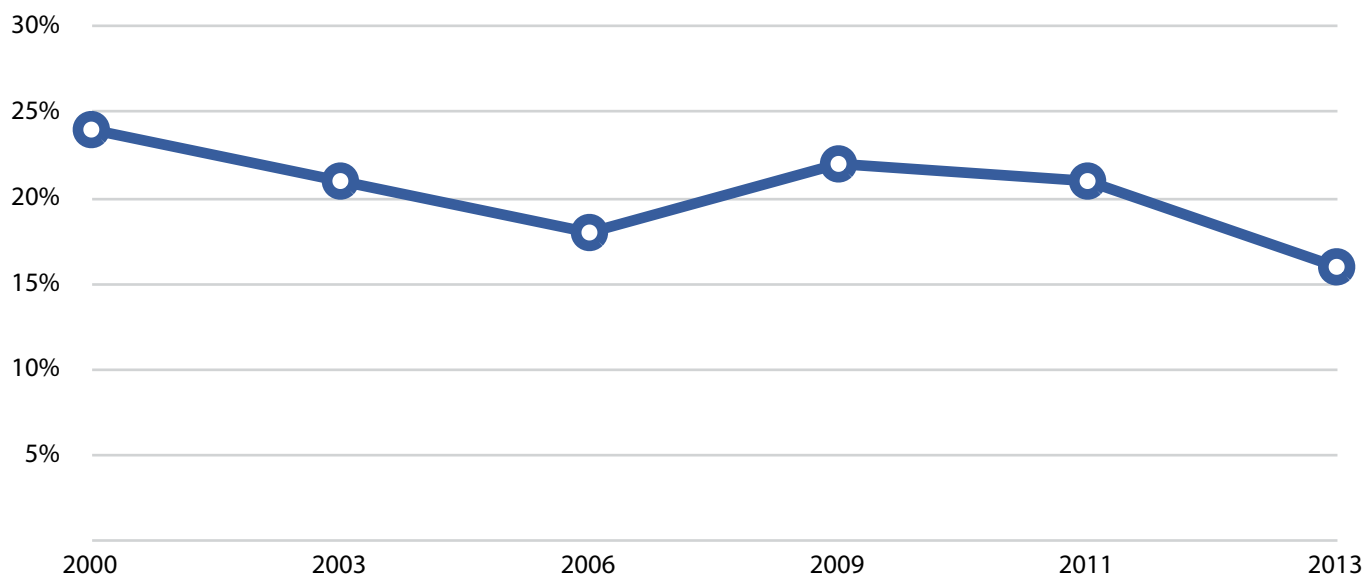
Diversos Gobiernos en los últimos años han tomado medidas en torno a este problema, aumentando considerablemente los gastos en programas para su resolución. El presupuesto estatal para 2015 aumentó en 55% los recursos para programas de capacitación laboral enfocados en jóvenes y mujeres. Por otra parte, se aumentaron en 60% los recursos estatales destinados a programas de emprendimiento. Sin embargo, pese a los esfuerzos gubernamentales, la problemática NINI no ha sufrido grandes disminuciones en los últimos 10 años, tal como se observa en el Gráfico n°3.

Quizás parte de la explicación radica en que la mayoría de los programas estatales están focalizados en la población a partir de los 18 años, cuando el problema ya se ha producido y los jóvenes ya enfrentan las barreras y carencias

que los entrapa en esta situación. Reconocidos expertos con experiencia en este problema coinciden en que un tratamiento más temprano tendría muchas más posibilidades de éxito.

Sin duda estos factores contribuyen a observar una oportunidad para la implementación en Chile de un SIB en esta problemática. Pero la oportunidad es aún mayor si se considera que en casos similares ya se han implementado soluciones exitosas bajo la mecánica de los BIS. En efecto, la mayoría de los BIS actualmente existentes en el mundo están focalizados en empleabilidad juvenil y los resultados obtenidos a la fecha han sido muy exitosos. Del análisis de factibilidad efectuado para este BIS se concluyó que las intervenciones utilizadas en los BIS ya existentes son replicables en Chile y que existen en nuestro país instituciones ejecutoras con amplia experiencia en el tipo de intervenciones

Gráfico N°3: Porcentaje de la población NINI en los últimos 20 años



Fuente: Elaborado por Social Trust en base a Casen 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 y 2013

requeridas, con las cualificaciones necesarias para llevar adelante tales intervenciones con éxito.

c. Entendiendo las causas detrás de las problemática social

Son diversos los factores sociales, económicos y personales que aumentan la probabilidad de un joven de ser NINI. Cárdenas et al. (2014), Eurofound (2012) y LSC (2006) describen más en detalle algunos de estos factores de riesgo, todos relacionados con la condición socioeconómica de los jefes de hogar, según se describe a continuación.

- **Bajos ingresos del hogar:** Cárdenas et al (2014) encuentran una fuerte correlación negativa entre jóvenes NINI y el ingreso per cápita del hogar. Este resultado es consistente con la literatura que relaciona la juventud en riesgo con la pobreza y con la relación entre deserción escolar y condiciones socioeconómicas.
- **Nivel educacional del jefe de hogar y su situación de empleo:** Estas variables tienen una fuerte relación con la probabilidad de sus hijos de pertenecer al grupo de jóvenes NINI (Cárdenas et al. op. cit.). Estudios desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social revelan que la escolaridad promedio de aquellos jefes de hogar cuyos hijos no asisten al colegio es de 6,1 años (educación básica incompleta), mientras que la de aquellos que asisten al colegio es de 9,4 años.
- **Deserción escolar de los padres:** Diversos estudios han evidenciado que la deserción escolar tiende a transferirse a los niños y que la

deserción de uno de los padres es un predictor importante de la deserción de un estudiante (Beyer, 1998). Este es un punto particularmente relevante, si se considera que en Chile el 88,2% de los jefes de los hogares bajo la línea de pobreza no completaron la educación escolar, en comparación con una tasa del 65,7% en los hogares sobre la línea.

En la tabla n°4, se adjunta un resumen de las principales conclusiones que se desprenden del estudio de factibilidad desarrollado por Social Trust y FK Consultores. Esta información ha sido ordenada de acuerdo a las variables más relevantes en la construcción de un BIS. Para más detalle sobre la argumentación del caso para cada una de estas dimensiones, ver Anexo N°3:

Las tres temáticas descritas anteriormente fueron analizadas a modo de estudios de factibilidad de los principales bonos potenciales. No obstante, nuevos e incipientes estudios han buscado abordar otros temas complejos, entre ellos el de las personas en situación de calle. En esta temática, instituciones como la Corporación Nuestra Casa han estado liderando la investigación.

Tabla Nº4: Resumen caso inclusión en el mercado laboral de las mujeres en condición NINI

Dimensión	Descripción
Intermediario	Social Trust en asociación con FK Consultores.
Objetivo	Programa temprano, preventivo y focalizado para evitar que mujeres vulnerables abandonen el sistema escolar y logren continuar con la educación terciaria o encontrar empleo.
Población	Mujeres entre 15 y 17 años pertenecientes a los primeros tres quintiles de ingreso con factores de riesgo de deserción.
Cobertura	Por definirse.
Intervención	Programa preventivo en dos etapas : 1. Evitar la deserción escolar y mejorar el rendimiento académico . 2. Inserción a la Educación Superior y preparación para el trabajo .
Duración	Se estima una intervención de 24 meses en total (1 año por etapa).
Métricas Resultados	Resultado en deserción escolar: Obtención de cualificación secundaria, certificación técnico-profesional e ingreso a educación terciaria. Resultado en empleo: Obtención / Mantenimiento de empleo.
Caso Económico	Considerando el valor presente estimado de los gastos y subsidios del Estado a la Población Objetivo, su trayectoria por edad y sexo y una tasa de reducción de la condición del 20%, se estima que la máxima disposición a pagar del Estado es de \$ 432 mil por persona intervenida.
Tipo Evaluación	Se propone evaluación cuasi experimental construyendo el contrafactual a través de escuelas no intervenidas con características similares.
Inversión / Retorno	Por definirse

Fuente: Social Trust

IV. Desafíos del modelo de bonos de impacto social en Chile

En la siguiente sección se presentan los principales desafíos del modelo BIS en Chile. Por una parte, mediante el análisis por actor (Gobierno, inversionistas, proveedores de servicios, intermediarios y evaluadores externos). Por otra, mediante el análisis de los desafíos generales relacionados con las características del contexto que desafían al modelo y las características del modelo que desafían al contexto

Análisis de actores y capacidades locales

Tal y como se explicó en la sección del modelo, dentro de los bonos de impacto social, existen múltiples actores que cumplen diferentes roles dentro del mecanismo. Entre éstas están: el Gobierno, los inversionistas, los proveedores de servicios, los intermediarios y los evaluadores externos. El nivel de desarrollo y capacidades de cada grupo determinará las oportunidades y desafíos para la implementación de este mecanismo en el país. En esta sección se describen

los stakeholders chilenos más pertinentes para el modelo y se identifican los desafíos que enfrentan para su participación del mecanismo.

GOBIERNO

En el modelo, el Gobierno es el principal actor interesado en que se obtenga un determinado resultado con el fin de responder a una necesidad social insatisfecha. Al usar un BIS, el riesgo financiero y político de programas ineficaces se desplaza del Gobierno al inversionista. De esta forma el Gobierno se beneficia de un BIS exitoso al pagar sólo por resultados demostrables. Además, mediante los BIS, es posible aplicar programas preventivos eficaces que a largo plazo reducen el gasto en costosos programas de remediación; como ha sido puntualizado por los tres estudios de factibilidad detallados precedentemente.

En Chile, como en muchos otros Estados, hay tres niveles de Gobiernos relevantes que podrían

cumplir esta función en el mecanismo: el Gobierno central, regional y municipal.

Por una parte, el Gobierno central es el encargado del Poder Ejecutivo del Estado. Es el nivel que cuenta con mayor autonomía y poder, tanto a nivel de diseño como de decisión y de gasto gracias a sus amplias prerrogativas constitucionales y legales (Siavelis, 1992). La máxima autoridad es el Presidente de la República quien es Jefe de Gobierno y de Estado, asesorado directamente por los ministros de Estado. A su vez, los ministerios tienen una o más subsecretarías y organismos relacionados, órganos asesores e implementadores de las políticas delineadas por el ministro. Territorialmente, los ministerios se dividen en secretarías regionales ministeriales (Seremi) quienes son los representantes del ministro en las regiones. Asimismo, se hallan las superintendencias y otros organismos desconcentrados de alto grado de autonomía.

Por otra parte, los Gobiernos regionales, como segundo nivel, corresponde a las instituciones y actores que representan al Gobierno Central en las diferentes regiones del país. La máxima autoridad es el Intendente, hasta hoy designado por el Presidente (desde el próximo Gobierno, será elegido democráticamente a nivel regional). Bajo el Intendente actúa un servicio civil de carrera, que se coordina con los representantes locales de los ministerios centrales y sectoriales. La autonomía presupuestaria recae principalmente en el Fondo Nacional de Desarrollo Local (FNDR) y otros fondos sectoriales para fines específicos. Respecto al primero, sus usos generales están especificados

por ley, deben contar con la aprobación del Consejo Regional (elegido democráticamente a nivel local) y, salvo contadas excepciones, debe contar con la revisión por parte del Ministerio de Desarrollo Social de su rentabilidad social antes de ser asignados.

Por último, a nivel local, y según datos de la Asociación Chilena de Municipalidades (2015), existen 346 comunas en Chile, la mayoría pequeñas en población, con representación menor a 50.000 personas. A nivel presupuestario, en general, estas entidades cuentan con recursos limitados para funciones determinadas, con poca autonomía ya que su presupuesto está, casi en su totalidad, determinado de forma centralizada.

Como ya se señaló anteriormente, Chile es el país más centralizado de América Latina “en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio, situación que a pesar del excelente equilibrio de su macroeconomía contribuye a sus altos niveles de desigualdad” (Von Baer y Torralbo, 2012). Así, el Gobierno central es, de los tres niveles, el que cuenta con una mejor posición para hacerse parte de un bono de impacto social en un corto y mediano plazo.

En particular, y dado que puede contribuir de forma más clara a la generación de los BIS, dentro del Gobierno Central de Chile, el Ministerio de Hacienda ha sido identificado como uno de los actores principales, dado su interés en velar por la correcta y eficiente ejecución de los recursos públicos, y por su rol central en la asignación de presupuestos y definición de instrumentos

de ejecución presupuestaria. Dentro de éste, destaca principalmente la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos, que cumple un rol de “generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto” (Ministerio de Hacienda, 2015). Por otra parte, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, específicamente la División de Innovación de la Subsecretaría de Economía, también es otra entidad que podría interesarse debido a su creciente interés en promover la innovación social, lo que se ha traducido en la creación del Sistema Nacional de Innovación. El Ministerio de Desarrollo Social, como señalamos anteriormente, debe tener directa injerencia sobre un BIS debido a que son los encargados y expertos del Gobierno en el área social y su evaluación por medio de la Subsecretaría de Evaluación Social. Por último, todos los ministerios sectoriales podrían tener una injerencia específica dependiendo de la temática que atañe un BIS (ver tabla n°5).

Desafíos del Gobierno

A pesar de los beneficios que los BIS pueden presentar al Gobierno y dada la estructura del mecanismo, se han detectado algunos desafíos que será necesario resolver por parte del Gobierno para la implementación de éste.

Ciclos políticos de 4 años Los bonos de impacto social implican un compromiso con la prevención; en ese sentido los beneficios de implementar este mecanismo se concretarán y serán visibles en términos de impacto, en el mediano o largo plazo. Esto, siendo relevante para los tres bonos en etapa de factibilidad descritos, es claramente palpable en el potencial BIS de empleo juvenil, donde los mayores beneficios para los jóvenes y el Estado vendrán años después de la intervención. Esto implica que el Gobierno debe estar dispuesto a iniciar una política que probablemente no verá frutos en el mismo periodo en que se implementa. En Chile, con ciclos políticos de 4 años, los incentivos para generar políticas

Tabla N°5: Actores de Gobierno relevantes a los BIS

Instituciones	Sub-agencias
Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • División de Control de Gestión • Dirección de Presupuestos (Dipres)
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Economía • División de Innovación
Ministerio de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Evaluación Social • División de Cooperación Público-Privada
Ministerios sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo a la temática del BIS

Fuente: Elaboración Propia

públicas preventivas son pequeños, por lo que la implementación de un bono debe contar con la voluntad política necesaria para generar políticas de mediano y largo plazo.

Ciclos presupuestarios anuales Sumado a lo anterior, los mecanismos de pago por resultados implican desafíos importantes con respecto al financiamiento. En Chile, donde existen ciclos presupuestarios de un año, es necesario establecer algún mecanismo que permita comprometer recursos contingentes a mediano plazo, que calce con los tiempos de los bonos a implementar. En este sentido, el Ministerio de Hacienda debe generar mecanismos y alinear voluntades para reservar los montos contingentes comprometidos a futuro.

Sensibilidad de funcionarios públicos La implementación de bonos de impacto social podría generar resquemores entre los funcionarios del sector público, pudiendo ser vistos como una nueva forma de “privatización” del rol público. Dicha situación ha ocurrido en otros países que han implementado BIS a la fecha, tal como es el caso de Canadá (Nupge Research, 2014). Por otra parte, puede ser visto como una cierta discriminación negativa hacia sus competencias para implementar los programas sugeridos. En este sentido un bono de impacto social podría funcionar mejor, y ser más fácilmente aceptado por el Gobierno, si no compete con la oferta actual de servicios y opera con elementos complementarios. Este es el caso, por ejemplo, del potencial BIS de maltrato infantil, en donde el 90% de los centros del Sename son administrados por organismos

colaboradores privados, no compitiendo, por tanto, con funcionario público alguno.

Escasa capacidad de contratación en base a resultados Pese a que se realizan evaluaciones a programas sociales, principalmente a través del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Desarrollo Social, no se aprecia una cultura de medición de impacto y pago por resultados en áreas no relacionadas a concesiones. Tampoco existen las competencias de medición y pago por resultados en forma transversal a todas las carteras de Gobierno, lo que podría dificultar la existencia de capacidades entre los funcionarios públicos para gestionar contratos de éste tipo.

Así lo afirmó la jefa de División Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social, Danae Mlynarz, quien relató que la actual Ley de Donaciones Sociales (que lleva 6 años de funcionamiento) tiene problemas para medir impacto de los proyectos ejecutados con su financiamiento: “Es difícil cuando tú no tienes una línea base de la cual partes, ni indicadores y requerimientos para ello. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, cuando ejecutan o diseñan sus proyectos, no tienen línea base”, enfatizó Danae. (D. Mlynarz Puig, comunicación personal, 11 de noviembre de 2015).

Así, a pesar de que existen ciertos aspectos relevantes para que el Gobierno pueda adoptar el instrumento, los retos requieren de generar incentivos y promover voluntades que apoyen los BIS más que de cambios estructuralmente muy difíciles de sortear.

INVERSIONISTAS

En el modelo de los BIS, los inversionistas, mediante un contrato con las demás partes interesadas, ponen a disposición del proveedor o proveedores de servicios, el capital con el cual se llevará a cabo un programa. Los inversionistas se benefician de este procedimiento ya que si el BIS resulta exitoso, éstos pueden obtener el retorno de su inversión más intereses. Así los BIS se transforman en una herramienta que ofrece oportunidades de inversión a una escala accesible tanto para inversionistas comerciales como para filántropos (Finance for good, s.f).

Adicionalmente, los inversionistas o filántropos han cumplido en otros países, y pueden hacerlo en Chile, un rol anterior y fundamental: el financiamiento de la construcción del ecosistema de BIS. Diversos desafíos, que se delinearán más adelante, requieren de un esfuerzo inicial importante y cuyas soluciones podrían ser apoyadas por filántropos que vean a los BIS como una herramienta valiosa de innovación en políticas públicas de alto impacto.

Con respecto a la inversión social se han generado diversas líneas. Por un lado está la Inversión Socialmente Responsable, que tiene que ver con una actitud pasiva de evadir ciertas inversiones en elementos que son considerados nocivos para la sociedad, como el tabaco o las armas (Triling Global, 2015).

Por otra parte, existe la inversión de impacto, definida por Global Impact Investing (2015) como

“la inversión hecha a compañías, organizaciones y fondos con la intención de generar impacto social y medioambiental junto a la generación de retorno financiero”. En Chile es un sector que está en etapa de desarrollo incipiente, con algunas organizaciones crecientemente interesadas en el tema. Actualmente son escasos los actores que desarrollan este tipo de inversión en Chile, entre ellos, el Fondo de Inversión Social (FIS) y Sudamerik Impact Invest. El FIS fue creado en 2009 desde Ameris Capital —administradora de fondos de capital privado— con un capital de US\$ 4,5 millones, el que ha sido invertido en un 80% en seis proyectos (Fondo de Inversión Social, 2015; M. J. Montero, comunicación personal, 13 de noviembre de 2015). Sudamerik es una administradora de fondos de inversión de impacto, que hoy maneja el Fondo Impact Investment Chile de 19 millones de dólares de capitales mixtos: privados y públicos.

Anterior al incipiente desarrollo de la inversión de impacto, existe en Chile una cultura filantrópica que representa el 0,12% del PIB (Centro de Filantropía e Inversiones Sociales UAI, 2015) y que ha aumentado en un 97% el monto total donado desde el 2008 (Centro de Filantropía e Inversiones Sociales UAI, 2015b). Estas donaciones están principalmente representadas por family offices de gran capital (Fundaciones Filantrópicas) en Chile que donan parte de sus patrimonios a través de fundaciones propias o externas.

Otro tipo de filántropos son las fundaciones corporativas, las cuales dependen de las contribuciones de una empresa matriz pero

poseen algún grado de independencia de ella en términos de Gobierno corporativo (Foundation Center, 2015). Éstas cumplen, generalmente, un rol de responsabilidad social empresarial. Un ejemplo de estas fundaciones, son las ligadas a la minería, que no sólo financian a terceros, sino que también ejecutan programas sociales.

Según recientes estudios (Costa et al., 2012), y la experiencia internacional, los filántropos y organizaciones filantrópicas se han mostrado interesados por invertir en un BIS. Aun así, estas fundaciones poseen más experiencia en donaciones que en inversiones de impacto del tipo requeridas por los BIS. Además, existen ciertas dificultades como la superposición de los canales corporativos y personales para la donación, la inexistencia de metodologías de medición del impacto que sus aportes logran, el desconocimiento o reticencia al uso de nuevos instrumentos de canalización de los aportes y el nivel de montos involucrados, por mencionar algunas (Centro de Filantropía e Inversiones Sociales UAI, 2015a).

Además de la inversión de impacto propiamente tal y la filantropía tradicional, el sector tradicional de inversionistas privados es un actor que, en el marco de los BIS, es interesante de ser analizado en el mediano y largo plazo, por su potencial movimiento hacia un portafolio con mayor impacto social. En ese sentido, los fondos de capitales privados, relevantes para este caso, “administran una cartera total de US\$ 1,1 millones, lo que representa el 10,7% de la industria de fondos de inversión” (Acafi, 2014). Algunos fondos

y administradoras, nuevas y antiguas, han dado pasos incipientes hacia la incorporación de organizaciones con impacto social a sus portafolios.

Otro sector interesante de analizar es el crowdfunding, que a través de plataformas colectivas ha financiado en Chile casi 1500 proyectos, lo que representa más de 55 millones de dólares (Fomin, 2015). Su desarrollo implica nuevas formas de financiamiento privado que han sido crecientemente adoptadas en Chile y que podrían significar un canal alternativo de financiamiento para los bonos de impacto social. Se estima que dado lo sensible de las temáticas exploradas por los potenciales BIS en Chile (seguridad ciudadana, maltrato infantil y empleo juvenil); éstas podrían generar alto interés en potenciales financistas individuales; constituyéndose además en una potencial innovación al modelo, no explorada internacionalmente.

Desafíos de los inversionistas

A pesar de que la inversión privada en Chile es relevante y se ha generado mucho aprendizaje desde esa área, la inversión de impacto, en particular, no se ha desarrollado de forma importante en el país. Los inversionistas tradicionales no han migrado, con contundencia, a la inversión de impacto y, al contrario, han mantenido los negocios que le producen rentabilidad separados de la filantropía y su contribución al bien social. En ese sentido existe una gran oportunidad de unir estos dos espacios.

Tabla N°6: Inversionistas presentes en el ecosistema chileno

Inversionistas	Descripción
Fondos de Inversión de Impacto	Un ejemplo de este emergente grupo es el Fondo de Inversión Social, pionero en su categoría. Este fondo de inversión privado busca invertir en instituciones sociales con necesidad de financiamiento para crecer y alcanzar auto-sustentabilidad operativa. Invierte en sectores como microfinanzas, educación, salud, vivienda social y medioambiente. El mecanismo contempla que el inversionista obtenga un retorno económico a la vez que su inversión genera un impacto social alto y cuantificable (Fondo Inversión Social, s.f). Como éste, existe el Fondo Impact Investment Chile, administrado por Sudamerik. Lumni es otro actor interesante dado el modelo de inversión en educación que ha implementado en Chile. Esta organización administra un fondo de inversión para financiar la educación de jóvenes talentosos, quienes se comprometen a pagar un porcentaje de su futuro ingreso por un tiempo determinado (Lumni, s.f).
Fondos de Inversión	Al igual que en las organizaciones, los Fondos de Inversión también están entrando hoy en un espacio en donde, si bien no son explícitamente Fondos de Inversión de Impacto, han incorporado en su cartera múltiples emprendimientos o empresas sociales, concediendo particulares características a dichas inversiones. Tal es el caso del Magma Capital, que opera desde el 2014.
Fundaciones Filantrópicas ligadas a familias con alto patrimonio	Por lo general estas instituciones entregan donaciones monetarias y no monetarias a proyectos o intervenciones sociales en Chile. Además, muchas participan de alguna forma en la implementación de dichos programas, e incluso lideran la ejecución de programas. Por otra parte, en la decisión y ejecución de nuevas iniciativas, están buscando crecientemente orientar sus decisiones de inversión y apoyo en base a resultados e impacto, lo que está motivando a potenciales proveedores de servicios a generar evidencia de sus intervenciones. Entre estas fundaciones destacan la Fundación Colunga, organización ligada a la familia Cueto y que financia proyectos para la educación y la superación de la pobreza (Fundación Colunga, s.f) y la Fundación Luksic, también ligada a proyectos educativos (Fundación Luksic, s.f), entre otras.
Fundaciones corporativas	Como la Fundación Minera Escondida, Fundación Educacional Collahuasi, Fundación San Carlos de Maipo, entre otras. Estas fundaciones tienen como objetivo principal aportar en el desarrollo económico y social de las provincias y/o regiones en las que se ubican las empresas respectivas.
Crowdfunding	En Chile existen cinco plataformas de crowdfunding operativas. Dos de préstamo peer-to-peer: Cumpló, Becual, una basada en acciones: Broota y dos basada en recompensas: Dale Impulso y Fondeadora, la última de capitales mexicanos. (Fomin, 2015)

Fuente: Elaboración propia

Actualmente, se podría decir que no existe un grupo robusto identificable con la inversión de Impacto. Si bien existen casos aislados y un interés transversal por conocer del tema, aún no se percibe en Chile un grupo o sector de inversionistas claramente identificables con la inversión de impacto social (Rivera, 2010). La gerente del Fondo de Inversión Social (FIS) en Chile, María José Montero, reflexiona sobre el estado de inversión de impacto en Chile hoy: “Este es un ecosistema reciente, con un crecimiento incipiente, en desarrollo y no hay resultados tan concretos aún. Hay nuevos actores que han potenciado la industria y la inversión de impacto tiene una mirada a largo plazo. Con el inicio de fondos como el FIS y Lumni, se institucionaliza la inversión en este tipo de iniciativa” (M. Montero, comunicación personal, 2015).

Así, la implementación de bonos de impacto social enfrenta importantes desafíos en el sector y la expansión de ese mercado como una arraigada cultura filantrópica tradicional, la escasez de proyectos con impacto que tengan las capacidades de recibir inversión y la visibilidad de las oportunidades que brinda la inversión de impacto.

Cultura filantrópica tradicional Aun cuando no está muy estudiado para el caso de Chile, las donaciones tendrían un efecto positivo para las grandes fortunas del país, en cuanto tendrían una relación directa con la mejora de la imagen empresarial de los conglomerados de donde provienen (Centro de Filantropía e Inversiones Sociales UAI, 2015b). La noción de este beneficio está fuertemente arraigada en la cultura filantrópica tradicional en Chile. En el caso de la

inversión de impacto, dicho beneficio no es tan claro, lo que puede generar desincentivos para que los filántropos migren hacia allá.

Pocas iniciativas en las que invertir Una de las principales deficiencias detectadas para el surgimiento de una industria más consolidada de inversión de impacto corresponde a la falta de iniciativas sociales y ambientales que cuenten con modelos de negocios que permitan retornar el dinero invertido. Dado que los BIS otorgan un “precio de mercado” a las intervenciones, que se desprende del ahorro fiscal potencial que una intervención exitosa puede generar, este instrumento aparece como una gran oportunidad para aumentar el número de inversionistas interesados en invertir en solucionar problemáticas sociales tan complejas y difíciles de tangibilizar, como es el caso del potencial BIS de maltrato infantil, explorado anteriormente.

Así reflexiona la gerente del Fondo de Inversión Social (FIS) en Chile, María José Montero, quien explica que “hay muchos desafíos, uno de ellos lograr proyectos que nosotros podemos financiar, encontrar estos proyectos en Chile es difícil hoy y poder cumplir con los resultados financieros y sociales”. En el FIS, Montero explica que se enfocan en proyectos que llevan al menos tres años operando, que han demostrado que funcionan, cuyo modelo de negocios ha sido probado y necesitan recursos para escalar el impacto (M. Montero, comunicación personal, 2015).

Adicionalmente, y como ha sido la experiencia internacional, muchos de estos inversionistas

pueden optar por generar fondos permanentes con este fin, reinvertiendo el capital y los retornos obtenidos en BIS anteriores, hacia nuevas intervenciones, aumentando la cantidad de fondos disponibles para temas sociales.

Escasa visibilidad de la inversión de impacto

Otro obstáculo para la generación de un mercado más relevante de inversión de impacto puede tener relación con la escasa visibilidad que tiene este sector. En ese sentido, se requiere aumentar el conocimiento y la conciencia de la industria de inversión de impacto, hacerla más visible, susceptible a un efecto de contagio y acercar estos inversionistas a los resultados o impactos socioambientales que se pueden generar con su dinero.

La inversión de impacto presenta múltiples oportunidades de expansión dados los diferentes sectores que pueden estar interesados en ésta. Se requiere, por lo tanto, generar los incentivos adecuados para fomentarla.

LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS

Los proveedores de servicios son aquellas organizaciones que diseñan e implementan el programa destinado a solucionar un determinado problema social. El desempeño de los programas implementados será medido para determinar si se ha cumplido con lo esperado y si el pagador final (el Gobierno) debe o no devolver los fondos más un retorno al inversionista.

Comúnmente, este tipo de entidades destinan mucho tiempo y recursos en levantar fondos para financiar sus actividades, sin necesariamente tener las competencias para la recaudación. De esta manera, la proyección de la implementación de un BIS significaría una tremenda y novedosa oportunidad para focalizarse en la parte técnica y social de sus proyectos, particularmente en temas de resultados e impacto. Adicionalmente, la posibilidad de contar con un equipo especializado desde el intermediario u otra plataforma de apoyo, quienes manejan el lenguaje y códigos adecuados, pudiese apoyar en levantar el capital necesario para la intervención y mejorar el *performance management* de sus intervenciones. Así, es posible plantear que los BIS en Chile pudiesen no solo eliminar ciertos riesgos en la inversión de tiempo requerida para diseñar una intervención en detalle, sino que también ofrecer un flujo constante de fondos para financiar sus intervenciones y programas probados. Esto les permite crecer como proveedores de servicios, escalar sus intervenciones y destinar su tiempo al mejoramiento de sus servicios sociales. Lo anterior es transversalmente válido para los potenciales proveedores de los tres bonos en exploración en Chile.

Otro aspecto novedoso que traen los BIS a los proveedores de servicios es que les da la oportunidad de centrarse en los *outcomes* más que en los *outputs*. Es decir, permite centrarse en la diferencia que se logra en una problemática gracias al programa más que en las actividades intermedias en la implementación. Esto es particularmente relevante, para muchas organizaciones que

proveen servicios sociales financiados a través de subvenciones del Estado. Dado el foco de los órganos públicos de hacer el mejor uso de los fondos del Estado, tienden a sobre controlar las actividades de las organizaciones, restando incentivos para la innovación y la mejora continua de las intervenciones.

El panorama de las organizaciones no gubernamentales en Chile es un tanto dicotómico, por una parte existen pocas grandes organizaciones (principalmente ligadas a la Iglesia Católica), y por otro, muchas pequeñas y variadas organizaciones de carácter territorial y comunitario. Las primeras están muy bien establecidas y tienen una larga historia de funcionamiento en Chile, y si bien han consolidado estrategias de financiamiento, enfrentan año a año la reducción de las donaciones individuales y de los fondos filantrópicos tradicionales (Focus, 2006). El foco de estas organizaciones es principalmente en temas de vulnerabilidad social y pobreza lo cual enfrentan mediante programas de asistencia. Ejemplo de lo anterior lo constituye la Fundación Paréntesis, de larga trayectoria y experiencia, dependiente del Hogar de Cristo, y potencial proveedor en temas de abuso de alcohol y drogas, tanto para el bono potencial en maltrato Infantil como para el de seguridad ciudadana.

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un registro de donatarios, el que incluye a todas las organizaciones aprobadas para acogerse a la Ley de Donaciones Sociales que implica un mecanismo público-privado de financiamiento

de programas sociales. En el registro hay más de 200 organizaciones a nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Es importante señalar que, en su mayoría, los potenciales proveedores de servicios no tienen como parte de sus políticas la evaluación de impacto y no invierten en medición, salvo algunas excepciones principalmente asociadas a proveedores de servicios mandatados por organizaciones internacionales (Costa et al., 2012). En ese sentido, la directora ejecutiva de J-PAL LAC, Magdalena Valdés evalúa las capacidades de las ONG respecto al nivel de evidencia de sus intervenciones: "Actualmente bajísima y cada vez con mayor restricción de data abierta para que investigadores externos levanten evidencia" (M. Valdés, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

Otros actores, incluyendo a los mismos proveedores, han enfatizado en que la falta de cultura de evaluación de impacto es uno de los mayores obstáculos en la implementación de bonos de impacto social en Chile, lo que se podría suplir, en un primer momento, con programas internacionales que tengan la capacidad para generar prototipos evaluados en nuestro país (como es el caso del potencial BIS en maltrato infantil que está explorando el trabajo de la intervención Triple P en reforzamiento de habilidades parentales, que cuenta con alta evidencia internacional de su efectividad). Se hace necesario, de todas maneras, generar un mercado de proveedores mejor preparado en el ámbito de la evaluación del impacto de sus políticas, para

lo cual es necesario generar fondos con recursos para la construcción de capacidades y la inclusión de universidades, y otros en la preparación de estas organizaciones.

Con respecto a los bonos de impacto, hay algunas organizaciones que han estado avanzando en la comprensión del mecanismo a partir de los estudios de factibilidad y otros. En ese sentido, como ya se ha señalado, la Corporación Nuestra Casa ha estado trabajando en la generación de mediciones de impacto que le permitan tener algunos parámetros de impacto ante un potencial BIS para personas en situación de calle en Chile.

Desafíos de los proveedores de servicios

Los proveedores de servicios, aunque de larga tradición en Chile, enfrentan importantes retos a la hora de participar de un esquema como los BIS. Sus capacidades organizacionales y de medición de impacto han sido poco desarrolladas, dadas las particularidades de su operación y el contexto chileno, donde invierten mucho tiempo en la recaudación de fondos, no se generan los incentivos para profesionalizar su gestión y generar evaluaciones periódicas de sus resultados.

Escasa tradición de medición de impacto:

Como se ha dicho anteriormente, existen muy pocos proveedores que actualmente midan el impacto que generan en Chile. Esto se debe a variadas razones. Primero, muchas organizaciones no cuentan con los incentivos necesarios para medir impacto en cuanto nadie les exige hacerlo. Segundo, la mayoría de este tipo de organizaciones no cuenta con las competencias

en sus equipos, ni los conocimientos técnicos que les permitan hacer las evaluaciones necesarias dentro de las organizaciones. Tercero, la evaluación de impacto implica un esfuerzo económico importante para los proveedores de servicios, para quienes el financiamiento es una preocupación constante. Y aunque un modelo como los BIS podría generar los incentivos y financiamiento necesario para medir el impacto generado, este tipo de organizaciones podrían mostrar reticencia a medir resultados de programas que han implementado por años, por el eventual riesgo de revelar el real impacto social real de su metodología o trayectoria.

Además, para el gerente regional de Instiglio en América Latina, Gonzalo San Martín, la experiencia regional les ha permitido identificar en referencia a los prestadores de servicios, que “existe falta de información de lo que hay que hacer para estar listo para participar en este tipo de vehículo de financiamiento y falta de incentivos para moverse en esa dirección (esto es más específico que decir simplemente que no hay prestadores capacitados)” (G. San Martín, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

Acotada capacidad organizacional: Además, muchos de estos tipos de proveedores no cuentan con la necesaria capacidad de gestión para generar mediciones de forma rápida y necesitarían apoyo para la construcción de estas capacidades. Tampoco están acostumbrados a estar bajo constante supervisión para el cumplimiento de los objetivos o colaborar con terceros (como proponen los tres bonos en

exploración). En referencia a este análisis, según el presidente del directorio de la Fundación Simón de Cirene, Juan Francisco Lecaros, “estamos frente a un cierto déficit de la capacidad organizacional de las ONG, lo cual han ido mejorando con el tiempo”, sin embargo, aclara que no lo observa como un factor que inhabilite el sistema, ya que se puede resolver. “Si se produce este fenómeno del BIS, se parte de que los actores tendrán que pasar por una calificación de la capacidad de las organizaciones para enfrentar el plan social que se está proponiendo”, señaló Juan Francisco (J.F Lecaros, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

Recursos limitados destinados a intervenciones

sociales: Dada la escasez de fondos disponibles y el control gubernamental ejercido sobre las intervenciones (sub) financiadas por el Estado, los proveedores de servicios no han podido invertir en generar una estructura interna suficiente para desarrollar un *performance management* adecuado. Este, sin duda, será un desafío en la selección de las organizaciones involucradas en un contrato del tipo BIS. Así lo explicita la jefa de División Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social: “hay que hacerse cargo de lo que es la realidad chilena, cuando uno conoce cómo funcionan las organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a las restricciones profesionales, para abordar esos desafíos desde el punto de vista de recursos financieros para ellos. No tienen la lógica de medir impacto, ya que es caro medirlo, es difícil” (D. Mlynarz Puig, comunicación personal, 11 de noviembre de 2015).

Se puede decir que los proveedores de servicios son, quizás, el sector que presenta los mayores desafíos para la implementación de un bono de impacto social. Sin embargo, el instrumento genera los incentivos que el mercado chileno no ha logrado desarrollar por su cuenta para que estas organizaciones mejoren sus capacidades de cara a la medición de su impacto, la supervisión constante, el trabajo articulado con otros actores, entre otros.

En esta línea concluye, por ejemplo, Social Trust en su estudio de factibilidad del BIS en Empleo Juvenil, al señalar que “Chile tiene una larga cultura de prestación de servicios sociales por parte de organizaciones de la sociedad civil, principalmente organizaciones sin fines de lucro. Pero en general, el sector aún se encuentra en etapa de desarrollo en aspectos tales como la capacidad organizacional y estándares de evaluación” (Social Trust, 2015).

INTERMEDIARIOS

Los intermediarios son los encargados principalmente de estructurar y gestionar la relación entre los interesados de un BIS. También introducen a las partes en el acuerdo, recopilan pruebas y moderan opciones viables, facilitan las negociaciones entre las partes, estructuran el contrato que regula las condiciones y realizan el proceso de road show entre los potenciales inversionistas. Además, son los encargados de tener una estrecha relación con el gobierno, ya que son los intermediarios; en primera instancia,

los que generan la necesidad de la utilización de un BIS.

Según los estudios realizados (Mckinsey & Company, 2012b), las principales capacidades que requiere un intermediario de un BIS tienen que ver con el conocimiento relevante del contenido del bono, administración de proyectos, estructuración financiera, capacidades asociativas, de liderazgo, comunicación y manejo de riesgo, entre otras. En ese sentido es importante analizar las capacidades de los posibles intermediarios que existen en Chile y cómo se ajustan a las propuestas, para detectar las brechas del sector.

En la tabla nº7, se presentan los distintos intermediarios que se encuentran hoy trabajando en la evaluación de factibilidad de tres potenciales bonos de impacto social en Chile, junto a otras entidades potencialmente interesadas en colaborar en la implementación del modelo desde este rol de intermediario.

Desafíos de los intermediarios

El sector de los intermediarios es muy escaso y a pesar de que se han realizado esfuerzos, la inexistencia de experiencias anteriores de BIS en Chile presenta el claro desafío de tener que co-construir las capacidades nacionales necesarias. Esto implica que el camino por recorrer de los intermediarios es largo, pero el mecanismo entrega los incentivos adecuados y los primeros esfuerzos ya han sido realizados.

Déficit en capacidades de estructuración financiera y *performance management* Pese a

la experiencia y trayectoria de los potenciales intermediarios trabajando en desarrollar BIS en Chile, se aprecia que, en general, las entidades existentes no cuentan con todas las que se requiere para gestionar contratos de estas características. Particularmente, existe una deficiencia en las capacidades de estructuración financiera de instrumentos de financiamiento como los BIS y en las capacidades relacionadas al *performance management*.

En esta línea, en cuanto a las barreras de la implementación de los BIS en Chile, para el gerente regional de Instiglio en América Latina existe una falta de intermediarios locales. “Hay barreras de habilidades y experiencia específica, hay entendimiento del potencial en general, pero poco entendimiento de lo que realmente implica, tiempo demandado, etc.”, argumentó Gonzalo (G. San Martín, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

A juicio de María Angélica Zegers, fundadora de Social Trust, la realidad de los potenciales intermediarios en Chile no es muy distinta a aquella enfrentada en todos los países donde se han implementado los BIS: “Cuando se pretende implementar un BIS por primera vez es evidente que ninguno de los actores tiene experiencia previa: ni el gobierno, ni las organizaciones ejecutoras, ni los intermediarios. Eso ha pasado en todos los países donde los BIS se han implementado con éxito, y es parte del desafío. A mi juicio, existen en Chile una serie de organizaciones y profesionales con habilidades y probada experiencia en uno o más de los distintos

Tabla N°7: Posibles intermediarios presentes en el ecosistema chileno

Intermediarios	Descripción
Instiglio	Empresa social sin fines de lucro con base en Medellín, Colombia. Esta empresa tiene como objetivo acercar los BIS y la financiación basada en resultados en países como India, México, Colombia y Chile. El BIS que se encuentran diseñando está orientado al ámbito de la seguridad ciudadana. Específicamente busca reducir la tasa de reincidencia de presos con sentencias de corta duración a través de un modelo de gestión de casos ex ante y ex post a su liberación.
Rodrigo Mobarec	Ingeniero Comercial y Máster en Políticas Públicas. Experiencia de más de 12 años tanto en el sector privado como en el público y ONG. Posee competencias en diseño y gerencia de proyectos públicos y privados; consultoría en diagnóstico, diseño y movilización de planes estratégicos, de Responsabilidad Social Empresarial y Sustentabilidad; y diseño de Políticas Públicas. Actualmente se encuentra trabajando en el diseño de un BIS relacionado con bienestar infantil. Específicamente, busca evitar el escalamiento de violencia infantil en población en riesgo que aún no ha sido derivado a medidas de cuidado alternativo fuera de su hogar para Niños y Niñas entre 3 y 8 años.
Social Trust	Es una entidad enfocada en la inversión y administración de fondos para proyectos sociales. Actualmente se encuentran trabajando en conjunto con FK Consultores en el diseño de un BIS relacionado con la empleabilidad femenina. Específicamente, este BIS busca entregar herramientas para que jóvenes de escasos recursos con alto riesgo de convertirse en NINI (ni estudia, ni trabaja) no desiertan del sistema educacional y aumenten sus posibilidades laborales.
Otras organizaciones existentes	Existen otras organizaciones con experiencia en el país que podrían tomar el rol de intermediarios dadas las capacidades que han desarrollado durante su trayectoria. La consultora Focus, por ejemplo, es una empresa B dedicada a estudios y consultorías en temas sociales. Puntualmente, realiza diagnósticos sociales y comunales, estudios de impacto ambiental, evaluación de programas, estudios de identificación y caracterización de stakeholders y estudios de satisfacción, entre otros. Actualmente no se encuentra realizando ningún tipo de actividad relacionada con los BIS.

Fuente: Elaboración propia

aspectos involucrados en un BIS que reunidos tienen las condiciones necesarias para actuar como intermediarios”.

Validación intersectorial El intermediario debe ser validado por los diversos actores involucrados en el modelo, en cuanto debe existir confianza en sus capacidades de intermediación, capacidades técnicas e imparcialidad. Los actores que se presentan como potenciales intermediarios deben hacer un esfuerzo, por lo tanto, por validarse frente a los otros actores y el ecosistema en general.

EVALUADORES EXTERNOS

El evaluador externo es la parte que evalúa independientemente los resultados de un BIS. Éstos no deben estar sesgados ni tener relación con los otros interesados ya que son los encargados de determinar si los objetivos y resultados previstos se han alcanzado o no, de acuerdo a los términos y condiciones del contrato. Es decir, determinan si el Gobierno debe o no pagar a los inversionistas. En la tabla n°8, se presentan algunos potenciales evaluadores a involucrar en el ecosistema de los BIS en Chile.

Según la experiencia mundial con los BIS, las evaluaciones han sido llevadas a cabo por institutos de investigación como RAND Europe de RAND Corporation, en el caso del primer BIS de Peterborough, Reino Unido. Pero pueden provenir de diversos sectores, por ejemplo, del privado, como auditoras o consultoras, y del sector independiente, como podrían ser los

departamentos universitarios de evaluación de políticas públicas.

En Chile, como se ha explicado antes, no existe una cultura importante de evaluación de impacto, por lo que la oferta de este tipo de evaluaciones es escasa. Aun así, existen diversos actores que podrían hacerse cargo de esta tarea en cuanto tienen experiencia en la evaluación de proyectos sociales u otros. La tabla n°8 resume los principales actores que podrían hacerse cargo de este rol en el caso chileno.

Desafíos de los evaluadores

Al no existir una cultura importante de medición, ni los incentivos para que éstas sean realizadas, los proveedores de servicios han estado, generalmente, lejos de los evaluadores, por lo que existen importantes brechas entre ellos. Además, al no exigirse estas evaluaciones, no se ha formado un mercado lo suficientemente robusto de evaluadores preparados para hacerse cargo de la tarea.

Baja valoración general de los actores respecto de la medición de impacto: Actualmente los beneficios y valiosas contribuciones de la medición de impacto han sido subestimadas y poco valoradas, situación que ha llevado a que exista una brecha de evaluación generalizada. Respecto a cómo las organizaciones pueden cubrir estas brechas de evaluación detectadas en el contexto chileno, la directora ejecutiva de J-PAL LAC, Magdalena Valdés afirma que se podría seguir la línea que utiliza la institución en que se desempeña, el Poverty Action Lab, en Chile y Latinoamérica. Esto a partir de tres

Tabla N°8: Principales evaluadores presentes en el ecosistema chileno

Evaluadores	Descripción
J-PAL	El Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) es un laboratorio-centro de investigación ubicado en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT). Está compuesto por una red de 111 profesores afiliados de todo el mundo, quienes trabajan en base a evaluaciones aleatorias de la pobreza. Su misión es intentar aportar a la reducción de la pobreza promoviendo políticas públicas basadas en evidencia científica. En Chile, el programa tiene sede en la Pontificia Universidad Católica de Chile y realiza evaluaciones experimentales principalmente en el área de finanzas y educación (J-PAL Latinoamérica y el Caribe, s.f).
McKinsey & Company	Es una importante consultora a nivel global. Su especialidad es resolución de asuntos de administración estratégica. Tiene sede en Santiago de Chile. Su oficina social proporciona la investigación y el análisis para evaluación de las distintas etapas de los BIS (McKinsey & Company, 2012a) .
Mide UC	Mide UC es un centro de investigación, desarrollo y servicios, sin fines de lucro, orientado a la medición y evaluación aplicadas en diversos campos como la educación, las organizaciones y la sociedad, entre otros. Asociada a la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Centro de Microdatos Universidad de Chile	Pertenece al Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Es un centro de estudios orientado a la producción y análisis de microdatos. Su misión es generar conocimiento a través del levantamiento, producción y análisis de microdatos de alta calidad, con impacto en la toma de decisiones, tanto en el área de la política pública como en el ámbito privado.
Grandes auditoras	Son las cuatro empresas de auditoría y consultoría más grandes del mundo. Están compuestas por Pricewaterhouse Coopers (PwC), Deloitte Touche Tohmatsu, Ernest & Young y KPMG. Estas empresas ofrecen diferentes servicios en principalmente cuatro áreas: consultoría, impuestos, asesoría jurídica, asesoría financiera y auditoría. Aun cuando no cuentan con las capacidades específicas para evaluar bonos hoy, en su expertise como auditoras, podrían generar las capacidades para evaluar este mecanismo.

Fuente: Elaboración propia

acciones: capacitación, mayor difusión de lo que ya sabemos (¿Qué hemos aprendido?) y en la creación de entes gubernamentales que se dediquen a revisar evidencia existente, evaluar programas, pilotear, replicar y escalar

lo que realmente funciona. “Estas instituciones deberían concebirse fuera de los ciclos políticos y mantener una cierta independencia para poder planificar aprendizajes de largo plazo” (M. Valdés, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

Metodologías afines a proveedores: Más allá de si los evaluadores se ajustan a cumplir un determinado rol bajo un esquema como los BIS, es importante que se adecuen a la realidad de los proveedores de servicios chilenos, con el lenguaje utilizado por el sector y las limitaciones que tiene en cuanto a capacidades. Estos dos sectores no han estado acostumbrados a trabajar en conjunto, por lo que se hace necesario un aprendizaje mutuo en torno a la medición de impacto de los programas implementados en Chile en específico.

Desafíos generales

Más allá de los desafíos específicos que enfrentan los actores clave en cuanto a su nivel de desarrollo, existen desafíos más transversales que tienen relación con la interacción entre el modelo de los bonos de impacto social y el ecosistema en el que son concebidos en Chile. Por un lado, hay características del contexto que chocan con el modelo tradicional de BIS y, por otro, hay características del modelo que desafían al contexto chileno.

CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO QUE DESAFÍAN AL MODELO

El ecosistema, en cuanto al contexto general al que se enfrentan los BIS en Chile, presenta algunas características que desafían la implementación de los bonos en Chile. En este sentido, hay cinco elementos que el ecosistema

debe cambiar o trabajar para que el modelo pueda ser implementado.

Un cuestionado rol del sector privado en las políticas públicas: Como tema de gran relevancia hoy en Chile, la participación y rentabilidad de los inversionistas privados en la provisión de bienes o servicios públicos podría ser vista como un aspecto negativo del mecanismo por parte de la opinión pública. Este aspecto debiera ser trabajado de forma adecuada tanto en la estructuración como en el relato de los BIS, e incorporado en los primeros BIS a ser diseñados. Fuera de la posibilidad de que los privados lucren con los recursos públicos, existe la discusión sobre si los privados deben o no involucrarse en el diseño de las políticas públicas, espacio en el cual se ha negado la entrada, en general, de organizaciones de interés privado. Relativo a este tema es el caso ya mencionado anteriormente respecto a las cuestionadas concesiones en salud y educación.

Limitada experiencia en modelos de gobernanzas y cooperación intra e intersectorial: Como otro tema relevante, aparece la necesidad de cooperación entre actores inter e intrasectorialmente, lo que frente al contexto de desconfianza interpersonal (institucional y sistémico) anteriormente descrito, se presenta como una dificultad de relevancia. En el caso de los proveedores, la experiencia internacional indica que para hacer frente a las diversas problemáticas sociales, que tienden a requerir intervenciones multidimensionales, se suelen constituir consorcios entre organizaciones con

expertise en distintas aristas del problema la intervención. Lo anterior, ha sido explícito en los BIS de seguridad ciudadana y maltrato infantil, en donde ambos intermediarios han recomendado, preliminarmente, intervenciones a través de gestión de casos con múltiples proveedores.

En Chile no existe una real cultura de trabajo colaborativo, dado que los incentivos por competir por los mismos y decrecientes fondos disponibles, no han facilitado un trabajo más articulado. Además, está la barrera en términos de la cultura de trabajo en torno a gestión y medición de resultados, la cual sería distinta entre organizaciones con intervenciones basadas en evidencia y la mayoría de los proveedores de servicios sociales. La cooperación general entre los sectores tampoco se ha desarrollado de forma importante, dada la desconfianza antes descrita. Dichos elementos antes mencionados han limitado la implementación de modelos de gobernanza y cooperación intra e intersectoriales.

Escasa gestión y medición de resultados de las intervenciones En general, la cultura de gestión en base a evidencia y recolección de datos es muy escasa, transversalmente en todos los actores. Dado que una de las características principales de los bonos de impacto social tiene relación con la necesidad de construcción de los business case en la etapa de diseño y con la recolección de evidencia y la medición de impacto en la etapa de implementación; se hace necesario trabajar en la generación de la infraestructura y capacidades necesarias en los actores.

Inexistencia de un marco jurídico adecuado Respecto al marco jurídico que soporte un mecanismo con los BIS y dada la característica legalista del sistema chileno descrito anteriormente, se requiere de algún tipo de soporte que dé legitimidad y sostenibilidad al mecanismo en el largo plazo. Según un estudio jurídico de las normas administrativas realizado por Cordero y Correa (2015) para la implementación de bonos en Chile, se pueden generar, inicialmente, compromisos mediante glosa presupuestaria, que permitirían implementar el modelo sin tener que promulgar una ley al respecto. Aun así, en el mediano plazo, sería recomendable generar un marco jurídico específico. En este sentido, este estudio resalta la posibilidad de que este proyecto, dependiendo de su éxito y voluntad, “se vea financiado a través de una ley permanente de gasto que imponga el gasto público de manera estable en el tiempo”. Además, el estudio de abogados recomienda que “deberá realizarse una propuesta de financiamiento concreto del proyecto, es decir, deberá determinarse una formulación presupuestaria que legitime el gasto para el siguiente año fiscal” (Cordero y Correa, 2015).

De esta forma, se requerirá del patrocinio del Ejecutivo y del Congreso para, en una primera parte, aprobar las glosas presupuestarias requeridas y, en el mediano plazo, para aprobar un marco regulatorio propio para el surgimiento y escalabilidad del modelo. Lo que refuerza la necesidad de difundir las ventajas del modelo en todos los actores del ecosistema.

Datos insuficientes: Se aprecia una insuficiente sistematización y disponibilidad de datos públicos pertinentes para la identificación de oportunidades y construcción de estudios de factibilidad en sectores específicos. Pese a que la reciente Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 20.285), favorece y da mayor marco jurídico a las inquietudes ciudadanas por mayor información, no necesariamente es posible para los individuos identificar y disponer de la calidad y profundidad de datos públicos requeridos. Por otra parte, el esfuerzo del portal datos.gob.cl de transformarse en un catálogo accesible de información pública es aún insuficiente en cobertura y profundidad. Finalmente, no en todos los sectores con problemáticas sociales complejas se cuenta con estudios en profundidad sobre la población objetivo, como en el caso de Seguridad Ciudadana, que permita reunir los elementos requeridos para la construcción de promisorios prospectos de bonos en el pipeline. La Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, en implementación, sin duda contribuirá a disminuir esta brecha.

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO QUE DESAFÍAN AL CONTEXTO

El instrumento en sí tiene ciertas características que pueden presentar dificultades en determinados contextos. En el caso de Chile, es necesaria una adaptación de modelo, al menos en un mediano plazo, entre ellos: la generación de ahorros al Estado y la posibilidad de lucro privado.

Dificultad para construir un *business case*:

Del análisis al contexto chileno, no pareciera ser factible obtener un *business case* relevante como en los casos internacionales, en cuanto a que los ahorros financieros del Estado logren “compensar” los costos requeridos para intervenciones exitosas. Esto, particularmente por el hecho que en Chile —al igual que en muchos otros países en vías de desarrollo— sus estados de bienestar son aún incipientes. Más aún, el hecho de que el gobierno presente un interés mayor en generar más y mejores intervenciones, más que en generar ahorros significativos, refuerza este argumento. En este caso, el diseño de los Bonos de Impacto puede tener que considerar una estructura y énfasis diferentes a lo que se ha realizado en otras partes del mundo, privilegiando resaltar valores como la generación de value for money, la eficacia, flexibilidad, innovación y trabajo en colaboración entre actores que ofrecen los BIS al ecosistema.

Cuestionamiento al lucro Como se estableció anteriormente, el involucramiento de los privados y los incentivos propios del sector en el quehacer público, ha visto una creciente resistencia en la sociedad y cultura chilena, la que se ha pronunciado en contra del beneficio privado en sectores como la educación y la salud. En el caso de los BIS, la posibilidad por parte de un privado de obtener un retorno financiero por la inversión realizada se presenta como un obstáculo para el contexto chileno y, principalmente, los tomadores de decisiones.

V. Conclusiones, recomendaciones y perspectivas futuras para Chile

Este informe se construye en base a la búsqueda de respuestas a la pregunta principal del estudio: *¿Cuáles son los desafíos y oportunidades en el contexto chileno para el desarrollo del mercado de los bonos de impacto social?, y ¿por qué?*

Por tanto, se plantea que en Chile actualmente existe un escenario para desarrollar la implementación de pilotos y prototipos del modelo BIS, sin embargo, para llevar a cabo esto en forma exitosa es necesario hacerse cargo de ciertos aspectos particulares y relevantes del contexto chileno.

Así, tras analizar el modelo BIS y las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores del ecosistema, se desprende que no solo hay que involucrar a los cinco actores que afectan directamente en el modelo, sino también a facilitadores que juegan otros roles en la construcción del ecosistema. Incorporando actores, tales como: universidades, organismos multilaterales, asesores independientes y otras entidades públicas que incidirán de diversas

formas en el actuar de los actores, el mecanismo y en definitiva en el contexto de los bonos.

Este trabajo termina por sugerir una serie de recomendaciones para avanzar con el modelo de los BIS en Chile. Por un lado, se recomiendan condiciones habilitantes para el ecosistema chileno. Por otro lado, se entregan recomendaciones específicas para los actores involucrados en el modelo. Ambas buscan preparar a los actores y al modelo en general, para la implementación potencial de los BIS en Chile. Por último, se levantan preguntas abiertas que más allá del análisis realizado, y en línea con los objetivos de este trabajo, que buscan abrir una conversación a futuro respecto del potencial ecosistema de los BIS en Chile.

Condiciones habilitantes para la construcción del modelo

Como respuesta a los desafíos expuestos con anterioridad, se presentan recomendaciones

para habilitar el ecosistema chileno para la implementación de los bonos de impacto social en Chile. Se trata de recomendaciones para que los BIS puedan adaptarse al contexto chileno y ser una herramienta relevante a los desafíos sociales de Chile.

En **primer lugar**, se debe continuar en la **co-construcción del relato**, dada la particular historia institucional de Chile, favorecer la legitimidad del mecanismo y sus potenciales adaptaciones. Junto con esto, el trabajo de articulación de los actores es clave para el desarrollo del ecosistema. En esta línea, resulta interesante apoyar el trabajo que está realizando la plataforma de inversión de impacto en Chile, espacio desde donde no sólo se puede avanzar en la co-construcción de un relato común y apropiado para los BIS, sino también fomentar una agenda que dé visibilidad a estas temáticas, por ejemplo, a través de potenciar su interés en organizar un Foro Latinoamericano de Inversión de Impacto 2016 o 2017 en el país. Este relato debe dialogar con el diseño de los bonos para Chile, donde el lucro es un tema importante a ser tomado en cuenta en un mediano plazo y donde los primeros involucrados como inversionistas serían, probablemente, filántropos. Por lo tanto, tiene sentido proponer un diseño, al menos inicialmente, sin rentabilidad para el inversionista. Se considera que la participación de fundaciones filantrópicas sería factible dadas las temáticas exploradas hasta hoy en los BIS (como empleo juvenil, maltrato infantil y seguridad pública), que son temas que generan un alto interés ciudadano.

Segundo, encontrar una entidad chilena, preferentemente pública, que se comprometa con apoyo financiero para seguir realizando la articulación antes mencionada, a través de la **implementación de una plataforma de soporte**. En el corto plazo, y por un tema de conocimiento de las temáticas, lenguaje, flexibilidad y cercanía a los actores relativos a los BIS, Corfo pareciera ser la entidad adecuada. Junto con esto, se recomienda estudiar la posibilidad de presentar una propuesta al Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef), especialmente orientado al modelo de los BIS. No obstante, en el mediano plazo podría ser una agencia distinta (como la futura Agencia de Calidad de las Políticas Públicas). Además, es necesario apoyar a los intermediarios en el levantamiento de una ronda de financiamiento que les permita continuar con el diseño de sus bonos.

En **tercer lugar**, es importante **definir el rol inicial de los articuladores** en la facilitación de un espacio de interacción, construcción de un lenguaje común y de aprendizaje mutuo, entre los diferentes actores relevantes en el modelo. Esto, porque se requiere de un desarrollo anterior y común del ecosistema antes la implementación de los bonos. Se necesita, por lo tanto, de apoyo financiero e institucional para que estos articuladores puedan seguir trabajando en la construcción del ecosistema.

Asimismo, en **cuarto lugar**, se debe **fomentar el involucramiento de los tomadores de decisiones**. La participación de los altos funcionarios es crítica para superar los desafíos

políticos, legales y de capacitación que presentan los mecanismos de pago por resultados. En este sentido, el Ministerio de Justicia, desde el cual se desprenderían los potenciales BIS de maltrato infantil y de seguridad ciudadana; debiera desarrollar una mesa de trabajo con los intermediarios para avanzar de manera coordinada en ambas iniciativas y en las que pudieran surgir en el camino.

Quinto, favorecer el desarrollo de capacidades en el ecosistema. Por ejemplo, fondos públicos para gestionar las brechas específicas identificadas. Específicamente, trabajar el desarrollo de capacidades y la medición de resultados en las organizaciones sociales, y la capacidad institucional en el sector público (conocimiento del modelo, disponibilidad de datos públicos, contratación en base a resultados). En este sentido, en el Reino Unido se ha potenciado el avance de las ONG en este tipo de capacidades a través de fondos público - privados, como el Big Potential Fund o el Impact Readiness Fund, los que en Chile podrían ayudar a avanzar en la posibilidad de recibir las inversiones asociadas a los BIS.

En esta línea, el presidente del directorio de la Fundación Simón de Cirene, plantea dos recomendaciones ante esta brecha: “existencia de una entidad que vele por la capacidad organizacional y evaluar si están preparados para hacer una autoevaluación. Y también, cuando esta entidad autorice habría que tener instrumentos de evaluación autónomos, neutros y objetivos para llevarlo a gran escala” (J.F Lecaros, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

En **sexto lugar**, de particular relevancia, aparece: **reforzar las competencias de los intermediarios** en estructuración, levantamiento y gestión de inversiones de impacto. En este sentido, desarrollar una alianza con instituciones como el FIS, se presenta como una gran oportunidad, de beneficios mutuos, entre los intermediarios instalados y el Fondo.

Séptimo: es relevante **trabajar en un marco legal y regulatorio flexible**, con el objetivo de viabilizar diferentes temáticas y ministerios. A pesar de que en una primera etapa existe la posibilidad de soportar legal y administrativamente a los BIS a través de una glosa presupuestaria, tal como lo plantean en su análisis los abogados Luis Cordero y José Tomás Correa, en un mediano plazo lo ideal es que este sea financiado por una ley permanente de gasto para asegurar su estabilidad en el tiempo. Lo anterior permitirá generar mejores condiciones para su implementación y mayor certeza jurídica a los inversionistas. En este aspecto, el Ministerio de Hacienda y la Dipres, se aprecian nuevamente como actores clave.

Además, se propone que luego de la incorporación de la glosa presupuestaria que involucre a más actores públicos, esta pudiese transformarse al igual que ha ocurrido con otras iniciativas, en un programa específico en los ministerios pertinentes.

Se recomienda realizar un análisis comparado del funcionamiento de los marcos legales internacionales y el contexto legal chileno. De tal manera de tener una propuesta concreta para

socializar las modificaciones requeridas con los diputados y senadores.

Y por último, en **octavo lugar**, en referencia a las recomendaciones realizadas por Instiglio (2014), se sugiere **realizar un diseño de prototipos acotados**. Es decir, se propone comenzar con contratos pequeños, en cuanto a dinero comprometido y tiempo de intervención, lo que disminuye el riesgo de implementación de las primeras experiencias. Esta recomendación va en línea con lo realizado en Portugal con su BIS de educación, el cual buscó hacer un prototipo del modelo y de paso educar respecto del mecanismo. Además, se considera importante que los primeros BIS implementados no deberían competir con la oferta actual del Gobierno en cuanto a programas sociales con el fin de facilitar su introducción entre los funcionarios gubernamentales.

Recomendaciones específicas para cada actor

Las recomendaciones anteriores tienen un carácter general que atañen tanto al ecosistema como a la relación entre los actores en ámbitos esenciales para la introducción de los BIS en Chile. Sin embargo, es relevante complementar lo anterior, con recomendaciones particulares para cada actor del modelo BIS.

Gobierno: En los lineamientos a trabajar para este sector, se recomienda **robustecer los repositorios de datos** de los programas públicos como el portal datos.gob.cl. Adicionalmente, este

portal podría incorporar datos de programas privados que trabajan en temas de impacto social. Con esto, se busca ofrecer la “infraestructura” adecuada para la construcción de los estudios de factibilidad de potenciales bonos. Este trabajo pudiese ser co-liderado, por ejemplo, en alianza con la futura Agencia de Calidad Pública.

También, se considera fundamental **fomentar el modelo a través de financiamiento público**. Respecto a esto, se aprecian a lo menos tres mecanismos. Primero, concursos públicos a nivel central para el desarrollo de ideas de BIS en etapas tempranas, en temáticas de interés del Gobierno. Esto, además, permitirá darle mayor legitimidad al modelo en los diferentes stakeholders del ecosistema. Segundo, se pueden generar concursos públicos para potenciales Intermediarios para el desarrollo de estudios de factibilidad de ideas identificadas como promisorias. Por último, sería relevante implementar un Matching Fund para co-financiar ahorros públicos transversales de un BIS que no alcanzan a ser recogidos por el ministerio pagador (por ejemplo, a través del Ministerio de Hacienda o de la Oficina de Modernización del Estado). Esto es especialmente relevante en áreas donde los beneficios fiscales se reparten en varios ministerios y comprendería un instrumento de fomento importante para que diferentes agencias del Estado se decidan por implementar el instrumento.

Inversionistas: Respecto al sector de los inversionistas, para avanzar en la construcción de un grupo crítico de inversión de impacto en Chile

interesado en los BIS, debe existir socialización del mecanismo, y la difusión de sus dinámicas y beneficios. Por tanto, en estas recomendaciones hay dos focos importantes:

Primero, **incentivar la transición de algunos actores desde la filantropía hacia la inversión de impacto**. ¿Cómo? Cuidando los beneficios que han tenido históricamente los filántropos en Chile, ya que de este modo no se pierde la atracción del mecanismo. Además, se debe avanzar en el trabajo de mapear inversionistas de impacto y articular una conversación con actores que han participado previamente de la filantropía en Chile.

En este sentido se considera importante, por ejemplo, acercar el trabajo que está realizando la Universidad Adolfo Ibáñez (desde el Centro de Filantropía e Inversiones Sociales), con el trabajo de los intermediarios y la Pontificia Universidad Católica de Chile (desde el CoLab - Laboratorio de Innovación Social UC).

Y segundo, resultaría interesante estudiar la factibilidad de **crear un *matching grant* o algún tipo de garantía** desde entidades filantrópicas o inversionistas del tipo *impact-first* para incentivar el interés de inversionistas más tradicionales por el instrumento y hacer “crecer la torta” de fondos privados en temas sociales.

Proveedores de Servicios: En el corto plazo, es importante buscar organizaciones sociales interesadas en **fortalecer sus capacidades** como potenciales proveedores de servicio en la construcción de una mayor capacidad interna de

gestión, de evaluación de resultados y medición de impacto. Esto es fundamental para que exista oferta pertinente y suficiente para la construcción de los bonos de impacto social.

En el mediano plazo, sería recomendable **generar una plataforma o base de datos** de proveedores de servicios basados en evidencia que permita acceder fácilmente a la oferta de servicios para la construcción y diseño de BIS. Lo que, a su vez, apoyará el surgimiento de una cultura de financiar lo que funciona y una comunidad de práctica para avanzar en la construcción de programas basados en evidencia. Sin embargo, en el corto plazo será necesario contar con proveedores con experiencia en el extranjero o apostar por modelos chilenos promisorios con buenos modelos de gestión.

Intermediarios: En un primer momento, se hace necesario **incentivar la colaboración** entre los distintos actores interesados en actuar como intermediarios en el modelo de BIS a nivel nacional. Una aproximación a este desafío podría ser la conformación de una especie de *Task Force*, que levante oportunidades y restricciones transversales, se compartan prácticas y se planifiquen intervenciones conjuntas. A esta mesa podrían sumarse actores como los nombrados anteriormente y otros potenciales interesados en avanzar en esta agenda. Preparando así, el contexto para el primero bono y generando capacidades conjuntas para ello.

Por otro lado, en el mediano plazo, se recomienda **generar un fondo para financiar la factibilidad y el diseño** de los bonos, como el Commissioning

Better Outcomes Fund del Reino Unido, dando continuidad del trabajo de los intermediarios con el fin de contar con un set de potenciales bonos susceptibles de ser implementados.

Evaluadores: Se plantea como recomendación para los evaluadores, **generar una discusión entre los actores** a través de diferentes instancias para discutir las oportunidades y alcances en torno a los BIS, medición de impacto, adaptación de metodologías y las estrategias para avanzar hacia ello.

Por otra parte, algunos de estos actores identificados podrían contribuir a **desarrollar capacidades** en el resto de los actores del ecosistema. Como por ejemplo, construcción de Teorías de Cambio, generación de habilidades de evaluación y medición de resultados en organizaciones sociales y/o a los funcionarios públicos en el diseño, y monitoreo de programas públicos con pagos por resultados. Asimismo, parece importante, hacer un trabajo colaborativo entre universidades y sus académicos de manera de contar con evaluadores de los más diversos expertises, con conocimiento del modelo y disponibles para ser invitados a sumarse en los distintos nuevos bonos que van surgiendo.

Perspectivas futuras: preguntas abiertas para el caso de los bonos de impacto social

Por último, del análisis presentado a lo largo del documento, se plantean preguntas abiertas

a modo de perspectivas futuras, las cuales, se estima, deberán ser trabajadas en mayor profundidad en estudios futuros a la hora de fortalecer la estrategia de implementación del modelo BIS en Chile.

Diseño: Dado que existe la necesidad de generar un modelo con características específicas para Chile, es necesario indagar en: ¿cuál puede ser el diseño de modelo específico (en el corto y mediano plazo) para implementar esta alternativa de BIS sin lucro inicial en Chile?

Colaboración: Dado que en Chile existe una desconfianza generalizada, un mercado pequeño, y las ONG compitiendo, más que colaborando: ¿cómo orquestar la colaboración intra e intersectorial para lograr la articulación necesaria para la exitosa implementación de un BIS?

Visibilidad para nuevos actores: El desafío de visibilidad, propuesto anteriormente, es importante para atraer a más organizaciones de los sectores involucrados al mercado de los bonos de impacto social. En ese sentido: ¿cómo se atrae a nuevos actores con el fin de hacer el mercado más robusto y avanzar en mejorar las prácticas necesarias para la implementación de los BIS? En la misma línea, es relevante preguntarse: ¿qué rol pudiesen jugar en el diseño e implementación de BIS los Gobiernos regionales y locales?, y así descentralizar y aumentar la posibilidad de demanda de este instrumento por parte del Gobierno.

Nuevos actores: En una comprensión más holística del desafío, hace falta abordar qué roles

pueden cumplir otros actores fuera de los cinco ya analizados. Las universidades, organismos multilaterales, entre otros, pueden cumplir un rol importante en el ecosistema, tal como lo han hecho hasta ahora en otros países y en el incipiente desarrollo del mecanismo en Chile. Y, por sobre todo, hacerse la pregunta, ¿qué otro actor/sector, más allá de los ya conocidos, pudiese contribuir de forma significativa a la construcción de este emergente ecosistema?

Legislación: Por último, y aunque no es un requisito para la puesta en marcha en una primera instancia, hace falta preguntarse: ¿cómo avanzar en una legislación para la sostenibilidad a largo plazo del modelo? Sería recomendable estudiar la experiencia comparada para aprender de lo que se ha realizado en otros países o Estados que han avanzado hacia la legislación.

Referencias bibliográficas

Acafi. (2014). Anuarios Fondos de Inversión. Recuperado el 13 de abril de: [http://www.acafi.com/pdf/5_estudios/ANUARIOS/Anuario Fondos de Inversi%C3%B3n ACAFI 2014.pdf](http://www.acafi.com/pdf/5_estudios/ANUARIOS/Anuario_Fondos_de_Inversi%C3%B3n_ACAFI_2014.pdf)

Aldunate, E. (Sin fecha). PPS en América Latina: Experiencias de Brasil, Chile, Colombia y Perú. Cepal.

Aninat, M. (Julio de 2015b). Estudio de opinión pública: percepción ciudadana de las donaciones sociales empresariales. Centro de Filantropía e Inversiones Sociales UAI. Recuperado el 2 de noviembre de 2015 de: <http://escueladegobierno.uai.cl/wp-content/uploads/2015/03/SEGUNDO-ESTUDIO-CEFIS-UAI-PERCEPCION-CIUDADANA-DE-LAS-DONACIONES-SOCIALES-DE-LOS-EMPRESARIOS.pdf>

Asociación Chilena de Municipalidades (AChM). (2015). Visión. Recuperado el 12 de abril de 2015 en: <http://www.achm.cl/>

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J., Couso, J. y Joignant, A. (2013). El otro modelo: del orden neoliberal al regimen de lo público. Santiago, Chile: Debate.

Banco Mundial. (2015). GINI index (World Bank estimate). Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

BID, Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano del Desarrollo. (Junio, 2014). Evaluación del Programa de País: Chile 2011-2013.

Burton, P. (2 de julio de 2015). No Success Like Failure: N.Y. Sees Social Impact Bond Pluses. The Bond Buyer. Recuperado el 4 de agosto de: <http://www.bondbuyer.com/news/regionalnews/ny-city-officials-social-impact-bond-big-plus-1077971-1.html>

Canada National Union. (2014). Privatization by stealth: The truth about Social Impact Bonds. Recuperado el 3 de mayo de: <http://nupge.ca/sites/nupge.ca/files/publications/privatization-by-stealth-sibs.pdf>

Casen 2011. (Julio de 2012). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Recuperado el 9 de febrero de 2015: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN_2011.pdf

Centro de Políticas Públicas. (2015). Confianza, la clave para el desarrollo de Chile. Recuperado el 9 de noviembre de 2015 de: <http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/04/proyecto.pdf>.

CEP. (Agosto, 2015). Estudio Nacional de Opinión Pública N°74. Recuperado de: www.cepchile.cl

Cepal. (2014a). Innovative Public Private Partnerships Report.

Cepal. (2014b). Panorama Social de América Latina. Recuperado el 9 de noviembre de 2015 de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/37626/6/S1420729_es.pdf

Cordero, L. y Correa, J. (Mayo, 2015). Minuta Marco Legal Chile.

Corporación Nuestra Casa. (Noviembre, 2015). Modelo Nuestra Casa – Casa Compartida: Social Impact Bonds.

Corfo. (Sin fecha). Concurso Gestión de la Innovación en el Sector Público. Recuperado el 17 de febrero de 2015 en: <http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/concurso-gestion-de-la-innovacion-en-el-sector-publico>

Cortez, K. (19 de octubre, 2015). Chile es el país donde existe el mayor número de Empresas B de la región. Diario Financiero. Recuperado el 22 de octubre de 2015 en: <http://www.sistemab.org/chile-es-el-pais-donde-existe-el-mayor-numero-de-empresas-b-de-la-region>

Costa, K., Shah, S., Ungar, S. & The Social Impact Bonds Working Group. (2012). Frequently Asked Questions: Social Impact Bonds. Washington: Centre for American Progress.

Cunha, R. (2010). What are the different types of PPP arrangements?. Body of Knowledge on Infrastructure Regulation.

Dammert, L. y Arias P. (Mayo de 2007). El desafío de la violencia y la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política. CIEPLAN.

FLII, Foro Latinoamericano de Inversión de Impacto. (Sin fecha). Recuperado el 10 de marzo de 2015: <http://nvgroup.org/inversiondeimpacto/conoce-mas-el-flii/>

Finance for good. (Sin fecha). About Social Impact Bond? Recuperado el 10 de marzo de 2015 de: financeforgood.ca/about-social-impact-bonds/

Focus y Johns Hopkins University. (2006). Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro: CHILE. Recuperado el 9 de febrero de 2015 de: <http://www.probono.cl/documentos/documentos/Estudio%20Comparativo%20del%20Sector%20sin%20Fines%20de%20Lucro.pdf>

Fomin. (12 de marzo de 2014). MIF to test innovative Social Impact Bonds financing model in Latin America and the Caribbean. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de: <http://www.fomin.org/>

Fomin. (2015). Creación de un ecosistema de Crowdfunding en Chile. Recuperado el 9 de noviembre de 2015 de: <http://www.agendaproductividad.cl/wp-content/uploads/sites/22/2014/10/BID-Fomin.-Ecosistema-crowdfunding-en-Chile1.pdf>

Fondo de Inversión Social. (2015). Recuperado el 23 de enero de 2015 de: <http://fondoinversionsocial.cl/>

Fondo Monetario Internacional. (Abril, 2013). Informe Anual. Artículo IV.

Foundation Center. (2015). Knowledge Base. Recuperado el 2 de noviembre de : <http://grantspace.org/tools/knowledge-base/Preguntas-y-respuestas-en-espanol/Donantes-institucionales/filantropia-empresarial-corporate-foundations-vs-corporate-giving-programs>

Fundación Colunga. (Sin fecha). Recuperado el 12 septiembre de 2015 de: <http://www.fundacioncolunga.org/>

Fundación Luksic. (Sin fecha). Quiénes somos. Recuperado el 13 de noviembre de 2015 de: <http://fundacionluksic.cl/quienes-somos/la-fundacion/>

Galetovic, A. (2006). La maraña regulatoria. Recuperado el 15 de abril de 2015 de: http://www.cepchile.cl/1_3830/doc/la_marana_regulatoria.html#.Vkc99nwrKtE

Ganguly, B. (8 de agosto de 2014). The Success of the Peterborough Social Impact Bond. Recuperado el 14 de mayo de 2015, de: <https://www.rockefellerfoundation.org/blog/success-peterborough-social-impact/>

Garretón, M., Valenzuela, E. y Echeverría, E. (1983). Chile 1973-198?. Santiago, Chile: Flacso.

Gatica, S. (2015). Understanding the phenomenon of Chilean social enterprises under the lens of Kerlin's approach: Contributions and limitations. *Social Enterprise Journal*, 1 (2), pp.202 - 226.

Godoy, O. (2003). Parlamento, presidencialismo y democracia protegida. *Revista de ciencia política*, 23(2), 7-42. Recuperado en 13 de noviembre de 2015 de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2003000200002&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2003000200002.

Goldman Sachs. (Sin fecha). Initial Results Released for First Social Impact Bond for Early Childhood Education Show Success. Recuperado el 16 de noviembre de 2015 de: <http://www.goldmansachs.com/what-we-do/investing-and-lending/impact-investing/case-studies/sib-slc-fact-sheet.pdf>

Hofstede, G. (2010). The Hofstede Center. Recuperado el 1 de Noviembre de 2013 de: <http://geert-hofstede.com/>

Huneus, C. (2000). Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado. *Revista ciencia política (Santiago)*, 20 (2), pp.103-130.

IIPC. (Sin fecha). Impact Investing Policy Collaborative. Recuperado el 10 de enero de 2015 de: iipcollaborative.org

Inversión de impacto Chile. (2015). Quiénes somos. Recuperado el 16 de noviembre de 2015 en: <http://www.inversiondeimpacto.cl/>

Instiglio. (Sin fecha). Invertir en aquello que les importa: Cómo atraer a los inversionistas correctos.

J-PAL. (Marzo, 2011). Informe Final Comisión Brújula.

J-PAL Latinoamérica y el Caribe, Abdul Latif Jameel. Poverty Action Lab. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de: www.povertyactionlab.org/node/1963

Jütting J. (Diciembre de 1999). Public-private-partnership and social protection in developing countries: the case of the health sector. Documento presentado en ILO workshop "The extension of social protection". Ginebra, Suiza.

Kuleshov, A. y Belt, J. (2015). Development Impact Financing in the Agricultural Commodity Sector: An Informal Consultation. Recuperado de: <http://www.kit.nl/sed/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/DIB-consultation-Note-May-2015.pdf>

Liebman, J. (2011). A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance. Recuperado de: <https://collaboration.worldbank.org/docs/DOC-7387>

Lumni. (Sin fecha). ¿Cómo funciona?. Recuperado el 13 de noviembre de 2015 de: <http://www.lumni.cl/que-hacemos/lumni-chile/>

McKinsey & Company. (Mayo, 2012a). From Potential to Action: Bringing Social Impact Bonds to the U.S. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de: mckinseysociety.com/social-impact-bonds/

McKinsey & Company. (Abril, 2012b). Social Impact Bond: Intermediary Capabilities Due Diligence Introduction.

Mertz, C. (Mayo, 2013). 95 propuestas para un Chile mejor. Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile. Capítulo 17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos. Recuperado el 23 de mayo de 2015 de: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/delincuencia-en-chile-diagnostico-y-propuestas-catalina-mertz.pdf>

Ministerio Desarrollo Social. (2012). En Chile todos contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle 2011. Recuperado el 10 de septiembre de 2015 de: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plancalle/docs/En_Chile_Todos_Contamos.pdf

Ministerio de Desarrollo Social. (2014). Relación entre inversión pública e inversión privada en Chile 1996-2012. Recuperado el 1 de marzo de 2015 de: http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fotos/Relacion_IPri_IPub4_070214.pdf

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Instituciones registradas. Recuperado el 13 de noviembre de 2015 de: <http://sociedadcivil.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fundaciones-registradas/?categoria=2>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. División de Coordinación Interministerial. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Recuperado el 15 de enero de 2015 de: www.minsegapres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf

Ministerio de Educación. (Sin fecha). Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados y de los regidos por el D.L. 3166, SNED. Recuperado el 20 de febrero de 2015 de: www.sned.mineduc.cl.

Ministerio de Hacienda, Dipres. (2015). Organigrama. Recuperado el 14 de noviembre de 2015 de: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-37006.html>

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. (Sin fecha). Evaluación de Impacto de Programas (EI). Recuperado el 2 de abril de 2015 de: www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15223.html

Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile Orígenes y Efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), pp. 417-438.

OCDE. (2012). *Education Indicators. Education at a Glance*

OCDE. (2014a). *Social Indicators. Society at a Glance*.

OCDE. (2014b). *Panorama de la Educación 2014*. Recuperado el 3 de marzo de 2015 de: <http://www.oecd.org/edu/Chile-EAG2014-Country-Note.pdf>

OCDE. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>

OCDE. (2016). *Data: Chile*. Recuperado de: <https://data.oecd.org/chile.htm>

Plass, C. (2013). *Chile: Concesiones de Obras Públicas*. Ministerio de Obras Públicas del Gobierno de Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Mundial de Desarrollo Humano 2015. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_es.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Abril, 2015). Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de politización 2015. Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de: <http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/desarrollohumano/Informe%202015.pdf>

Rivera, M. (2010). A Comparative Study of Individual Philanthropy in the U.S. and Chile. Escuela de Ingeniería. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Savas, E.S. (2000). Privatization and Public-Private Partnerships. Nueva York, EEUU: Chatham House Publishers.

Servicio de Registro Civil e Identificación. (2015). Personas Jurídicas hasta 2014. Recuperado el 14 de noviembre de 2015 de: <https://www.registrocivil.cl/PortalOI/transparencia/index.html>

Siavelis, P. (1992). Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet. Recuperado el 3 de mayo de 2015 de: <http://www.revistas.uchile.cl/files/journals/48/articles/36933/attachment/36933-127664-1-AT.pdf>

Social Finance Limited. (Sin fecha). Introduction to Social Impact Bonds. Recuperado el 5 de enero de 2015, de: <http://www.socialfinance.org.uk/>

Social Finance. (2014). Foundations for Social Impact Bonds: How and Why Philanthropy is Catalyzing the Development of a New Market. Recuperado el 4 de abril de 2015 de: <http://www.socialfinanceus.org/pubs/foundations-social-impact-bonds-how-and-why-philanthropy-catalyzing-development-new-market>

Social Trust. (2015). Informe Final. Inclusión en el mercado laboral de las mujeres NINI: análisis de factibilidad para un bono de impacto social.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Municipalidad de Los Ángeles. (Sin fecha). 2005-2008 Incuba Bio Bio: incubando empresas y alianzas público-privadas para el desarrollo económico. Recuperado el 22 de enero de 2015 de: <http://www.territoriochile.cl/1516/article-76431.html>

Sulemankhil, I. y Novak, C. (Julio de 2012). Social Impact Bonds: Benefits and Promises. Social Finance.

Van Herpen, G. (Septiembre de 2002). Public Private Partnerships, the Advantages and Disadvantages Examined. Association for European Transport. Recuperado el 4 de mayo de 2015 de: <http://abstracts.aetransport.org/>

Triling Global. (2015). What is the Difference Between Impact Investing and Socially Responsible Investing?. Recuperado el 14 de noviembre de 2015 de: <http://www.trilingglobal.com/trilinc-blog/difference-impact-investing-socially-responsible-investing/>

Vivallos, L. (Diciembre de 2006). Experiencia de la Asociación Público Privada en Chile. Ministerio de Obras Públicas.

Von Baer, H. y Torralbo, F. (2012). 95 propuestas para un Chile mejor. Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile. Capítulo 2: Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia. Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile. Recuperado el 10 de septiembre de 2015 en: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/chile-descentralizado-y-desarrollado-heinrich-von-baer-y-felipe-torralbo.pdf>

Resumen casos BIS Chile bono de impacto social en seguridad ciudadana

DETERMINACIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO

Con el objetivo de poder determinar con mayor precisión la población que presentaría mayor idoneidad para la implementación de un BIS, Instiglio analizó más de 10 poblaciones potenciales, en donde el fenómeno de los niveles de reincidencias se presentaban más complejos. Luego de dos procesos de filtro, fue posible concluir que los adultos con condenas menores a un año (en el Sistema Cerrado) era la más pertinente.

Como hemos visto, según Genchi (2013), esta población representa un 66% del total de egresados cada año y tiene una tasa de reincidencia de 63%, más alta que el promedio de todos los egresados (50,5%). Adicionalmente:

- i. Presenta **mayor brecha en servicios**: pocos recursos se destinan al trabajo post-penitenciario.
- ii. La información **permite segmentar a la población y medir sus tasas de reincidencia**.

iii. Suscita **mayor apertura institucional**: la cual se mostraría dispuesta a apoyar el desarrollo del nuevo departamento post-penitenciario.

iv. Hay **evidencia internacional** de otros BIS que se han enfocado en este segmento y han generado resultados positivos.

EXISTENCIA DE BRECHA DE SERVICIO

Se identificó la existencia de 10 programas públicos que trabajan con esta población, concluyendo que pese a la existencia de diversos programas que buscan disminuir la reincidencia, las evaluaciones a las que han sido sujetos identifican cuatro tipos de brechas que deben ser gestionados:

- i. **Calidad**: atienden diferentes necesidades criminógenas, pero hay deficiencias en la entrega de servicios.
- ii. **Cobertura**: ningún programa cubre el 100% de la población potencial (ej. Reinserción Laboral

cubre el 6%). Tampoco existe un programa homogéneo a nivel nacional.

iii. **Coordinación y continuidad:** falta coordinación entre las intervenciones intramuros y las necesidades de la población penitenciaria cuando accede a los beneficios de salida.

iv. **Uso de evidencia:** la evidencia apoya los modelos de atención integral y el enfoque RNR, pero en general, no se han seguido estas prácticas. Tampoco hay evaluaciones rigurosas publicadas que atribuyan resultados al programa.

INTERVENCIÓN PROPUESTA

Para lo anterior, se propone concentrar los esfuerzos en diseñar una intervención que se base en el modelo de gestión de casos en servicios de transición. El estudio señala que existe contundente evidencia internacional de que cuando los servicios de transición se implementan y evalúan adecuadamente, han logrado reducir la reincidencia.

En particular este modelo, personalizado y multidimensional, busca evaluar el riesgo y las necesidades criminógenas del interno tempranamente para trazar un plan personalizado. Este plan comprende tres etapas:

i. **Previo al egreso:** proveer tratamientos según necesidades identificadas. Entre otras actividades potenciales, destacan: verificación de antecedentes

sociales, familiares, renovación de vínculos y confección del plan individual de intervención.

ii. **El día del egreso:** un familiar o el gestor de caso encuentra al interno en la puerta del reclusorio.

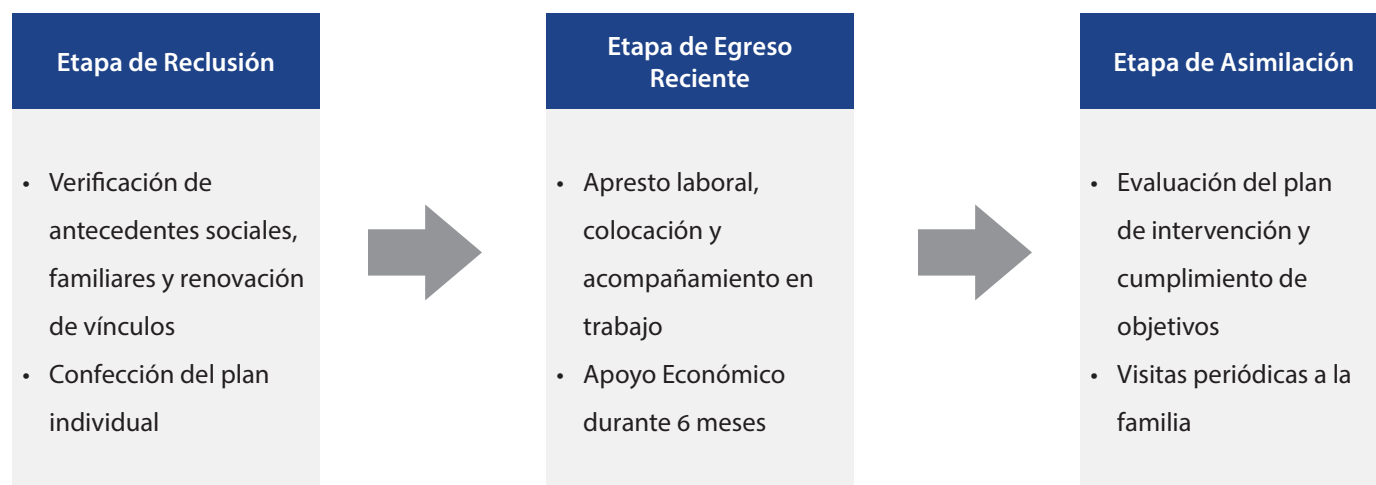
iii. **Posterior al egreso:** seguimiento con el gestor de caso y participación con los trabajadores sociales. Entre otras actividades potenciales, destacan: apresto laboral, colocación y acompañamiento en el trabajo, apoyo monetario, rehabilitación de dependencia de alcohol y drogas, salud mental y visitas periódicas de seguimiento.

Las principales ventajas en proveer servicios integrados a gran escala y cubrir las necesidades específicas de cada individuo. Como limitaciones se observa el alto costo y que debido a la heterogeneidad de los servicios, la magnitud del efecto es variable.

En particular, se propone ajustar, robustecer y escalar un modelo de intervención como el de la Fundación Coresol, denominado Programa “De mi depende” desarrollado entre el 2010 y el 2013. En su origen este Programa se basa en una selección de beneficiarios estricta a través de “perfiles ideales” de los participantes. Normalmente, se selecciona a adultos mayores de 35 años, con condenas largas (> 5 años) y con la mitad cumplida, con buena conducta, consumo no problemático de drogas, entre otras.

Este programa consta de tres etapas, que se pueden apreciar en más detalle en el cuadro adjunto:

Cuadro Nº4: Detalle tres etapas del programa



ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD

Con el objeto de determinar la factibilidad que presenta el modelo del BIS para atacar ésta arraigada problemática, se analizó la población objetivo bajo diferentes dimensiones:

a. Existencia proveedores pertinentes

Luego de una revisión de más de 21 potenciales proveedores potenciales, fue posible corroborar la existencia de programas en materia de reinserción con capacidades heterogéneas. Algunos de los cuales podrían ser susceptibles de participar en un modelo como los BIS, pero existen barreras que superar. Específicamente:

- Los proveedores **carecen de evaluaciones rigurosas** y sólo algunos poseen datos históricos de su desempeño.
- La forma en que los proveedores seleccionan la población beneficiaria de sus programas

hace **difícil determinar si los resultados son atribuibles a la intervención.**

- **No existe una sola organización** que concentre capacidades en todos los ámbitos de las necesidades de la población penal.

Por tanto, se recomienda construir un BIS que sea flexible para incluir o excluir proveedores con base en su desempeño y en las necesidades del programa.

A continuación se adjunta un cuadro resumen con los cuatro proveedores que muestran mayor preparación para participar de un modelo como el BIS:

b. Factibilidad de generar alto retorno social

Para medir el valor potencial de la intervención se utilizó, como hemos dicho anteriormente, el ahorro que generaría en “días-cama” un programa de gestión de caso en servicios de transición de este tipo.

Cuadro N°5: Cuadro resumen cuatro proveedores

Nombre	Intervención	Razonamiento
Fundación Paréntesis	Tratamiento Adicciones Terapia Cognitivo Conductual	Equipo altamente capacitados que proveen un servicio sofisticado (Terapia-Cognitiva Conductual) con gestión de desempeño aceptable.
Proyecto B	Empleo	Pequeña escala, pero con equipo sofisticado y muy motivado para implementar un BIS. Gestión de desempeño aceptable.
CORESOL	Empleo y gestión de caso	Experiencia en un programa muy parecido a servicios de transición.
Cámara Chilena de la Construcción	Empleo	Experiencia en programa estructurado de transición y buena coordinación entre trabajo intra y post-penitenciario.

En primer lugar, se estimó el costo sin intervención para una cohorte simulada de 1.000 casos a partir de su egreso y hasta 4,5 años. Se utilizó como base los resultados del estudio citado anteriormente del 2007 y una estimación para los años siguientes no observados. Considerando que el promedio de días de cárcel para esta cohorte sería 359 días, sin intervención, el costo estimado sería de US\$ 8.123 mil millones³.

En segundo lugar, se estimó el costo con intervención. Si suponemos una reducción de la reincidencia de 8,4% a lo largo del período (resultados obtenidos por el BIS de Peterborough en su primer año), la tasa de reincidencia bajaría a un 46,2%, disminuyendo el promedio de días cama para esta cohorte a 329 días. Con esto el

³ Esto es 1.000 (casos) X 359 (promedio de días de cárcel para la cohorte) X US\$ 22,6 (costo día cárcel).

costo con intervención sería de US\$ 7.441 millones. Esto nos da un ahorro bruto de US\$ 682.364.

Para comparar el costo estimado de un programa, se utilizó un Estudio de The Urban Institute (Roman y Chalfin, 2006), que analizó el costo – beneficio de varios programas de transición en EE UU., reportando un costo promedio por interno de US\$ 682, esto es US\$ 681.672. Generando por tanto un ahorro neto conservador de US\$ 700 para el programa.

Por tanto, se logró concluir que los servicios de transición pueden generar ahorros al gobierno que pagarían el costo del programa en 4,5 años.⁴

⁴ Este análisis únicamente calcula los ahorros para el sistema penitenciario. Un análisis más amplio mostraría aún más beneficios para el Estado, sus dependencias y la sociedad. Incluso utilizando supuestos más conservadores se encontró que el programa podría generar ahorros netos en 6,1 años.

Cuadro Nº6: Resumen preferencia métrica según objetivo relevante

Objetivo del pagador	Tendencia del delito	Métrica que mejor alinea los incentivos
Reducir costos para el sistema penitenciario	Delitos graves con periodos largos de encarcelamiento	Días de cárcel evitados
Reducir la percepción del delito	Reincidencia sobre delitos menores en varias ocasiones	Nuevas condenas evitadas
Otorgar oportunidad laboral al ex ofensor	-	Número de trimestres que el individuo está empleado

c. Existencia de resultados medibles

Una de las características fundamentales de los BIS es que introducen rigurosidad y orientación a resultados al diseño de políticas públicas innovadoras. Como tal requiere contar con métricas de resultados robustas y pertinentes.

Es por lo anterior, que los consultores revisaron métricas de pagos de BIS en tres categorías: permanencia en el programa, empleo y reincidencia; y las contrastaron con los atributos que debe contener un indicador de este tipo.⁵

A continuación se adjunta un cuadro que resume la preferencia de métrica según objetivo relevante:

Dado que en Chile se evidencia una alta rotación penitenciaria entre quienes cometen delitos menores, el número de nuevas condenas puede ser la métrica más relevante porque colocaría más incentivos en frenar la circulación de condenas cortas.

⁵ Que sea pertinente para el pagador, fácil de medir, que minimiza riesgo de incentivos perversos y transfiere riesgo de desempeño adecuado del pagador al inversionista.

Para disminuir el riesgo para el inversionista e incentivar el empleo se sugiere agregar una segunda métrica de pago vinculada a la empleabilidad. Así, el conjunto de métricas propuesta es:⁶

1. Número de nuevas condenas;
2. Número de trimestres que los individuos permanecen empleados.

d. Factibilidad de establecer resultados y causalidad

Finalmente, la rigurosidad requiere que sea factible establecer causalidad y demostrar que la intervención es la causante del impacto logrado. Para lo anterior, las evaluaciones experimentales son internacionalmente reconocidas como el golden standard para atribuir resultados y reducir el riesgo de sobre (sub) pagar.

Sin embargo, si existiesen amenazas relevantes para identificar el impacto del programa, se

⁶ La información necesaria para cada métrica puede ser recolectada a partir de datos administrativos.

Tabla Nº9: Métodos

Método	Sólo debe implementarse si...	Credibilidad
Pareamiento por Puntaje de Propensión	Hay datos suficientes que permitan hacer un matching de calidad entre el grupo de tratamiento y control. Las condiciones del contexto sean estables entre los dos grupos.	Posiblemente creíble
Análisis de tendencia temporal con línea basal	Se cuenta con datos retrospectivos de alta calidad. La tendencia histórica es igual a la futura y no hay cambios en el tiempo.	Menos creíble debido a fluctuaciones en la economía, entre otros factores
Pre-post tratamiento	No existe una tendencia externa que afecte los resultados del programa, como la tasa de desempleo que afecta las oportunidades de reinserción social y laboral.	Poco Creíble

identificaron otros métodos que podrían ser aplicables bajo ciertas condiciones:

CONCLUSIONES

El análisis de los consultores sugiere que la reincidencia penitenciaria presenta una oportunidad concreta para desarrollar un BIS en Chile, ya que cumple con dos condiciones básicas:

La existencia de un problema claro a ser abordado:

- Altas tasas de reincidencia: uno de cada dos egresados regresa a la cárcel dentro de 3 años.

- Existe una reincidencia concentrada (tasas elevadas entre jóvenes y entre quienes cumplen condenas cortas) y con una población potencial grande (66% de los egresados salen después de una condena corta de menos de 1 año)

- Con potenciales ahorros para el Estado (más de US\$ 8,583 por reincidente) y muchos beneficios para la sociedad, se estima que el costo general del delito es de 2,2% del PIB.

Y la constatación de que la solución a través de un BIS es factible:

- Existen proveedores capaces, con cuatro proveedores en particular que se destacan sobre el resto.

- Hay una brecha en servicios que se puede cerrar: Dipres estima que el programa de reinserción social post-penitenciario sólo alcanza a un 6% de la población potencial.
- Hay una intervención que da un caso de ahorro específico, llegando al punto de equilibrio en 4,5 años.
- Los resultados son medibles, por ejemplo pagando con base en el número de nuevas condenas y de los trimestres empleados.
- Se puede atribuir resultados a través de una evaluación de impacto.
- Definir la forma idónea de estructurar legal, administrativa y presupuestariamente bajo las particularidades que requiere un modelo como los BIS y la Ley Chilena.
- Contar con la adherencia y voluntad política de los actores gubernamentales pertinentes (principalmente Ministerio de Justicia, Hacienda e Interior) para apoyar la implementación efectiva del Bono en sus etapas futuras.

Desafíos Para la implementación del BIS en Seguridad Ciudadana, el equipo consultor estima que deben focalizarse los esfuerzos futuros en abordar las siguientes dimensiones:

- Desarrollar e integrar las diferentes capacidades de los proveedores de servicios. Específicamente:
 - Mejorar sus sistemas de gestión para masificar sus servicios.
 - Mejorar su capacidad de implementar su programa en forma sistematizada y basada en evidencia.
 - Articular el trabajo inter-organizaciones para facilitar la cooperación y especialización.

Resumen casos BIS Chile bono de impacto social en prevención del maltrato infantil

DETERMINACIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO

Con el objeto de poder determinar la población que mayormente se pueda ver beneficiada por una intervención orientada a reforzar los niveles relacional e individual, se realizó un proceso en dos etapas:

En **primer lugar**, a través de tres mesas técnicas y reuniones con actores relevantes (públicos y privados), se identificaron tres potenciales “momentos” en los cuales una intervención como los BIS pueden ser pertinentes:

- **Prevención primaria:** el objetivo sería reducir los niveles de maltrato infantil a la población general, a través de una oferta Universal de promoción de los factores protectores del buen trato.
- **Prevención secundaria:** evitar el escalamiento de violencia y, eventual, institucionalización de niños/as en riesgo de caer en cuidados alternativos.

- **Prevención terciaria:** lograr la des-internación de niños/as en residencias para su pronta y exitosa derivación a familia de origen, extendida o acogida.

Pese a que los tres momentos mostraban potencialidad, se optó por profundizar el análisis en prevención secundaria⁷; esto es, complementar la prioridad gubernamental en primera infancia y el esfuerzo de des-institucionalizar a los NN, disminuyendo el “flujo de entrada” de casos a residencias, trabajando con NN en riesgo donde existe un potencial adulto responsable, evitando

⁷ Según estudios internacionales, “...la acción de programas enfocados en un nivel de prevención secundaria resulta de vital importancia, ya que permite abordar los problemas cuando todavía no se ha traspasado la frontera de la disolución familiar (Colapinto, 1995); es decir, cuando el daño relacional no se ha tornado crónico y aun no se demanda una acción de protección legal, la salida del niño de su hogar y su posterior institucionalización (Arruabarrena, 2009; Trenado, Pons-Salvador & Cerezo, 2009)”.

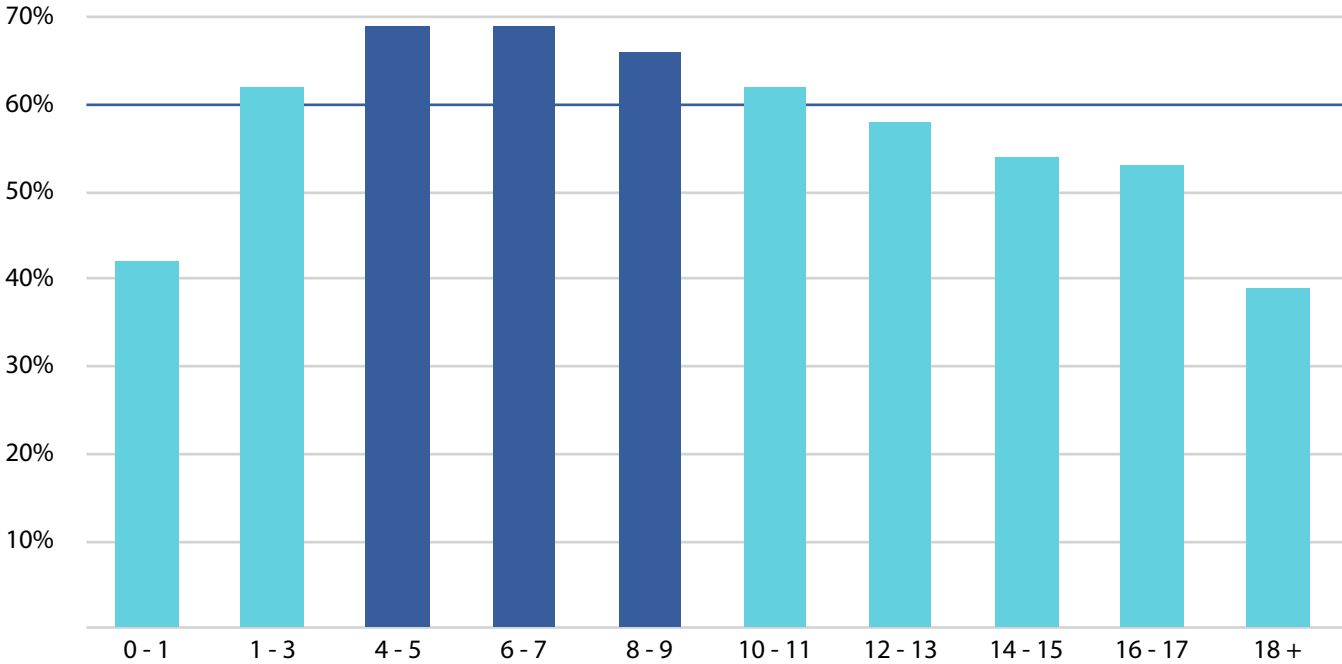
el escalamiento de la violencia y la consiguiente derivación a residencias.

En **segundo lugar**, se procedió a definir el grupo etario bajo cuatro variables principales:

- **Relevancia Social & Política:** como se ha señalado, el Gobierno se ha dispuesto que la internación de niños/as de 0-8 años en Residencias sea una medida excepcional, en línea con los convenios internacionales y las recomendaciones de la ONU. Con especial foco en los infantes de 0-3 años. Con lo cual se abre una oportunidad para complementar las prioridades gubernamentales, en el rango etario de 4 a 9 años.

- **Magnitud del segmento:** un 45% de los NNA atendidos en la Red Sename tienen 9 años o menos. De estos un 75% tienen entre 4 y 9 años, representando un universo de más de 18,000 niños/as atendidos en los diferentes niveles a lo largo del país.
- **Incidencia del Maltrato en el segmento:** Como se puede apreciar en el gráfico adjunto, el segmento de NN entre 4 y 9 años presentan los mayores niveles de maltrato (sobre el 65%) dentro del universo de NNA atendidos en la Red Sename.
- **Con necesidades especiales:** Al analizar en más detalle las causas de ingresos en los diferentes grupos etarios, es posible identificar que en el

Gráfico Nº4: % NNA atendidos por Sename que presentan Maltrato Infantil por rango etario



Fuente: Sename (2014). En el gráfico se detalla el % de NNA atendidos por Sename que presentan algún tipo de Maltrato Infantil, separados por edad. En azul se destaca el rango etario seleccionado como objetivo.

segmento 4 – 9 años, disminuye la negligencia como factor principal de maltrato; aumentan todos los distintos tipos de maltratos (físicos y psicológicos), se mantiene la presencia de violencia familiar y aumentan las causales de delitos sexuales.

En particular se propone trabajar con aquellos NN entre 4 y 9 años que han sido derivados desde diferentes fuentes (Carabineros, Red Territorial, Red Sename, escuelas, etc.) a los Tribunales de Justicia y donde el juez determina que el NN no se encuentra en riesgo inminente y donde existe un potencial adulto responsable con el cual trabajar.

EXISTENCIA DE BRECHA DE SERVICIO

Se realizó un exhaustivo análisis de la oferta pública disponible concluyendo que existe una clara brecha de servicio para la población objetivo identificada. A continuación se adjunta un resumen de los argumentos identificados:

- Con la eliminación de los Programas de Prevención Comunitaria, programa orientado a la prevención primaria, se hace más necesario intervenir a nivel de prevención secundaria, para evitar el escalamiento de los niveles de vulneración, antes de que los lazos familiares se destruyan.
- Tanto en Programas Especializados, como en Programas de Prevención secundaria, existe una lista de espera de cerca del 75%,

reduciendo la probabilidad de una atención específica y oportuna.

- El Programa Piloto Vida Nueva⁸, apunta a atacar varias de las problemáticas identificadas en este estudio. Sin embargo, dado su foco en prevención del delito, sólo un 10% de los beneficiarios tienen entre 0 – 9 años.
- Los Programas de Protección Focalizada, dirigidos a los casos de mediana complejidad, muestran una alta dispersión en su implementación e instrumentos, no respaldada por intervenciones basadas en evidencia o con resultados medibles.
- La oferta pública no posee programas sistemáticos y especialidades en palear los factores de riesgo de los cuidadores de los NN que sufren maltrato; principales factores de vulneración del grupo objetivo.

⁸ Programa desarrollado por en conjunto con el Ministerio de Justicia y la Subsecretaría de Prevención del delito (con el apoyo del Ministerio de Salud y Educación). Este programa busca contribuir a la superación de las situaciones de vulneración y/o a la interrupción de conductas transgresoras en NNA derivados del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas en ocho comunas de la R.M. Se basa en cuatro pilares programáticos: Diagnóstico, derivación y seguimiento de casos a través de gestores territoriales; atención especializada en promoción, prevención y protección de derechos; disposición de programas de prevención generalizada para casos de mediana complejidad y especializada para casos de mayor complejidad.

INTERVENCIÓN PROPUESTA

Un estudio realizado por Gómez et. al. (2009) identificó las características de los cuidadores de NN atendidos en los Programas de Intervención Breve, asociados a casos de mediana complejidad. Destacan las falencias en competencia parental, dependencia de alcohol & drogas, seguridad familiar (maltrato, negligencia), salud mental y factores relativos a vulnerabilidad socio económica (escolaridad, indigencia y trabajo esporádico). Estas conclusiones coinciden con la literatura internacional. El estudio concluyó a su vez, que un 85,7% de los NNA ingresados muestra señales o bien un claro deseo de permanecer en su familia.

Considerando las directrices recomendadas por Muñoz et. al. (2013)⁹, este estudio recomienda la implementación de una intervención multidimensional que incluya las siguientes características:

- Diagnóstico objetivo respecto a la condición inicial del niño/a, familia y entorno.
- Diseño de un plan de intervención individual que responda a las particularidades del NN y su familia, garantizando intervenciones oportunas y atingentes.

9 Muñoz et al (2013) – “Lineamientos estratégicos para Modelos de Cuidados Alternativos dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal” – Concurso Políticas Públicas 2013: Propuestas para Chile.

- Conexión con la oferta sectorial específica (ej. Condición de vulnerabilidad) en caso de ser requerido.
- Trabajo preferente con la familia de origen / extendida.
- Flujograma derivación claro y Gestor de Caso que conecta con oferta pública.
- Foco en un área geográfica para generar protocolos y compromiso de la red local.

A continuación se adjunta un cuadro que resume la intervención propuesta:

ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD

Con el objeto de determinar la factibilidad que presenta el modelo del BIS para detener la escalada de violencia y evitar la derivación futura de NN entre 4 y 9 años a residencias, se analizó la población objetivo bajo diferentes dimensiones:

a. Existencia de proveedores pertinentes

Con el objetivo de realizar un primer análisis de la oferta de proveedores locales, se analizaron más de 10 organizaciones, programas e instrumentos de evaluación. A continuación se adjunta un cuadro resumen con las principales conclusiones:

- A nivel de instrumentos de evaluación:** existen instrumentos pertinentes, con alta evidencia y que actualmente han sido probados en Chile. Por evidencia y mirada ecosistémica se propone utilizar el NCFAS.

Cuadro Nº7: Resumen de la intervención propuesta

Oferta Común	Complejidad Baja	Complejidad Mediana	Complejidad Alta
Gestor de caso	Entrenamiento Parental – Re vinculación Familiar (Intensidad según complejidad)		
Assessment Inicial / Final		PPF	PIE
Informe Tribunal de Familia		<u>Necesidades Especiales:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación Alcohol / Drogas • Visita Domiciliaria • Salud Mental • Conexión con Oferta Pública Sectorial 	
Seguimiento ex post			

ii. **A nivel de Programas de trabajo con Familias:** existen programas de parentalidad, con escala y mirada eco sistémica. Algunos están a nivel de piloto o cuentan con baja evidencia. Aparece como promisorio el Programa Triple P por evidencia internacional, operación en Chile, intervenciones por nivel y criterio mínimo suficiente (Costo – Beneficio).

basados en evidencia. Se recomienda profundizar este análisis en etapas futuras.

iii. **A nivel de programas especiales:**

- Tratamiento de alcohol y drogas: destaca Fundación Paréntesis por su trayectoria y experiencia.
- Salud mental: al igual que en la experiencia piloto Vida Nueva, la oferta de salud mental puede garantizarse con recursos y apoyo del Ministerio de Salud.
- Otros programas especializados (PIE): existen variadas organizaciones con programas especializados, pero carecen de resultados

b. Factibilidad de generar alto retorno social

Con la finalidad de identificar en forma conservadora el potencial retorno social que este modelo podría tener en el contexto de Chile, se utilizó como indicador pertinente una disminución de los días-cama de NN producto de una menor derivación a residencias¹⁰.

¹⁰ Se considera conservadora, ya que no incluye costo de re ingresos a Residencias, otros programas de menor complejidad, ni ahorros en procesamiento de casos en el Sistema de Protección de Menores (Poder Judicial y Ministerio de Justicia principalmente). Adicionalmente, asume tasa de éxito de un componente de la intervención (Fortalecimiento Parental) sin considerar el resto de los componentes. Finalmente, tampoco considera ahorros de corto o mediano plazo en otros sub sistemas (principalmente Salud y Educación).

En **primer lugar**, se estimó el costo real por niño en residencias. Si consideramos que el costo real¹¹ de atender un NN en residencias es de US\$207.855 mensuales y que la permanencia promedio es de 36 meses; es posible calcular el costo real por niño (o alternativamente el ahorro potencial bruto por niño/a, si es que se evita su derivación a Residencias) en aproximadamente US\$11.000.

En **segundo lugar**, se identificó la magnitud del problema para el rango etario. Si consideramos que cada año ingresan a Residencias cerca de 600 niños entre 4 y 9 años, el efecto económico de esta realidad se puede cifrar en US\$ 6,6 millones anuales (Nº NN que ingresan a residencias por el costo real por niño).

En **tercer lugar**, debemos estimar una tasa de reducción producto de la intervención. Si consideramos que programas internacionales de fortalecimiento parental basados en evidencia (Ej. Triple P) han logrado tasas de reducción de un 16% en la cantidad de derivaciones a Residencias.

Finalmente, en **cuarto lugar**, se calculó el ahorro potencial bruto producto de la intervención si extiende su alcance al rango etario seleccionado, cifrándolo en US\$1 millón (nº de NN de 4 a 9 años que ingresan a residencias por Tasa de reducción por Costo Real por niño/a).

11 Se utiliza el costo real y no la subvención actual (US\$ 162.261 para el 2015), dado que existe un compromiso explícito del Gobierno de ir cubriendo dicha brecha en el corto plazo.

c. Existencia de resultados medibles

Dado que se requiere objetivar el proceso de derivación, para no generar incentivos perversos, se propone que el éxito/contrafactual sea construido en base a la definición (ex ante, ex dure y ex post) del Juez que revisa el caso.

Se propone además excluir todos los casos donde el NN sea inmediatamente derivado a residencias (por ejemplo por riesgo inminente a su seguridad), no exista un adulto potencialmente responsable o porque las causas por las que entra a Tribunal no serán tratadas en el programa (Ej. abuso sexual).

Considerando ese universo de casos potenciales, se recomienda como indicador de éxito del programa: % de NN que egresan del programa y no re ingresan a residencias al cabo de 18 meses versus el grupo de comparación. Alternativamente, en el caso de que sea posible sistematizar la trayectoria histórica del NN, se puede evaluar:

- Extender o acotar el plazo meta de éxito.
- Profundizar la condición de éxito, pudiendo no sólo incorporar el ahorro generado por menores gastos en residencias, sino que también, los ahorros por re ingresos, y los ahorros (o potenciales costos adicionales) por menor (mayor) uso de programas de menor complejidad.

d. Factibilidad de establecer resultados y causalidad

La Evaluación experimental es, por definición el golden standard de las evaluaciones, ya

que permite aislar todos los demás factores que pueden explicar el impacto buscado. Sin embargo, la evaluación debe cumplir con diferentes requisitos: que permita concluir con transparencia que el impacto generado se deba a la intervención, que sea factible de Implementar y que sea costo-beneficio.

Para lo anterior se analizaron siete alternativas para construir el contrafactual con el cual comparar los resultados obtenidos por la intervención: Experimentales (aleatorizar a nivel de casos, a nivel de jueces y a nivel de comunas), cuasi-experimental (contra el resultado ex post de otros jueces, otras comunas) y no experimentales (contra tasas históricas, contra benchmark internacional).

De manera provisoria¹² se propone utilizar un modelo cuasi-experimental de evaluación, comparando los resultados obtenidos en las comunas donde se implementa el programa versus los obtenidos por comunas no intervenidas que presentan características similares. Lo anterior puede ser reforzado con un estudio de casos que permita calcular la trayectoria histórica de NN con características similares a la población objetivo.

Los argumentos principales para la recomendación anterior, se basa en la dificultad de aleatorizar las unidades sin caer en potenciales conflictos éticos (ej. por casos), por rigurosidad (no existen suficientes jueces para aleatorizar) y por

¹² Este análisis debe ser acordado con el evaluador externo a cargo de medir si el Bono tuvo éxito en reducir los niveles de derivación en forma objetiva.

factibilidad (el modelo requiere el apoyo de la red territorial, con lo cual se necesita el compromiso explícito de participar).

CONCLUSIONES

Este estudio ha mostrado la gravedad de la problemática del maltrato infantil y la factibilidad de utilizar el modelo de los BIS para gestionar algunas de sus brechas:

- La **problemática social es relevante** (75% de los NNA declaran haber sido víctimas de violencia de parte de sus cuidadores), con altos impactos futuros para el desarrollo de los NN vulnerados y el Estado.
- Los **resultados a la fecha no han sido los deseables**: Largas permanencias (36 meses promedio), situaciones de doble vulneración, los graves efectos de mediano y largo plazo y la deseabilidad de atajar los niveles de violencia a tiempo (ej. los NNA egresados de Residencias tienen 6,7 veces mayor probabilidad de ingresar a Programas de Justicia Juvenil comparado con Programas de mediana Complejidad).
- Los mayores recursos dispuestos por el Estado (aumento esperado de más de un 80% en la Subvención Sename), abren la **oportunidad de generar un ahorro bruto específico** (de más de US\$ 11.000 por cada caso en el que se evita su ingreso a Residencias).

- Pese a la nutrida oferta pública, existe una clara **brecha de servicios** para la población objetivo, respecto a intervenciones con modelos de evaluación y supervisión e intervenciones pertinentes y oportunas para las necesidades del grupo seleccionado.
- Existe **experiencia internacional pertinente**, proveedores locales con el potencial y esfuerzos similares en Chile (ej. Piloto Vida Nueva) que han mostrado prometedores resultados.
- Es posible **identificar un impacto cuantificable** (% de no ingresos a residencias), comparables con contrafactuales construibles (comunas similares).

Desafíos Al igual que en otros BIS se requiere dar una solución al proceso de contratación de corto y/o mediano plazo para realizar un conjunto de pilotos que permitan demostrar la eficacia de este modelo en atajar problemáticas sociales complejas. Para lo anterior se requiere del compromiso y voluntad política de los ministerios sectoriales con el apoyo de otros ministerios transversales, entre estos principalmente Hacienda, para factibilizar legal, administrativa y presupuestariamente, las particularidades de estructurar este modelo.

Adicionalmente, se requiere del apoyo del Ministerio de Justicia y sus organismos relacionados para afinar y robustecer algunas de las conclusiones aportadas para estudio, a través de la disposición de datos públicos específicos y pertinentes. Puntualmente, se

hace necesario realizar un estudio de casos previo a la estructuración del instrumento, para trazar la trayectoria de los NN dentro de la población objetivo, que permita concluir los ahorros (y costos) pertinentes de incorporar en el modelamiento financiero.

En tercer lugar, se requiere profundizar el trabajo con los potenciales prestadores de servicios para apoyarlos en robustecer su capacidad logística para aumentar la cobertura de su oferta, su orientación a resultados y sus niveles de apertura a la colaboración con el resto de los proveedores.

Finalmente, se requiere identificar las comunas idóneas para implementar el BIS, ya que la propuesta presentada se basa en apalancar y apoyar el trabajo realizado por la red territorial de protección de menores.

Resumen casos BIS Chile bono de impacto social en empleo juvenil femenino

DETERMINACIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO

Tal como se señaló anteriormente, la problemática de los NINI tiene un alto componente de género, que afecta al 30% de las mujeres chilenas entre 15 y 24 años. Si se observa exclusivamente el segmento NINI, la incidencia de género es aún más marcada: de los 508.726 jóvenes NINI chilenos, un 62,4% son mujeres y sólo un 37,6% son hombres.

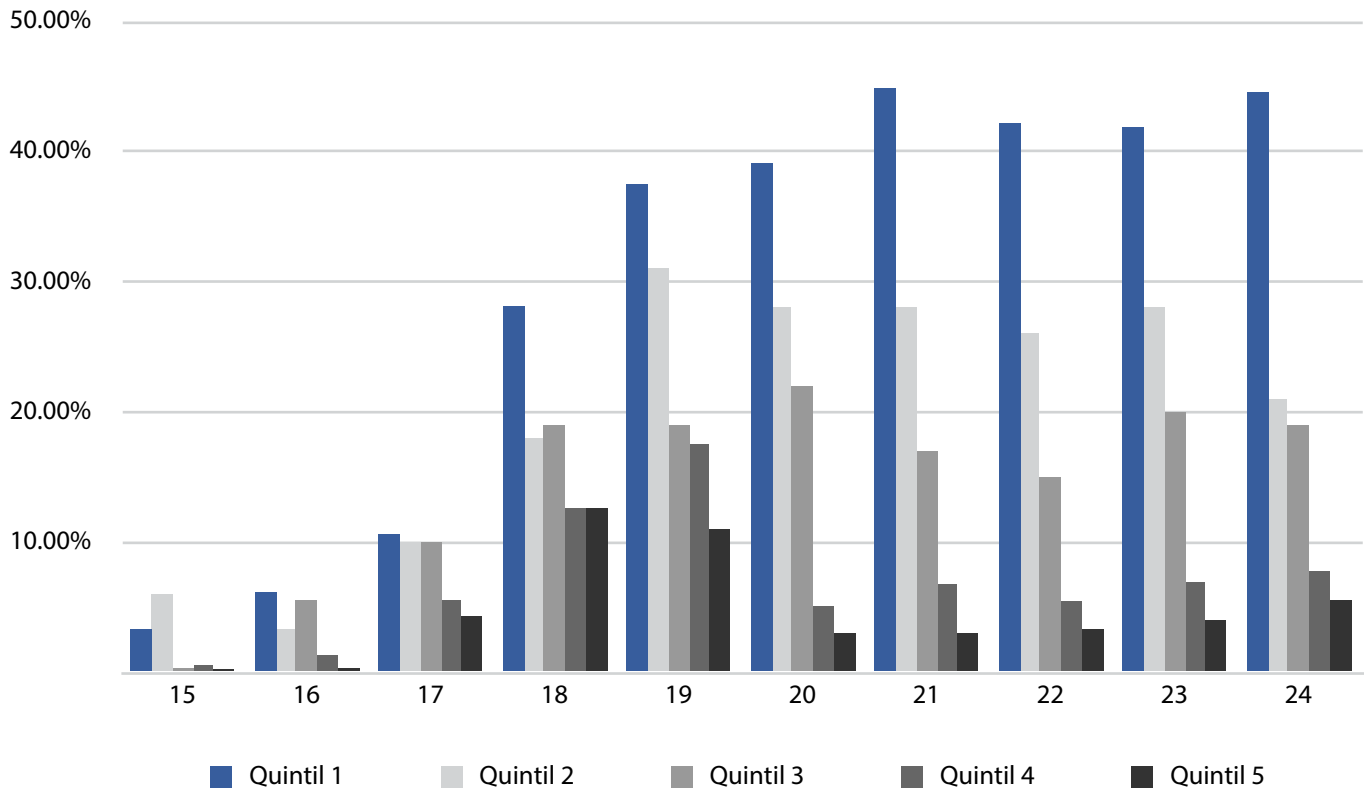
Desde la perspectiva socioeconómica, la problemática de los NINI es un reflejo de las grandes desigualdades existentes en Chile: un 65% de los NINI corresponden a jóvenes del I y II quintil de ingresos, mientras que sólo un 5% pertenecen al V quintil.

Al realizar un análisis por grupo etario, se observa que los menores de edad suelen corresponder a desertores de la educación escolar que no trabajan, mientras que los mayores de 18 pueden ser o no desertores escolares que optaron por no completar o no tener educación superior y que no trabajan.

Tal como es posible observar en el gráfico anterior, el punto en el que la problemática NINI tiene el quiebre más importante es entre los 17 y los 18 años de edad, que es la edad que coincide con el término de la educación escolar. Tratándose de los segmentos socioeconómicos más bajos, éste es el punto donde la población NINI se triplica para el primer quintil, en razón de que los jóvenes no quieren o no pueden continuar con la educación superior, o bien se ven impedidos de ingresar al mercado laboral. Es por lo anterior, que se sugiere la implementación de programas tempranos y preventivos de inclusión laboral focalizados en mujeres jóvenes vulnerables entre 15 y 17 años, lo que permitiría generar un mayor impacto sobre la problemática referida.

En cuanto a su ubicación geográfica, las regiones de mayor población concentran el mayor número de NINI en Chile. La Región Metropolitana tiene a un 38% de los 508.726 del país, la Región del Biobío un 12% y la de Valparaíso un 10%. La tasa de incidencia NINI —número de NINI de un segmento dividido por la población del segmento— a nivel

Gráfico N°5: % NINI por quintil y edad



Fuente: Casen (2013)

de país es similar para la mayoría de las regiones, con las excepciones de Magallanes (12%), y de la I, VII, XIV y XV sobre el 20%.

INTERVENCIÓN PROPUESTA

En concreto, se propone desarrollar una intervención o programa focalizado en prevenir que mujeres entre 15 y 17 años, pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso, abandonen el sistema escolar y continúen con la educación terciaria o bien encuentren un trabajo. Como impactos específicos se espera: disminuir de la deserción educacional y aumento de empleo.

Luego de un proceso de revisión de la experiencia internacional (ver resumen en cuadro n°8), se concluye que las intervenciones implementadas se focalizan principalmente en mejorar el rendimiento escolar, asistencia, la confianza y autoestima de los jóvenes, y la entrega de habilidades blandas. En definitiva, este tipo de intervenciones han permitido, en forma exitosa, aumentar las aspiraciones de los jóvenes y ayudarlos en su transición de la educación secundaria a la terciaria, capacitación laboral o ingreso al mercado del trabajo.

Finalmente, diversos autores Internacionales (Hamalainen y Ollikainen, 2004; Van der Velden

Cuadro Nº8: Resumen de Intervenciones Internacionales analizadas.

Intervención	Población Objetivo	Objetivo	Tipo de Intervenciones
Career Academies (UK)	Jóvenes entre 16 y 19a con antecedentes familiares de riesgo	Complementar la educación de los jóvenes, preparándonos para el mercado laboral	Vinculación de Educación con Experiencias laborales a través de Talleres, prácticas profesionales y mentoring
Big brothers & Big Sisters (EU)	Jóvenes vulnerables en riesgo social	Mejorar el Rendimiento Escolar, desarrollar habilidades cognitivas y evitar conductas de riesgo	Basado en mentorías individuales
EPIS (Portugal)	Jóvenes Vulnerables	Evitar la deserción escolar y mejorar rendimiento académico	Mentorías con foco en habilidades no cognitivas

et al., 2001; Gangl, 2003) destacan la importancia de las prácticas profesionales de corta duración y componentes de emprendimiento para complementar y mejorar los resultados obtenidos.

ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD

Con el objetivo de determinar la factibilidad que presenta el modelo del BIS para atacar esta problemática, se analizaron diversos factores técnicos claves que se resumen a continuación:

a. Existencia de proveedores pertinentes

Para efectos de este informe, se analizaron una serie de programas e intervenciones de organizaciones chilenas. En general, son pocas las organizaciones cuyos programas han sido sometidos a evaluaciones de impacto rigurosas, pero la gran mayoría de ellas están en condiciones de someterse a dichas evaluaciones.

Entre las instituciones analizadas destaca la Fundación Súmate,¹³ dependiente del Hogar de Cristo, que trabaja tanto en la prevención de la deserción, como en la reinserción de desertores, en el reforzamiento para la consecución de la educación superior y en la preparación para la inserción laboral, esto último, a través de prácticas profesionales.

La reconocida experiencia de Súmate va en línea con el foco de la intervención que parecería recomendable: la prevención de la deserción escolar de mujeres entre 15 y 17 años y el incremento de sus oportunidades laborales una vez finalizada la educación escolar, mediante el incentivo a continuar con la educación terciaria y mediante el desarrollo de aquellas habilidades cognitivas y no cognitivas que actualmente

¹³ Existen otras Fundaciones con modelos de intervención similares (Ej. Rodelillo) y otras que desarrollan intervenciones específicas que pueden complementar el trabajo desarrollado por Súmate.

requiere la demanda laboral. El modelo de intervención hace partícipe de este proyecto tanto a la comunidad escolar, como a las familias, de modo de crear un ambiente en el hogar que fomente el progreso de las jóvenes.

Para facilitar la implementación de este bono, consideramos muy relevante que el diseño de la intervención se efectúe teniendo presente las prioridades y necesidades que el Gobierno manifieste en las conversaciones que se sostengan durante el período previo a la implementación del bono. En consecuencia, en esta etapa de análisis de factibilidad no consideramos adecuado proponer un diseño acabado, sino líneas generales que consideramos importantes tener presente para la elaboración del diseño final. En este sentido, un ejemplo que parecería adecuado son las líneas de trabajo actualmente desarrolladas por Súmate, que se resumen a continuación y que podrían ser complementadas con fórmulas utilizadas con éxito en bonos similares al que se propone, particularmente, en aquéllos implementados en Gran Bretaña:

- **Etapa 01:** Evitar la deserción escolar y mejorar el rendimiento académico (un año). Actividades potenciales: diagnóstico individual, elaboración de un Plan de Intervención Personal, nivelación de estudios, desarrollo de habilidades no cognitivas (mediante clases, tutorías y talleres grupales e individuales), reuniones con apoderados, visitas domiciliarias, apoyo psicosocial y reforzamiento, acompañamiento a escuelas intervenidas y evaluación.
- **Etapa 02:** Inserción a la educación superior y preparación para el trabajo (un año). Actividades potenciales: orientación vocacional, reforzamiento académico, tutorías académicas, talleres de desarrollo de habilidades socio-laborales, prácticas profesionales y/o proyectos de emprendimiento.

b. Factibilidad de generar alto retorno social

Estudios internacionales (Godfrey et al, 2002; Coles et al, 2010; Eurofund, 2012) coinciden en que existen dos métodos alternativos de cálculo para cuantificar los ahorros potenciales de una intervención de este tipo:

- **Costos de las finanzas públicas:** Subsidios, transferencias y gastos del Estado focalizados a la población objetivo. El beneficio por tanto se calcula como la diferencia entre egresos desde finanzas públicas recibidos por los NINI vs no NINI.
- **Costos de los recursos:** Pérdidas para la economía en recursos que se dejan de generar. El beneficio será la diferencia de recursos generados por NINI vs no NINI (principalmente relacionados a costos de oportunidad del mercado del trabajo).

Para efectos de este estudio se estimaron los costos de ser (o haber sido) NINI de tres grupos: 15 a 17 años, 18 a 24 años, 25 a 27 años, y mayores de 28, a modo de obtener los costos durante el ciclo de vida. Y se diferenciaron por género, para identificar las brechas.

Costos de las Finanzas Públicas ¹⁴

Según datos de Casen (2013), se observa que se está destinando un 36% más de gasto en subsidios monetarios a la población de 15 a 17 años que es NINI vs los no NINI, tasa que aumenta al considerar los segmentos de mayor edad. Estos subsidios crecen hasta 10 veces a lo largo de su vida, en el caso de los hombres y 8 veces, en el caso de las mujeres. Sin embargo, el gasto total es mayor para mujeres, si se considera el número total de NINI para todos los rangos etarios.

Al ser los gastos dinámicos en el tiempo, se calculó el valor presente neto (VP) de los costos para la población entre 15 y 17 años, considerando prevalencia esperada (ver cuadro n°9). En el caso de mujeres, el costo individual esperado de por vida en condición NINI para mujeres es de US\$ 4.365 y para hombres US\$3.015. La incidencia mayor en mujeres se explica principalmente por una mayor prevalencia de la condición en mujeres y por una mayor esperanza de vida. El costo total, esto es, el VPN individual de cada sexo y rango etario por el número de NINI de cada grupo, es de US\$9.790 millones, siendo US\$8.296 millones el costo total de la problemática para mujeres vulnerables.

14 Es importante resaltar que la estimación está subestimada ya que no se están contabilizando las transferencias no monetarias a los individuos que se entregan por esa condición NINI, ni los costos derivados de problemáticas altamente correlacionadas con la problemática NINI (Ej. Criminalidad, Salud, Abuso de alcohol y Drogas, entre otras ya descritas).

Costos de los Recursos

Para el cálculo de los ingresos no percibidos, se comparan los ingresos promedio de la ocupación principal de los jóvenes, según grupos de edad, con los NINI y se incluyen además los subsidios monetarios¹⁵. Utilizando la misma lógica de cálculo se estimó el VPN de los costos individuales de recursos de un NINI, ponderado por la prevalencia de su condición, según sexo y edad, para los primeros tres quintiles. Obteniéndose para el caso de mujeres un VPN de US\$47.430 y para hombres de US\$33.691. Multiplicando lo anterior por el número de total de personas se obtiene un VPN de US\$78.449 millones, siendo US\$ 65.453 derivados de la condición NINI mujeres.

Es así como es posible concluir que, por cada mujer NINI que permanece en esta condición el Gobierno tiene un costo esperado de \$2.160.654 pesos y la sociedad tiene un costo esperado de \$23.477.796.

A partir de los VPN del costo de los NINI para el Gobierno ajustados por prevalencia, se calcula la máxima disposición a pagar del Gobierno por una intervención que revierta la condición NINI con diferentes grados de éxito en cada individuo intervenido. Como se aprecia en el cuadro n°9 adjunto, intervenir a mujeres con un programa que revierta su condición NINI con un 20% de

15 Los subsidios monetarios se incluyen para poder estimar la pérdida neta derivada de la situación NINI, que corresponde a la suma de los ingresos no percibidos y del costo que adicionalmente demanda la población NINI en términos de pérdida de eficiencia que para la economía representa la entrega de estos subsidios.

Cuadro Nº9: Máxima disposición a pagar del Gobierno por programas que intervengan sobre NINI, según tasa de éxito de la intervención

Costo Máx / Tasa Éxito	10%	20%	30%	40%	50%	60%	80%	100%
Mujeres	\$216.065	\$432.131	\$648.196	\$864.262	\$1.080.327	\$1.296.392	\$1.782.523	\$2.160.654
Hombres	\$149.256	\$298.492	\$447.738	\$596.984	\$746.231	\$895.477	1.193.969	\$1.492.461

Fuente: Social Trust

éxito, por ejemplo, generaría un ahorro para el Gobierno de \$432.131 pesos por persona en total.

El cálculo de este ahorro es conservador en cuanto sólo considera las transferencias directas del Gobierno a las mujeres NINIs. El ahorro es sustancialmente mayor si se consideran (1) las transferencias indirectas, como el desembolso que deberá realizar el Gobierno en programas sociales dirigidos a las NINI, (2) los costos indirectos de esta problemática, como los costos generados por los NINIs que caen en delincuencia –cuestión donde existe, según se explicó, una muy alta correlación– y (3) si se consideran costos de impactos de más largo plazo como el gasto que le significará al Gobierno si los hijos de estas mujeres son NINI (dadas las mayores probabilidades de que lo sean si su mamá es NINI).

c. Existencia de resultados medibles

Las métricas que podrían incluirse como indicadores de cumplimiento del objetivo son:

- Para el objetivo de evitar la **deserción escolar**:
 - % del grupo que obtiene cualificación educacional secundaria vs grupo de control.

- % del grupo que obtiene certificación técnico-profesional vs grupo de control.

- % del grupo que ingresa a educación superior vs grupo de control.

- Para el objetivo de evitar la **aumentar la empleabilidad**:

- % del grupo que obtiene un trabajo vs grupo de control.
- % del grupo que mantiene su trabajo vs grupo de control.

Complementario a lo anterior, se considera importante monitorear algunos indicadores de proceso, que permitan dar cuenta del avance de la intervención:

- Para el objetivo de evitar la **deserción escolar**: completitud del nivel de asistencia escolar exigida, asistencia a cursos técnicos profesionales y obtención de resultados escolares mínimos exigidos.

- Para el objetivo de **aumentar la empleabilidad**: dada la dificultad de encontrar indicadores pertinentes, producto de la diversidad de potenciales alternativas de empleo, no se considera apropiado establecer objetivos exigidos, sin perjuicio de que podrían ser monitoreados: Nivel de habilidades aritméticas, computacionales o no cognitivas; número de entrevistas, prácticas laborales, ofertas recibidas, entre otras.

La frecuencia de la medición dependerá de la variable de que se trate, según el resultado buscado, pues algunos objetivos podrán ser medidos en un plazo menor (por ejemplo, mejoras en los niveles de asistencia) y otros requerirán de un plazo mayor (por ejemplo, la obtención de un determinado grado académico).

d. Factibilidad de establecer resultados y causalidad

Sin perjuicio de que el método de evaluación debe ser analizado en conjunto con el evaluador externo para garantizar que los fondos públicos se inviertan preferentemente en la intervención, se considera relevar los siguientes aspectos:

La unidad de aleatorización debieran ser colegios vulnerables dentro de una misma comuna que respondan favorablemente a la intervención. Para seleccionar las comunas, se considerará la incidencia NINI en la comuna (Encuesta Casen). El grupo de tratamiento estará conformado por aquél número de colegios con alta tasa de deserción necesarios para conformar una muestra que permita demostrar que la intervención

ha sido efectiva. Alternativamente, se puede utilizar la información histórica de los mismos colegios intervenidos como contrafactual, con la desventaja que presenta aislar los resultados de otras variables y establecer causalidad.

CONCLUSIONES

El análisis sugiere que la problemática NINI presenta una oportunidad concreta para desarrollar un BIS en Chile, ya que cumple con dos condiciones básicas:

La existencia de un problema claro a ser abordado:

- Chile posee una de las tasas más altas de NINI entre los países de la OCDE, situación que no ha disminuido como se esperaría, pese a los esfuerzos gubernamentales para palear esta problemática.
- Esta condición tiene **graves consecuencias** para el desertor, su futuro laboral y el de sus descendientes. Con altos costos para el Estado y la Sociedad.
- Existen segmentos de la población que presentan una alta incidencia, dado el marcado **sesgo de clase** (65% pertenecen al I y II Quintil) y de **género** (62,4% del total de NINE son mujeres).

Y la constatación de que la solución a través de un BIS es Factible:

- Existen **proveedores capaces**, que aunque presentan algunas brechas, cuentan con la

experiencia en el segmento objetivo y con modelos de intervención apropiados.

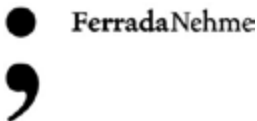
- Hay una **brecha en servicios** dado el foco en desarrollar intervenciones cuando el problema ya está presente, en contraposición a evitarlo tempranamente.
- El análisis económico sugiere que existe una alta disposición a pagar por parte del Gobierno, que varía dependiendo del grado de éxito de la intervención, dado los altos costos para el Estado (\$ 2.160.654) y para la Sociedad (\$ 23.477.796) por cada mujer NINI que permanece en esta condición.
- Existen **indicadores** pertinentes y **formas de medición** que permitan establecer causalidad entre la intervención y su impacto.

Desafíos Como se ha señalado anteriormente, el principal desafío pendiente es robustecer este análisis con las prioridades y necesidades del Gobierno, lo que permitirá afinar el diseño de este bono y facilitar su implementación. Para lo anterior, será fundamental contar con el interés, voluntad política y compromiso de los potenciales Ministerios patrocinantes.

Este informe fue publicado en colaboración con:



Con el apoyo de:



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Gatica, Sebastián.

Bonos de impacto social: el contexto en Chile / Sebastián Gatica, Gabriela Carrasco, Rodrigo Mobarec.

p. cm. — (Monografía del BID ; 442)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Investments-Social aspects-Chile. 2. Financial services industry-Chile. 3. Social responsibility of business-Chile. I. Carrasco, Gabriela. II. Mobarec, Rodrigo. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del Fondo Multilateral de Inversiones. IV. Título. V. Serie.

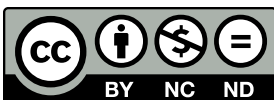
IDB-MG-442

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra está bajo una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial- SinObraDerivada (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI. El uso del nombre del BID para cualquier fin que no sea para la atribución y el uso del logotipo del BID, estará sujeta a un acuerdo de licencia por separado y no está autorizado como parte de esta licencia CC- IGO.

Notar que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

1300 New York Avenue, N.W., Washington, D.C. 20577

 mifcontact@iadb.org

 www.facebook.com/fominbid

 www.twitter.com/fominbid

www.fomin.org

