

Los bonos de impacto y su potencial en las intervenciones para la primera infancia

Emily Gustafsson-Wright
Miembro asociado,
Brookings Institution,
Washington D. C. (EE. UU.)

Sophie Gardiner
Ayudante de investigación,
Brookings Institution,
Washington D. C. (EE. UU.)

Entre las nuevas herramientas que han aparecido para aumentar el volumen o la eficacia de la financiación de los servicios sociales, los bonos de impacto son la que más atención han acaparado. Se estima que el mercado de bonos de impacto triplicará su tamaño de aquí al final de la década. En este artículo se examina la posibilidad de utilizar bonos de impacto en el sector de la primera infancia, los desafíos que esto implica y las posibles soluciones.

Los mecanismos de financiación con pago por resultados, en los que el pago de los servicios está vinculado a su rendimiento, cada vez gozan de más popularidad en la financiación interna de los países y en las subvenciones para el desarrollo internacional. Esos mecanismos pretenden crear incentivos positivos, fomentar una buena gestión del rendimiento y favorecer la transparencia y la asunción de responsabilidades. Los **bonos de impacto** son una forma de pago por resultados en la que inversores ajenos al estado ofrecen capital por adelantado a los proveedores de servicios. En función de la consecución o no de los objetivos, el financiador de los resultados devolverá la inversión o no. En los **bonos de impacto social (BIS)**, un organismo del gobierno actúa como financiador de los resultados. Estos bonos también se conocen como contratos de pago por éxito (PFS) en EE. UU. y con las siglas SBB (Social Benefit Bond) en Australia¹. En los **bonos de impacto en el desarrollo (BID)**², un tercero aporta en parte o en su totalidad los pagos del gobierno por los resultados.

Los bonos de impacto funcionan bien cuando la eficacia de la iniciativa se ha demostrado, aunque sea en parte. Si se trata de intervenciones piloto, es poco probable que los inversores estén dispuestos a asumir el riesgo, por lo que las subvenciones podrían ser una fuente de financiación más apropiada en estos casos. Por el contrario, cuando la eficacia del servicio ya está consolidada y la probabilidad de fracaso es mínima, resulta innecesario buscar inversores que asuman el riesgo: los planes nacionales se podrían financiar normalmente sin recurrir al sistema de bonos de impacto.

A fecha de abril de 2016, había contratados 57 BIS en países de renta alta, 2 BID en países de renta media³ y ningún tipo de bono de impacto en países de renta baja. De los 57 BIS de países de renta alta, 9 están dedicados a servicios para la primera infancia y se reparten entre cuatro países (EE. UU., Canadá, Reino Unido y Australia). Dos apoyan servicios preescolares, seis financian servicios

1 Aclaremos que los bonos de impacto, a pesar de su nombre, no responden a la definición tradicional de "bono". El término "bono de impacto social" también se ha utilizado para la emisión de bonos de renta fija tradicionales destinados a recaudar capital para programas sociales. En este artículo, el término "bono de impacto social" tiene un sentido diferente: son acuerdos por los que el pago a los inversores depende de la consecución de resultados positivos y está estrechamente relacionado con estos. En Tomkinson (2015) se encuentran varios usos del término que no se ajustan a la definición más frecuente.

2 Por lo general, este término se ha utilizado para designar la aplicación en países en vías de desarrollo (Center for Global Development and Social Finance, 2013).

3 Los contratos de BID financian programas para mejorar la educación de las niñas en la India y la producción de café en Perú (Alianza Financiera para el Comercio Sostenible, 2015; Instiglio, 2015).

de bienestar infantil centrados en la adopción y en la unidad familiar y uno facilita las visitas a domicilio de enfermeras.

Si bien no todos los contratos están firmados, el Departamento de Desarrollo Social y Salud de la provincia del Cabo Occidental (Sudáfrica) se comprometió en marzo de este año a invertir 25 millones de rands (1,53 millones de euros) en financiación por resultados para tres BIS de iniciativas destinadas a madres y a la primera infancia (Silicon Cape Initiative, 2016), que tienen efectos como los siguientes:

mejor asistencia prenatal, prevención de la transmisión madre-hijo del VIH, lactancia materna exclusiva, reducción de los retrasos en el crecimiento, y mejor desarrollo cognitivo, lingüístico y motor.

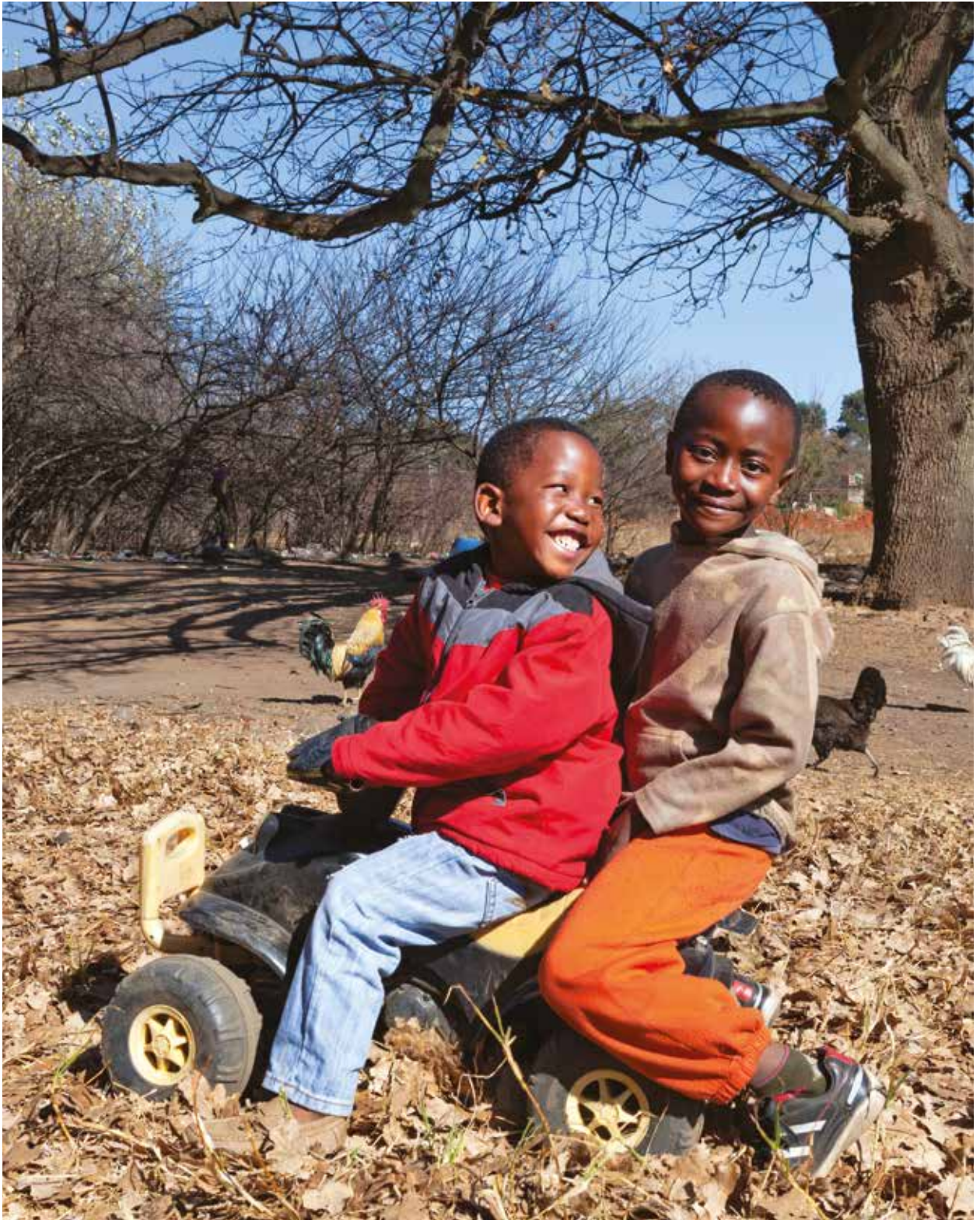
(Bertha Centre for Social Innovation, 2016)

Actualmente también se está creando otro bono de impacto para el ECD en el estado de Rajastán (India) con el objetivo de financiar las clínicas privadas de salud reproductiva y materno-infantil destinadas a personas que se encuentran en el segundo y el tercer quintil de ingresos. Por último, Grand Challenges Canada, Social Finance y el MaRS Centre for Impact Investing trabajan en Camerún para ofrecer un bono de impacto que financie Kangaroo Mother Care (KMC), una intervención que mejora la supervivencia y la calidad de vida de los niños con bajo peso al nacer.

Idoneidad de los bonos de impacto para intervenciones sobre la primera infancia

Incluso cuando los programas destinados a la primera infancia prometen beneficiar a los usuarios, la sociedad y la economía, suelen carecer de fondos porque es difícil que las agencias gubernamentales den prioridad a la financiación de intervenciones cuyos beneficios se observan a largo plazo. El componente de pago por resultados de los bonos de impacto podría activar las inversiones gubernamentales en estas intervenciones de gran impacto, ya que permitiría realizar el pago solo en caso de obtener resultados. Además, con otros contratos de pago por resultados, los proveedores de servicios carecen del capital inicial necesario y de la capacidad de asumir el riesgo. Los bonos de impacto pueden solucionar este problema: los inversores privados proporcionan el capital inicial y asumen el riesgo de que no se generen beneficios. Asimismo, la participación de inversores ajenos al estado en los bonos de impacto puede servir para destacar la inmensa importancia de las inversiones en el desarrollo de la primera infancia (ECD) y promover un mayor compromiso del gobierno a la hora de financiar los resultados. La inversión privada también podría servir para mejorar la gestión de la productividad o contribuir a reorganizar los sistemas gubernamentales de forma que se pueda compartir o proporcionar datos en mayor medida que con otros mecanismos de pago por resultados. La colaboración entre las partes implicadas, que es un componente necesario de los bonos de impacto, podría facilitar que los intereses se alineasen, lo cual beneficia tanto a los inversores como a los financiadores de los resultados y a los destinatarios de las intervenciones.

“Los bonos de impacto son una forma de pago por resultados en la que inversores ajenos al estado ofrecen capital por adelantado a los proveedores de servicios.”



△ Foto: © istock.com / Henrique NDR Martins

Dado que en los bonos de impacto es preciso demostrar que se han cumplido los objetivos y que fomentan la innovación, la experimentación y un aprendizaje flexible en la prestación de los servicios, pueden servir para identificar los programas de desarrollo de la primera infancia que resultan eficaces. Como se ha mencionado anteriormente, los bonos de impacto están especialmente indicados para probar proyectos cuando no se sabe a ciencia cierta si funcionarán (y hay un deseo de saber más), pero el gobierno carece de los recursos o la voluntad de asumir el riesgo que supone financiar un proyecto novedoso sin ayuda externa. Este suele ser el perfil de las intervenciones para el ECD: a pesar de sus grandes beneficios potenciales, existen muy pocos precedentes en países en vías de desarrollo. En una revisión sistemática llevada a cabo recientemente por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, se detectaron solo 55 evaluaciones rigurosas relevantes, relativas a tan solo 25 proyectos (Tanner y otros, 2015). Entre las iniciativas prometedoras que requieren pruebas más sólidas están la aportación de complementos de micronutrientes; los programas relacionados con el agua y la higiene; las intervenciones para el periodo de antes, durante y después del parto; y el tratamiento de enfermedades.

Además de la posibilidad de obtener grandes beneficios, la alta participación en el ECD de actores ajenos al estado lo convierten en un sector prometedor para los bonos de impacto. Se estima que, en el año 2012, un 31% de los alumnos de preescolar de todo el mundo estaban en instituciones privadas, ya fueran con ánimo de lucro o sin él, mientras que en la enseñanza primaria privada ese mismo año la cifra se situaba en un 12,8% (UNESCO, 2015). Si los intereses en el ECD están menos arraigados, la posibilidad de experimentar es mayor.

Dificultades y posibles soluciones

A pesar de todo, existen ciertas dificultades para la aplicación de los bonos de impacto en el sector del ECD. Cualquier mecanismo de financiación basado en el pago por resultados requiere que haya un impacto relevante que el financiador de los resultados (y los inversores, en el caso de los bonos de impacto) pueda medir en un tiempo razonable. La espera necesaria desde que tienen lugar las intervenciones de ECD hasta que se observan sus efectos en edades posteriores puede suponer un obstáculo en algunos casos.

Una posible solución sería identificar los resultados que se pueden medir con cierta rapidez y que pueden servir como indicio de los beneficios a largo plazo para el usuario, la sociedad y la economía. En los programas de salud y estimulación temprana, podrían ser indicadores de este tipo las mediciones del desarrollo lingüístico, del desarrollo socioemocional, de los resultados académicos y de la supervivencia infantil (Tanner y otros, 2015).

Otro de los retos podría ser la imposibilidad de cuantificar los resultados o atribuirlos a intervenciones específicas, algo que ocurre cuando no se puede realizar una evaluación sólida o si existe la posibilidad de que la confluencia de varios factores influya en los resultados. Unas intervenciones que resultan especialmente difíciles de cuantificar son las de registro de nacimientos o

“Los bonos de impacto están especialmente indicados para probar proyectos cuando no se sabe a ciencia cierta si funcionarán (y hay un deseo de saber más), pero el gobierno carece de los recursos o la voluntad de asumir el riesgo que supone financiar un proyecto novedoso sin ayuda externa.”

protección de la infancia. En estos casos, podría resultar más apropiado medir los resultados simples con valor intrínseco o en asociación con resultados más a largo plazo.

La falta de herramientas de código abierto que sirvan para medir los efectos en niños pequeños que viven en entornos de renta media y baja también puede suponer un obstáculo a la hora de aplicar bonos de impacto a algunas intervenciones. No obstante, este impedimento dejará de serlo conforme vayan aumentando los precedentes y vayan apareciendo más herramientas de medición⁴. De nuevo, una solución alternativa (al menos en fases intermedias) sería centrarse en aquellos datos que están estrechamente vinculados a los resultados de desarrollo. En las intervenciones en centros de cuidado infantil y preescolar, por ejemplo, se podría medir la calidad del proceso, como la interacción entre docentes y alumnos⁵.

La naturaleza multisectorial de la primera infancia podría suponer un desafío a la hora de seleccionar resultados para los bonos de impacto, ya que estos podrían estar vinculados a distintos ministerios. Sin embargo, esto puede brindar la posibilidad de mejorar la coordinación entre las agencias implicadas, que podrían unir fuerzas para lograr resultados. La experiencia vivida con los bonos de impacto en países desarrollados demuestra que la coordinación de sistemas de datos conjuntos que conllevan estos mecanismos de financiación ha merecido la pena con creces.

En los bonos de impacto para el ECD en países de renta media y baja, la capacidad de los proveedores de servicios podría resultar especialmente problemática. Solo se pueden usar bonos de impacto en los países donde existen las condiciones legales necesarias para que el mecanismo funcione. En concreto, suele ser difícil o imposible que los gobiernos se responsabilicen de la financiación de pagos por resultados accidentales. Tampoco se debería recurrir a bonos de impacto cuando es imposible reducir el riesgo de corrupción en la adjudicación, el diseño del pago por resultado o la evaluación. Del mismo modo, tampoco tiene sentido recurrir a estos bonos cuando es imposible asegurar que el financiador de los resultados será capaz de pagar a los inversores, como ocurre con los gobiernos que tienen una baja calificación crediticia. Una legislación que fomente la colaboración entre el sector público y el privado, y que mejore las condiciones fiscales de este tipo de inversión, también podría favorecer el desarrollo de los bonos de impacto. Por último, es posible que los bonos de impacto sean mucho más fáciles de implantar en países que hayan demostrado compromiso político con el sector en cuestión, es decir, donde ya exista interés a escala nacional, regional o local para ampliar los servicios destinados a la primera infancia pero se carezca del apoyo político o del electorado necesario para que se asigne un presupuesto adecuado.

Conclusión

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como las metas asociadas que están vinculadas a resultados cuantificables, brindan la oportunidad de demostrar

4 Entre las iniciativas actuales se encuentra, por ejemplo, el proyecto Measuring Early Learning and Quality Outcomes (MELQO), que es un proyecto conjunto de varias agencias destinado a crear herramientas para medir el nivel de preparación para la escuela en diferentes ámbitos, así como la calidad de los programas basados en centros preescolares. Su objetivo es dar con una herramienta que ofrezca tanto una serie de medidas universales como medidas adicionales que se adapten a los contextos locales.

5 La calidad estructural es importante, ya que está vinculada a la salud física y mental de los niños, pero ha demostrado tener una menor correlación con los resultados escolares y de desarrollo socioemocional.

nuestro compromiso por invertir en las generaciones venideras. El hecho de contar con capital inicial, buscar resultados mediante aprendizaje flexible y probar métodos nuevos de implantar las intervenciones para la primera infancia de forma más eficaz ya son formas de conseguir objetivos relacionados con el ECD. A pesar del revuelo que generan los nuevos mecanismos de financiación, las claves para crear programas de gran calidad y adecuados para cada contexto son sencillas: recopilación de resultados en tiempo real, libertad para fracasar y flexibilidad para modificar el rumbo si es necesario. La prestación de servicios sociales basada en resultados y aprendizaje flexible podría requerir o no, según las circunstancias, mecanismos como los bonos de impacto y otros sistemas de pago por resultados.

Dado que los bonos de impacto todavía están en fase incipiente, resultará vital que la comunidad del ECD (que tiene exhaustivos conocimientos y experiencia en financiación, prestación de servicios, evaluación de programas y asesoramiento sobre ECD) participe en el debate sobre cómo contribuir a cubrir las necesidades de las poblaciones más jóvenes y desfavorecidas del mundo.

Este artículo resume los hallazgos que describe la autora en su reciente publicación *Using Impact Bonds to Achieve Early Childhood Development Outcomes in Low- and Middle-Income Countries* (Uso de los bonos de impacto para obtener resultados positivos de desarrollo de la primera infancia en países de renta media y baja). Para leer el informe completo, visite: <http://www.brookings.edu/research/reports/2016/02/impact-bonds-early-childhood-development-wright>.

Referencias

- Alianza Financiera para el Comercio Sostenible. (2015). "Cocoa and Coffee Production by Indigenous Ashaninka People". Disponible en: <http://www.fastinternational.org/news/cocoa-and-coffee-production-by-indigenous-ashaninka-people/> (último acceso en abril de 2016).
- Bertha Centre for Social Innovation. (2016). "Social Impact Bonds". Disponible en: <http://www.gsb.uct.ac.za/s.asp?p=629> (último acceso en abril de 2016).
- Center for Global Development and Social Finance. (2013). *Investing in Social Outcomes: Development impact bonds*. Washington D. C. / Londres: Center for Global Development and Social Finance. Disponible en: <http://www.cgdev.org/sites/default/files/investing-in-social-outcomes-development-impact-bonds.pdf> (último acceso en abril de 2016).
- Gustafsson-Wright, E. and Gardiner, S. (2016). *Using Impact Bonds to Achieve Early Childhood Development Outcomes in Low- and Middle-income Countries*. Washington D. C.: Brookings Institution. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/reports/2016/02/impact-bonds-early-childhood-development-wright> (último acceso en abril de 2016).
- Instiglio. (2015). *Educate Girls Development Impact Bond: Improving education for 18,000 children in Rajasthan*. Bogotá: Instiglio. Disponible en: <http://instiglio.org/educategirlsdib/wp-content/uploads/2015/09/EG-DIB-Design-2015-07-04.pdf> (último acceso en abril de 2016).
- Silicon Cape Initiative. (2016). "R25 million set aside for Africa's first Social Impact Bonds by Western Cape government". Disponible en: <http://www.siliconcape.com/profiles/blogs/r25-million-set-aside-for-africa-s-first-social-impact-bonds-by-w> (último acceso en abril de 2016).
- Tanner, J., Candland, T. y Odden, W. (2015). *Later Impacts of Early Childhood Interventions: A systematic review*. Documento de trabajo de IEG 2015/3. Washington D. C.: Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial. Disponible en: http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ImpactsOfInterventions_EarlyChildhoodonLaterOutcomes.pdf (último acceso en abril de 2016).
- Tomkinson, E. (2015). "When is a social impact bond (SIB) not a SIB? Should we care?" Disponible en: <http://emmatomkinson.com/2015/05/28/when-is-a-social-impact-bond-sib-not-a-sib-should-we-care/> (último acceso en abril de 2016).
- UNESCO. (2015). *La educación para todos 2000-2015: logros y desafíos. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*. París: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf> (último acceso en abril de 2016).