

BONOS DE IMPACTO SOCIAL

Bonos de impacto social

A través de un nuevo instrumento financiero denominado «bono de impacto social», el sector privado está financiando, estructurando e implementando programas para el mejoramiento de la prestación de servicios públicos, como en salud y educación. Es una figura innovadora que apenas empieza a desarrollarse a nivel mundial, pero que podría tener gran impacto positivo en las comunidades o sectores más vulnerables sin que el Estado arriesgue capital de manera anticipada. Lo anterior, porque, si bien hay un repago por parte del Estado, está sujeto a la verificación del mejoramiento de indicadores en la prestación del servicio de que se trate.

La participación del sector privado en las actividades que pertenecen al Estado ha resultado ser exitosa en la mayoría de los casos, por lo que el involucramiento del privado en el financiamiento de programas sociales y en su diseño debería producir iguales resultados.

PALABRAS CLAVE

APP, Asociación público privada, Bonos, Impacto, Financiación, Servicios.

Social Impact Bonds

By means of a new financial instrument denominated «Social Impact Bond», private sector is financing, structuring and implementing programs to improve performance of public services, such as wealth and education. It is a new device that is starting to be developed worldwide that could have a positive impact over the most vulnerable communities or sectors without public funds being disbursed in advance. Indeed, even though there is a repayment made by the State, the same is subject to verification of the improvement of metrics for the performance of the public service in place.

Participation of private sector in state activities have been successful for most of the cases; having it involved in finance and design of social programs should have equal results.

KEY WORDS

PPP, Public private partnership, Bonds, Impact, Financing, Services.

Fecha de recepción: 26-10-2017

Fecha de aceptación: 30-10-2017

A nivel mundial, se ha venido estructurando una nueva forma de asociación público-privada para financiar programas de políticas públicas. Se trata de un instrumento financiero denominado «bono de impacto social», a través del cual se desembolsan recursos de inversionistas privados para mejorar la calidad, la cobertura o los resultados de los servicios asistenciales que las entidades gubernamentales están obligadas a garantizar. Si bien la implementación de los bonos de impacto social no ha sido masiva, en la medida que se trata de una figura que busca resolver problemas sociales profundamente complejos con la participación del sector privado, su implementación es inevitable; de ahí la importancia de entender qué es, cuál es su estructura y qué ventajas trae para la sociedad.

Antes de explicar qué es un bono de impacto social, es importante aclarar que no son, necesariamente, bonos en su sentido común; es decir, pueden no ser un título valor que se coloque masivamente en el mercado de valores y que tenga una tasa de interés fija en adición al retorno de la inversión. Los bonos de impacto social son asociaciones público-privadas, más parecidas a los contratos denominados «pago al éxito», que buscan obtener financiación privada para desarrollar programas gubernamentales de naturaleza social y preventiva dirigidos a personas o comunidades vulnerables o con necesidades puntuales. Su repago es realizado por la entidad

gubernamental, pero sujeto al éxito del programa y determinado con base en unas métricas que se definen en la estructuración, de manera que el riesgo de lograr un objetivo de interés público se traslada al inversionista privado. Por ejemplo, mediante una asociación público privada de esta naturaleza, el privado se compromete con la entidad gubernamental a disminuir la tasa de embarazos en adolescentes en un 10 % durante los próximos tres años mediante la implementación de programas de prevención financiados con recursos privados. Si se logra la meta, el privado tiene derecho a que la entidad gubernamental le pague el precio acordado, que puede incluir una tasa de interés; de lo contrario, el privado pierde la inversión.

El primer bono de impacto social se lanzó en el Reino Unido en el año 2010. Consistió en un plan piloto para reducir los índices de reincidencia criminal en los prisioneros de la cárcel de Peterborough que, luego de haber sido sentenciados a menos de 12 meses de prisión, quedaban en libertad. El bono, por un valor de £5 millones, se utilizó en el diseño de un programa de asistencia social para acompañar a los exconvictos en la consecución de un empleo, atención en salud, capacitación y un sitio para vivir. El beneficio era claro: tal y como lo explica la organización de Financiación Social (FS), «*menos delincuentes cometerán menos delitos, lo que implicaría menos cárceles que costarían*

menos». Según una investigación, a través del proyecto se logró una disminución del 8.4 % en la tasa de reincidencia.

Desde Peterborough, el uso de los bonos de impacto social se ha expandido a nivel mundial. De acuerdo con datos de FS, existen 70 proyectos en estructuración y se han emitido 89 bonos de impacto social en 19 países, incluyendo Reino Unido (33), Estados Unidos (16), Holanda (7), Australia (6), Canadá y Portugal (cada uno, con 4), que han obtenido USD322 millones, de los cuales se han beneficiado 113.643 personas. Al 2016, se habían emitido 60 bonos de impacto social, de los cuales 22 reportaron información de cumplimiento, 21 indicaron resultados sociales positivos, 12 realizaron pagos parciales a favor de los inversionistas o destinaron los recursos para ser reinvertidos, y 4 proyectos habían sido totalmente pagados.

En la estructuración de proyectos asociados a los bonos de impacto social, participan diferentes actores. En primer lugar, está la entidad gubernamental, que es la que contrata el servicio, determina los indicadores y realiza el pago si se comprueba que se cumplieron las metas. Justamente para efectos de verificar las metas y el cumplimiento de los objetivos, también participa una entidad evaluadora independiente que garantice la transparencia y objetividad, de manera que se asegure que los recursos estatales son pagados al privado cuando efectivamente se han cumplido los objetivos. Debe haber también un operador, gestor o prestador del servicio, que es quien se encarga de diseñar y ejecutar el programa de asistencia social, y un inversionista privado, que es quien desembolsa los recursos y recibe su pago contra la verificación de que los resultados fueron alcanzados. Dentro del grupo de inversionistas más frecuentes en bonos de impacto social se encuentran los fondos de capital privado, los fondos de pensiones, ONG, fundaciones y bancas de inversión. Finalmente, pero no menos importante, está la comunidad o grupos de personas beneficiarias del programa.

También han empezado a participar otros actores. Según un artículo publicado por el programa LEED de la OECD: «*Understanding Social Impact Bonds*» (2016), se han constituido algunos fondos de bonos de impacto social. Estos fondos enfocan sus esfuerzos en mejorar la situación de una misma comunidad o grupo de personas, mediante la celebración de varios contratos con entidades gubernamentales que persiguen el mismo objetivo, con los recursos captados de inversionistas privados (como

Deutsche Bank, el Fondo de Inversión Europea y los fondos de pensiones). En estas estructuras, se alcanzan eficiencias no logradas en los bonos de impacto social que tienen asociado un solo contrato, como la capitalización de experiencias, la diversificación del riesgo y la captación de más recursos por el involucramiento de más financiadores, como es el caso de los fondos de pensiones. En adición a los fondos de bonos de impacto social, existen también los intermediarios, que son entidades dedicadas a estructurar los programas de bonos de impacto social y acercar a los participantes.

No obstante los modelos que se han adoptado hasta ahora, existe toda la flexibilidad para estructurar este tipo de programas, incluso a través de mecanismos similares a las financiaciones de proyecto. En este escenario, se constituiría un vehículo de propósito especial que es el que celebra todos los contratos con el Estado, con el operador, con el evaluador y con los inversionistas, y quien recibe los pagos del Estado con cargo al éxito del programa, para ser posteriormente repagados a los inversionistas.

Ahora bien, el éxito del proyecto que se financia a través de los bonos de impacto social es totalmente dependiente de la estructuración del programa y del operador, ya que el pago de los recursos desembolsados por el privado solo se realiza si se cumplen las metas previamente definidas. El privado, al asumir el riesgo del impacto buscado por el programa financiado, se involucra profundamente en la selección del prestador del servicio, en el diseño del programa, en el seguimiento y vigilancia de su desarrollo, y en la supervisión de la gestión de los recursos. En la medida en que el diseño y la ejecución del programa por parte del operador sean efectivos, no solo se repaga la financiación, sino que la sociedad obtiene el beneficio buscado a través del proyecto.

Por ello, lo más relevante en los bonos de impacto social es la definición y verificación de las métricas que permitan administrar de manera apropiada el programa así financiado. En primer lugar, el programa debe contar con información estadística sobre el problema que pretende gestionar; no de otra manera podrá comparar los resultados que se esperan obtener y de los cuales dependerá su éxito. Así mismo, el programa debe tener identificada la población afectada que se beneficiará con su implementación; a la fecha, dicha población ha oscilado entre 95 y 11.000 personas en estado de vulnerabilidad, como jóvenes sin hogar y sin trabajo, perso-

nas enfermas y niños y familias en situación de riesgo. El programa debe permitir además medir los resultados esperados de una manera confiable y objetiva (por eso la importancia del evaluador) en un corto plazo. Finalmente, su implementación debe representar un ahorro para la entidad gubernamental debido a la atención y prevención temprana de situaciones de riesgo.

Lo anterior requiere que la entidad que realice el diseño de las métricas y la gestión del programa, que puede ser el intermediario, sea exitosa y confiable. En efecto, del gestor o prestador del servicio depende que las personas cuya situación se pretende mejorar sean realmente beneficiadas con el programa. De éste también depende conseguir los recursos con los que se financiará el programa, para lo cual debe adoptar estructuras sólidas y atractivas para los inversionistas que, de cierta manera, aseguren el retorno de su inversión. Por último, del gestor depende que la entidad estatal pueda ahorrar recursos en la corrección o atención de situaciones que sean efectivamente prevenidas o mitigadas mediante los programas de políticas públicas así financiados.

Si bien algunos han considerado que los bonos de impacto social constituyen una «privatización de los servicios estatales», no se puede desconocer que la participación del sector privado en programas de gestión pública ha probado ser mucho más eficiente.

Para mencionar solo algunos ejemplos, en el 2014 se lanzó en Chicago un bono de impacto social por USD16.9 millones para financiar la expansión de un modelo educativo desarrollado por un centro que provee servicios de educación de alta calidad (*Child-Parent Center* —CPC—). Dicho modelo pretendía beneficiar a 2.620 niños en edad preescolar pertenecientes a familias de bajos recursos. El propósito del programa consistía en preparar mejor a aquellos niños en situación de riesgo para que desarrollen todo su potencial en el colegio y en la vida, mediante el mejoramiento en la calidad de educación en edades tempranas, de manera que también se redujera la necesidad de proveer servicios de educación especial.

El bono fue financiado por el Fondo de Impacto Social de Goldman Sachs y Northern Trust como prestamistas sénior, y JB y MK Pritzker Family Foundation como prestamistas subordinados, quienes solo obtendrán el repago de sus créditos si los estudiantes alcanzan resultados académicos positivos. Según la evaluación de los resultados de la pri-

mera cohorte, publicados en abril de 2016, el 59 % de los niños que participaron en el programa de CPC en preescolar obtuvieron resultados académicos que superaban el promedio nacional.

La emisión de bonos de impacto social en Latinoamérica es incipiente. En Perú, se lanzó el primer bono de impacto social en enero de 2015 para ayudar a los indígenas Asháninka, del valle del Río Ene, a cultivar cacao y café con la calidad necesaria para participar en el mercado internacional, de manera que con el producto de las ventas, pudieran mejorar la calidad en salud, educación e infraestructura. En Chile, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de FOMIN, y de FS, se ha venido explorando la posibilidad de implementar la figura para atender las necesidades de mujeres jóvenes desempleadas, reincidentes y la negligencia infantil. Así mismo, Brasil y México han venido trabajando en la implementación de estos instrumentos.

En Colombia ya se creó el primer bono de impacto social mediante una alianza entre el Departamento de Prosperidad Social, BID-FOMIN, la Cooperación Económica de Suiza, la Fundación Corona, la Fundación Mario Santo Domingo y la Fundación Bolívar Davivienda. Este bono por valor de COP2,200 millones fue lanzado el pasado 29 de marzo de 2017 y busca emplear a 514 personas pobres y desplazadas de Bogotá, Cali y Pereira. A través de este proyecto, Colombia no solo se convierte en pionero en bonos de impacto social en países en desarrollo, sino que permitirá generar modelos y conocimientos para hacer proyectos de este tipo a mayor escala. Para este propósito, se están implementando otros dos bonos de impacto social: uno que busca crear mercado para fortalecer las capacidades y conocimientos locales de los diferentes actores de bonos de impacto social para respaldar el desarrollo de pilotos; y el otro para generar conocimiento, difusión y escalabilidad para sistematizar las experiencias adquiridas.

Los beneficios para las entidades públicas son evidentes. En efecto, el bono de impacto social permite al Gobierno resolver problemas de ejecución de políticas públicas sin tener que buscar recursos propios por anticipado. Si el programa es exitoso (por ejemplo, se comprueba la disminución de la deserción escolar o de la tasa de niños con desnutrición), el Gobierno ahorra recursos que tendría que gestionar más adelante para corregir los problemas que no fueron atendidos a tiempo, como mayores costos en el sistema de salud subsidiado

para atender a la población desnutrida; dicho ahorro servirá de fuente de repago para el inversionista privado. También permite al Gobierno trasladar el riesgo de la gestión de los programas de prevención al privado, lo que le permite enfocarse en asuntos que requieran atención prioritaria. Finalmente, pero no menos importante, los bonos de impacto social se convierten en una de las herramientas que le permiten al Estado cumplir con los fines esenciales de su creación, que, en el caso colombiano, se describe como «*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*» (art. 2 de la Constitución Política de Colombia).

Los inversionistas privados también se benefician. En efecto, el bono de impacto social les permite contribuir al desarrollo y bienestar de la comunidad mediante la realización de inversiones de alto impacto. Si bien usualmente la inversión en bonos de impacto social tiene tasas nominales, el riesgo de financiar programas que no sean exitosos debería ser menor en la medida en que los resultados de los programas son medibles, de manera que se garantiza el retorno de la inversión.

Lo más importante de los bonos de impacto social, sin embargo, es el beneficio para la sociedad. La atención preventiva de comunidades vulnerables y desatendidas mediante la gestión de programas de

alta calidad desarrollados por expertos, financiados por privados y pagados por el Estado únicamente contra resultados exitosos no puede sino traducirse en una sociedad más incluyente, eficiente y responsable. En Colombia, por lo menos, hay incontables problemas sociales que podrían ser atendidos mediante este tipo de estructuraciones financieras, como la reducción de las tasas de desnutrición, abuso infantil y maternidad de adolescentes. Sin duda, la generación de empleos formales está sobre la mesa, sobre todo teniendo en cuenta la reinserción de los guerrilleros de las FARC y del ELN a la vida civil, sin dejar de mencionar la creación de programas para mejorar y proteger el medioambiente.

Estas financiaciones apenas están empezando y su éxito dependerá de los resultados de los programas piloto. De todas maneras, es por lo menos satisfactorio saber que no solo los bancos de desarrollo, como el BID y fundaciones como las mencionadas en esta columna están involucradas en este tipo de financiaciones, sino también bancos de inversión de talla mundial. Es también de aplaudir la iniciativa del Gobierno colombiano de lanzar bonos de impacto social piloto en la región; con el nivel, experiencia y responsabilidad de las entidades públicas y privadas involucradas en este primer proyecto, el éxito debería estar garantizado.

CAROLINA DUQUE VELÁSQUEZ*

* Abogada del Área de Bancario, Financiero y Mercado de Capitales de Philippi, Prietocarrizosa, Ferrero DU & Uría, oficina de Colombia.