

## What happens in an outcome-based financing model when a major crisis hits? Brookings - Emily Gustafsson-Wright May 29, 2020

### SÍNTESIS EN ESPAÑOL - PROGRAMA SIBS.CO

#### ¿QUÉ SUCEDE EN UN INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO BASADO EN RESULTADOS CUANDO ENFRENTA UNA CRISIS IMPORTANTE?

En este artículo la autora explora el impacto de la pandemia en los servicios sociales que se financian a través de bonos de impacto. Durante los últimos 5 años, Brookings ha seguido el proceso de diferentes proyectos de bonos de impacto en el mundo y sus beneficiarios, observando el logro de resultados en una variedad de sectores. Durante estos años, la estructura de financiamiento de programas sociales ha cambiado el enfoque hacia resultados para el gobierno, agencias donantes y filantropía. Brookings ha sido testigo del empoderamiento de los proveedores de servicios para recopilar y utilizar datos para servir mejor a sus beneficiarios, y un aumento en la colaboración entre los sectores público, privado y sin fines de lucro.

#### LA MAGNITUD DEL PROBLEMA Y LA GRAVEDAD DE LOS DESAFÍOS EXISTENTES

- Las poblaciones marginadas que son atendidas por 20 bonos de impacto (social y de desarrollo) y un fondo de pago por resultados<sup>1</sup> se encuentran entre las más vulnerables a la crisis producida por el COVID-19.
- Para los participantes de estos instrumentos está siendo más difícil encontrar y mantener un empleo (como en Colombia y Estados Unidos). Adicionalmente, los niños se enfrentan a pérdidas de aprendizaje y otros posibles riesgos mientras no están en la escuela (India). También, el sector salud se ha visto afectado (Canadá y Camerún) ya que los servicios planeados de cirugías o de tratamientos no se han podido realizar por el confinamiento.

#### IMPACTOS Y RESPUESTAS A LA CRISIS DEL COVID-19

- Existen grados de variación sobre la forma en que la implementación de un Bono de Impacto Social (BIS) o Bono de Impacto de Desarrollo (BID) pueden ser afectados por el COVID-19:
  - En algunos casos la adaptación en la prestación de servicios es un área en la que los proyectos financiados con bonos de impacto pueden tener un mejor rendimiento que los programas que se centran en los insumos y las actividades.
  - Por otro lado, tener una métrica de resultados que esté bloqueada en los contratos puede hacer que los bonos de impacto sean menos flexibles frente a la crisis.
  - También, la estructura de gobernanza del instrumento puede proporcionar un marco relativamente más sólido para la solución conjunta de problemas, ya que a todas las partes les interesa que el bono de impacto tenga éxito.

---

<sup>1</sup> Las zonas geográficas de estos proyectos son: Australia, Camboya, Camerún, Canadá, Colombia, India, Kenia, Portugal, Sudáfrica, Uganda, Reino Unido, Estados Unidos.

### 1) Repercusiones en la prestación de servicios

- Por el confinamiento, la prestación de servicios se ha visto limitada. Sin embargo, se observan variaciones. En el sector de la salud, por ejemplo, mientras que la intervención centrada en la prevención de la hipertensión en Canadá ha suspendido completamente los servicios en una etapa inicial; en el BIS que ofrece cirugía de cataratas en Camerún, los médicos han comenzado a ofrecer asesorías virtuales y consultas de seguimiento a los pacientes<sup>2</sup>.
- En algunos bonos de impacto centrados en el bienestar infantil los proveedores de servicios están adaptando la forma en que se prestan los servicios hacia una modalidad virtual.
- Otro ejemplo en otro sector es el de Home Partnership, un bono de impacto que aborda el problema de la falta de vivienda en el Reino Unido. Este BIS ha realizado adaptaciones y ampliado la prestación de servicios.
- **El enfoque en los resultados en lugar de en los insumos, así como la fuerte estructura de gobierno de los bonos de impacto, han permitido la flexibilidad en la prestación de servicios.**

### 2) Impacto en la supervisión, la evaluación y el logro de resultados

- La etapa del proyecto de bonos de impacto en el que se produce el efecto de la pandemia es un factor importante en la capacidad tanto de lograr resultados como de medir el logro de esos resultados:
  - En el bono de Kenia y Uganda, se tuvo que aplazar una evaluación que debía tener lugar en abril de 2020.
  - En bonos que están cerca de finalizar su implementación, se espera que este cambio tenga un efecto limitado en el logro general de resultados debido al confinamiento.
  - En otros casos, por ejemplo como el de las escuelas que participan en el DIB de la IQEI en India, dado que el cierre se produjo hacia el final del año escolar, ya se habían recogido los resultados finales del segundo año del programa para casi todos los programas, **lo que significa que el logro de los resultados y los pagos a los inversionistas no se verán afectados inmediatamente.**

### 3) Impacto en los contratos y consecuencias financieras de los bonos de impacto

- Algunos actores están considerando la posibilidad de modificar los contratos de bonos de impacto debido a su preocupación de que no se logren resultados en el período de contrato determinado a causa de la pandemia.
- En el Bono de Impacto de Canadá, se predice que los impactos de la pandemia serían tan sustanciales en los resultados, que probablemente **sería necesaria una prórroga del contrato para lograr los resultados.**
- En el Fondo de Portugal (PSI) para tres BIS centrados en la reducción de la deserción escolar, el pagador de resultados anunció su disposición para **adoptar términos más**

---

<sup>2</sup> Además, gracias a COVID-19, han surgido esferas clave de apoyo adicional, entre ellas el apoyo emocional y psicosocial, el acceso a provisiones o suministros (por ejemplo, alimentos y medicamentos).

**flexibles. Esto podría incluir una posible ampliación del plazo de ejecución de los proyectos o el ajuste de los indicadores.**

- En el Bono de Camerún, el modelo comercial del hospital se basa en un modelo de subvenciones cruzadas para la sostenibilidad financiera en el que los pacientes que pagan íntegramente subvencionan a los pacientes de ingresos más bajos. Dado que la gran mayoría de sus ingresos procedentes de los servicios a los pacientes están actualmente suspendidos, **hay consecuencias financieras inmediatas y potencialmente a más largo plazo.**

### **¿TIENEN LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON BONOS DE IMPACTO MAYOR CAPACIDAD DE MITIGAR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA QUE LOS PROYECTOS FINANCIADOS DE FORMA TRADICIONAL?**

- Considerando que un bono de impacto, el riesgo financiero se traslada al inversionista - a menos que se cambien los objetivos o las fechas de los contratos a causa de la pandemia- dependiendo de lo avanzado que esté el bono de impacto, **esto podría dar lugar a una pérdida financiera para los inversionistas, protegiendo así a los pagadores de resultados y proveedores de servicios.**
- Sin embargo, si esos inversionistas normalmente conceden subvenciones incondicionales al logro de resultados, no estarán necesariamente en peor situación en el caso del bono de impacto, a menos que el tiempo empleado en el bono de impacto sea mayor que en el caso de una subvención tradicional (lo que es muy probable).
- También existen algunos riesgos potenciales para los proveedores de servicios y los pagadores de los resultados. Por ejemplo, los proveedores de servicios están dispuestos a hacer todo lo posible por garantizar que sus participantes reciban la mayor atención posible y además, **no quieren arriesgar su reputación si no se logran resultados.** Esto podría significar importantes inversiones no financiadas o insuficientes por parte de los proveedores de servicios.
- Para los pagadores de resultados, existe un riesgo de no desembolso en el caso de no lograr resultados en un determinado período que puedan tener repercusiones en el presupuesto y la planificación. En la ejecución, este retraso en los resultados esperados, y por tanto en los pagos, representa costos operacionales adicionales para los proveedores de servicios e intermediarios para continuar la intervención a través de la contingencia.
- No obstante, varios de los interesados señalaron que **la estructura de gobernanza** de los bonos de impacto **podría contribuir a atenuar esos riesgos.** El proveedor de servicios en Camerún por ejemplo está potencialmente en mejores condiciones que si sólo se financiara con un simple préstamo o subvención.
- Los actores del IBIF de Sudáfrica expresaron que la estructura del bono de impacto mejoraba sin duda alguna la capacidad de recuperación del proyecto debido al elemento de la **estructura de gobernanza, pero también a la flexibilidad y la duración del contrato del bono de impacto en comparación con las donaciones.**
- Las partes interesadas del BIS de empleo y del Fondo de Pago de Resultados en Colombia hicieron una observación similar en torno a la generación de datos y aprendizajes; señalaron que el BIS está generando datos en tiempo real sobre la dinámica actual del mercado laboral colombiano.

## Conclusiones

En conclusión, en general, parece que diversos aspectos de los bonos de impacto benefician a los participantes ya que en el estudio se concluye que:

1. Si se pueden lograr resultados mediante la adaptación de los servicios para satisfacer las necesidades emergentes de la población mediante un bono de impacto.
2. La estructura de gobernanza, las relaciones sólidas y la capacidad de resolución de problemas que se construyen mediante el diseño de los bonos de impacto constituyen una importante red de seguridad en tiempos de crisis.
3. Los sólidos sistemas de supervisión y evaluación que a menudo se incorporan en los bonos de impacto proporcionan datos útiles para la resolución de problemas y las estrategias de futuro.
4. También se señalaron algunos posibles inconvenientes de los bonos de impacto. Por ejemplo, si las métricas de resultados son imposibles de lograr durante una crisis, como en el caso de Colombia que se presentan grandes retos con el sector empleo, podría decirse que la estructura de los bonos de impacto puede ser demasiado rígida y los fondos podrían quedar bloqueados para un resultado que tal vez ya no sea pertinente o alcanzable.

La crisis ha mostrado que si bien los bonos de impacto aportan flexibilidad en cuanto a la elección de los insumos y una sólida estructura de gobernanza que permite resolver los problemas, también se da mucha importancia a los resultados y los plazos en los contratos de bonos de impacto. Por lo tanto, a menos que los actores estén dispuestos a hacer ajustes a los contratos en el momento de la crisis, esto podría ser un desafío para los proveedores de servicios.

## Recomendaciones

Para facilitar la capacidad de los proveedores de servicios de centrarse exclusivamente en la mejor manera de atender a sus beneficiarios en medio de una crisis, se sugiere:

1. Establecer contingencias en los contratos de bonos de impacto en caso de crisis desde el principio. Esto permitiría:
  - Ajustar los resultados para atender a las necesidades inmediatas de las poblaciones vulnerables
  - Tener financiación adicional para apoyar a los proveedores de servicios para que presten servicios mediante modelos alternativos
  - Realizar prórrogas a los contratos.
2. Realizar una mayor inversión inicial en sistemas digitales de reunión de datos. Los datos no sólo pueden ser útiles para alertar a los proveedores de servicios sobre dónde deben concentrar sus recursos, sino que los propios sistemas digitales (en forma de teléfonos móviles, por ejemplo) pueden constituir una forma alternativa de prestar servicios.

## Validez del estudio

- La muestra de 20 bonos de impacto captada en el estudio no es representativa de todos los bonos de impacto del mundo, pero se capturó una muestra razonablemente amplia de países y regiones de ingresos bajos, medios y altos, y de los seis sectores en los que se contratan bonos de impacto.
- El análisis de los bonos de impacto en relación con la financiación tradicional basada en subvenciones no es una comparación rigurosa, e incluso cualitativamente sólo es tan profunda como la experiencia de los encuestados con la financiación basada en subvenciones. Sin embargo, la mayoría de los encuestados participan actualmente en la financiación basada en subvenciones de otros proyectos o de los mismos proyectos dentro de un proveedor de servicios, lo que les da cierta idea de lo que ocurre en la práctica.

## NOTAS FINALES

La crisis ha hecho evidente que, si bien los bonos de impacto brindan flexibilidad en torno a la elección de los *inputs* y una estructura de gobernanza sólida que permite la resolución de problemas, también hay mucho peso en los resultados y plazos en los contratos de bonos de impacto. Por lo tanto, a menos que las partes interesadas estén dispuestas a hacer ajustes a los contratos en el momento de la crisis, esto podría ser un desafío para los proveedores de servicios.

La autora recomienda dos cosas para facilitar la capacidad de los proveedores de servicios de enfocarse exclusivamente en cómo servir mejor a sus beneficiarios en medio de una crisis, en lugar de preocuparse si la crisis resultará en la imposibilidad de lograr resultados dentro de los plazos contractuales. Primero, establecer contingencias en los contratos de bonos de impacto en caso de crisis desde el comienzo. Esto permitiría: 1) ajustar los resultados para abordar las necesidades inmediatas de las poblaciones vulnerables (indicadores a corto plazo para el éxito); 2) financiación adicional para apoyar a los proveedores de servicios a prestar servicios a través de modelos alternativos; y 3) extensiones de contratos. En segundo lugar, recomienda una mayor inversión inicial en sistemas digitales de recopilación de datos. Los datos no solo pueden ser útiles para alertar a los proveedores de servicios donde deberían concentrar los recursos, sino que los propios sistemas digitales (en forma de teléfonos móviles, por ejemplo) pueden proporcionar una forma alternativa de prestar servicios.