

Proyecto CIS en Chile

Sistematización de aprendizajes

Abril de 2021

Colaboran:



Glosario

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BID Lab: Laboratorio de Innovación del Grupo BID

BIS: Bono(s) de Impacto Social

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIS: Contrato(s) de Impacto Social

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción

DCPP: División de Cooperación Público-Privada

DIPRES: Dirección de Presupuestos

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FSCM: Fundación San Carlos de Maipo

FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social

MCTCI: Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación

MDSF: Ministerio de Desarrollo Social y Familia

MINECON: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

SEGPRES: Ministerio Secretaría General de la Presidencia

SES: Subsecretaría de Evaluación Social

Tabla de Contenido

1. Introducción	3
2. Antecedentes	4
2.1. Desafíos para enfrentar la vulnerabilidad en Chile	4
2.2. ¿Qué son los Contratos de Impacto Social?	5
3. Objetivo del Proyecto	7
4. Participantes	7
5. Gobernanza y organización	8
6. Desarrollo del Proyecto	11
6.1. Desarrollo de los Contratos de Impacto Social	11
6.1.1. Etapas de un Contrato de Impacto Social y procesos de evaluación	11
6.1.2. Convocatoria	14
6.1.3. Análisis de pre-factibilidad y selección de problemáticas	14
6.1.4. Estudios de Factibilidad	14
6.1.5. Diseño de CIS	15
6.2. Desarrollo del Ecosistema	16
6.2.1. Asesoría Comunicacional	17
6.2.2. Colaboración con sector privado	17
6.2.3. Formación del Ecosistema	17
6.2.4. Replicabilidad y escalamiento	17
6.2.5. Análisis del marco institucional que posibilite el pago por resultados	17
7. Cierre del proyecto <i>Innovación de última milla</i>	18
8. Aprendizajes y recomendaciones	19
8.1. Desarrollo de los CIS	19
8.2. Desarrollo del Ecosistema	21
8.3. Gobernanza del Proyecto	22
9. Desafíos	22
10. Bibliografía	24

1. Introducción

Los Contratos de Impacto Social (CIS) son un mecanismo para implementar soluciones innovadoras a problemáticas sociales complejas. Su principal valor radica en que, mediante la cooperación público privada, promueven la eficacia y eficiencia de programas sociales¹. Es por ello que los CIS encontraron su lugar en el programa de Gobierno del presidente Sebastián Piñera, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de una cultura innovadora y emprendedora².

A partir de esta orientación programática se da comienzo al “Proyecto CIS en Chile” en el año 2018, al que se sumó tempranamente el interés del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de contribuir en el desarrollo de una colaboración público-privada permanente para la implementación de Contratos de Impacto Social en Chile. Así, el BID, a través de la iniciativa BID Lab, impulsó el proyecto *Innovación de última milla, disminución de la vulnerabilidad en Chile*, para alcanzar el objetivo mencionado.

Con este cometido, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MSDF), a través de su Subsecretaría de Evaluación Social (SES), el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MCTCI)³, BID Lab y la Fundación San Carlos de Maipo (FSCM), trabajaron de manera colaborativa entre los años 2018 y 2020 con el objetivo de promover la implementación de CIS en el país. Ahora bien, dada la emergencia suscitada por la pandemia COVID-19, se afectó la continuidad presupuestaria para la implementación de los primeros Contratos de Impacto Social (CIS) públicos en Chile, suspendiéndose la iniciativa público-privada en torno al proyecto *Innovación de última milla*. Con todo, el “Proyecto CIS en Chile” continúa impulsando el desarrollo de los CIS, ahora desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y su Subsecretaría de Evaluación Social, institución pública que mantiene vigente una línea de trabajo asociada a los CIS para 2021.

De acuerdo a lo anterior, el presente documento resume el trabajo realizado durante este periodo en torno al “Proyecto CIS en Chile”, con especial dedicación al proyecto *Innovación de última milla*⁴. De esta forma, en primer lugar, se presentan los desafíos identificados para enfrentar la vulnerabilidad en Chile, junto con una breve descripción de los procesos que buscaban preparar diferentes CIS. Posteriormente, se detallan los productos y actividades realizados en el marco del proyecto, para finalmente compartir los aprendizajes recogidos de esta experiencia, los desafíos que se prevén para el futuro y recomendaciones para enfrentarlos.

¹ El uso de programas sociales refiere genéricamente a intervenciones o proyectos sociales y no necesariamente a la definición legal de programas sociales usada en Chile, según la Ley 20.530, Artículo 2, Numeral 1: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/que_es

² Programa de Gobierno 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile. Obtenido de: <https://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>. En el programa se les menciona como Bonos de Impacto Social.

³ Durante los años 2018 y 2019 el rol de Ministerio de Ciencia fue desempeñado por el Ministerio de Economía, desde la División de Innovación.

⁴ Dado este énfasis, de aquí en adelante toda mención al proyecto, salvo indicación en contrario, se referirá al proyecto *Innovación de última milla, disminución de la vulnerabilidad en Chile*.

2. Antecedentes

2.1. Desafíos para enfrentar la vulnerabilidad en Chile

A pesar de los avances socioeconómicos observados en Chile durante los últimos 30 años, según los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2017, un 8,6% de la población chilena todavía vive bajo la línea de la pobreza medida por ingresos, porcentaje que se eleva a un 20,7% si se mide bajo un enfoque multidimensional⁵. Adicionalmente, se estima que en Chile más del 50% de la población puede considerarse “económicamente vulnerable”, es decir, población que, encontrándose por encima de la línea de la pobreza, corre el riesgo de caer en ella al no contar con los recursos financieros suficientes para protegerse contra una pérdida de ingresos por tres o más meses (OECD, 2020). En este sentido, la situación de crisis generada por la pandemia del COVID-19 no hace más que agudizar este riesgo, pues, de acuerdo a la CEPAL (2020), la población en situación de pobreza y la vulnerabilidad es la que se verá principalmente afectada por la pérdida de ingresos, previéndose un aumento en la pobreza y en la pobreza extrema en todos los países de la región.

Existen diferentes situaciones de vulnerabilidad a las que se expone un porcentaje importante de la población chilena y que implican convivir con una situación permanente de riesgo. Así, por ejemplo, según datos aportados por Compromiso País⁶, en Chile, cerca de 1,5 millones de personas residen en una vivienda sin servicios sanitarios básicos (agua potable y/o baño); 46 mil hogares se encuentran en campamentos; más de 72 mil niños, niñas y adolescentes no asisten a un establecimiento educacional; y poco menos de medio millón de mayores de 18 años, que pertenecen a los estratos de menores ingresos, están desempleados y buscando trabajo por 3 meses o más, o no cuentan con contrato laboral. Además, a lo largo de un año y debido a graves vulneraciones de derechos, 6.300 niños, niñas y adolescentes se encuentran bajo el cuidado residencial de la red SENAME; y al menos 11 mil personas viven en situación de calle.

A pesar de que ha existido una importante inversión pública, las políticas sociales tradicionales no han logrado abordar completamente las brechas más duras de la vulnerabilidad en Chile. En este sentido, se han desarrollado iniciativas orientadas a focalizar de mejor manera la acción social, como Compromiso País, las que, impulsadas por el Gobierno de Chile, buscan identificar problemáticas apremiantes para la población chilena y generar plataformas de articulación entre el sector público, privado, sociedad civil y academia, para propiciar fórmulas innovadoras que permitan abordar estos desafíos y contribuir con nuevas soluciones al cierre de esas brechas⁷.

⁵ Método que busca determinar carencias que sufren los hogares en distintas dimensiones del bienestar; para el caso de Chile estas dimensiones son educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social.

⁶ Obtenido de <http://www.compromisopais.cl/assets/files/Diagnostico-Compromiso-Pais.pdf>

⁷ Obtenido de <http://www.compromisopais.cl/compromisopais.html>

Sin embargo, aún existen desafíos para mejorar la eficiencia del gasto público. Señal de ello es que, de los 16 programas sociales evaluados respecto a sus resultados por DIPRES en el 2019, 6 fueron calificados como “insuficientes” (DIPRES, 2019). La negativa evaluación no es lo único problemático, sino también que, en algunos casos, los programas mal evaluados no son discontinuados, ni tampoco son modificados los presupuestos asignados a ellos, generando gasto público poco eficiente (Observatorio del Gasto Fiscal, 2018).

Dado lo anterior, se vuelve relevante avanzar en la utilización de metodologías que, además de lograr buenos resultados y beneficiar a la población, contribuyan al uso más eficiente de los recursos disponibles. En este sentido, los mecanismos de pago por resultado, entre los que se encuentran los CIS, son una alternativa metodológica en la que vale la pena profundizar.

En este contexto, el Gobierno de Chile planteó que los CIS son un instrumento interesante para brindar soluciones a problemáticas sociales complejas, como las identificadas en Compromiso País, y al mismo tiempo buscó promover instancias de colaboración entre los distintos actores de la sociedad.

2.2. ¿Qué son los Contratos de Impacto Social?

Los CIS representan un nuevo mecanismo de financiamiento y coordinación público-privada, enfocados en la innovación, mejora y eficiencia de resultados de programas sociales. El mecanismo fue creado en Inglaterra en 2010 y a la fecha se ha implementado en 191 ocasiones alrededor del mundo⁸, movilizando inversiones por más de USD 400 millones⁹.

Ilustración 1: Mecanismo de Funcionamiento de los CIS



Fuente: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo¹⁰.

⁸ Obtenido de <https://golab.bsg.ox.ac.uk/community/news/august-2020-impact-bond-landscape/>

⁹ Ídem.

¹⁰ Obtenido de <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2019/08/Contratos-de-Impacto-Social-Definicion.pdf>

Bajo este mecanismo, se atrae a inversionistas sociales para la implementación de programas sociales a través de una o más entidades implementadoras especializadas en el tema a abordar (usualmente OSC¹¹ o empresas sociales). Al mismo tiempo, el sector público (Estado) se compromete a devolver esta inversión más una rentabilidad, si es que se obtienen ciertos resultados sociales. Para evaluar el logro de estos resultados, una entidad independiente verifica el cumplimiento de las metas preestablecidas y le informa al Estado si corresponde o no liberar los pagos al inversionista. En algunos CIS, se suma la figura del intermediario, que articula al resto de los actores y facilita la comunicación entre ellos.

Por su estructura basada en evidencia, los CIS también han demostrado su capacidad de promover innovaciones que luego son escaladas por el sector público. Bajo esta premisa, los CIS permiten una colaboración público-privada para generar innovaciones escalables basadas en evidencia¹².

En Latinoamérica ya es posible identificar estas iniciativas, destacando las experiencias de Colombia y Argentina, donde se han implementado Contratos de Impacto Social orientados a temas de empleo y se han acumulado aprendizajes importantes. El caso colombiano es especialmente recalable, pues tras el inicio del BIS¹³ Empleando Futuro en 2017, orientado a emplear y mantener en el empleo a personas vulnerables, rápidamente se dio comienzo al segundo, Cali progresa con Empleo, cuya implementación se lanzó a principios de 2019. El auspicioso futuro del instrumento en Colombia llevó a que en 2020 se pusiera en marcha un Fondo de Pago por Resultados, con el cual el Estado colombiano espera poder enfrentar las problemáticas que afectan a la población más vulnerable del país.

Para el caso de Chile, previamente al impulso actual de los CIS, se realizaron estudios de prefactibilidad con apoyo del BID¹⁴ y, desde el ámbito privado, se implementó el CIS Primero Lee, el primer CIS con financiamiento privado en Chile, articulado e implementado por la FSCM.

Estudios y diagnósticos realizados en Chile han arrojado que existen las condiciones legales e institucionales para desarrollar este mecanismo, siendo necesario avanzar en la preparación del ecosistema, la aplicación de prototipos pequeños que permitan adecuar el contexto de los CIS, introducir adaptaciones al modelo, y procurar el desarrollo de una mayor capacidad organizacional y de medición para su adecuado funcionamiento (FOMIN, 2015).

¹¹ OSC: organizaciones de la sociedad civil.

¹² Si bien los CIS solo llevan 10 años de implementación en el mundo, se pueden observar algunos promisorios resultados: (i) el primer CIS de UK, orientado a disminuir la reincidencia carcelaria, logró un resultado de 9% de disminución, 10% superior al resultado establecido en los CIS, generando un retorno de un 3% a los inversionistas; (ii) En Denver, USA, se está implementando CIS para proveer vivienda a personas en situación de calle. El Gobierno federal ha estimado ahorros del orden de USD 10 millones, en los cinco años de implementación de este programa; (iii) En India, el primer CIS, orientado a escolarización de niñas, logró los resultados de escolarización (superando el target en 16%) y entregó un retorno financiero a los inversionistas de un 15%. Casos de estudio disponibles en <https://golab.bsg.ox.ac.uk>

¹³ En Colombia se refieren a los CIS como Bonos de Impacto Social (BIS).

¹⁴ En el marco de la iniciativa “SIB Facility”, el año 2015. Ver (Agusti Strid & Ronicle, 2021).

3. Objetivo del Proyecto

El principal objetivo de este proyecto fue impulsar la implementación de tres CIS que atendieran a problemáticas sociales prioritarias para el país, y desarrollar el ecosistema necesario para ello.

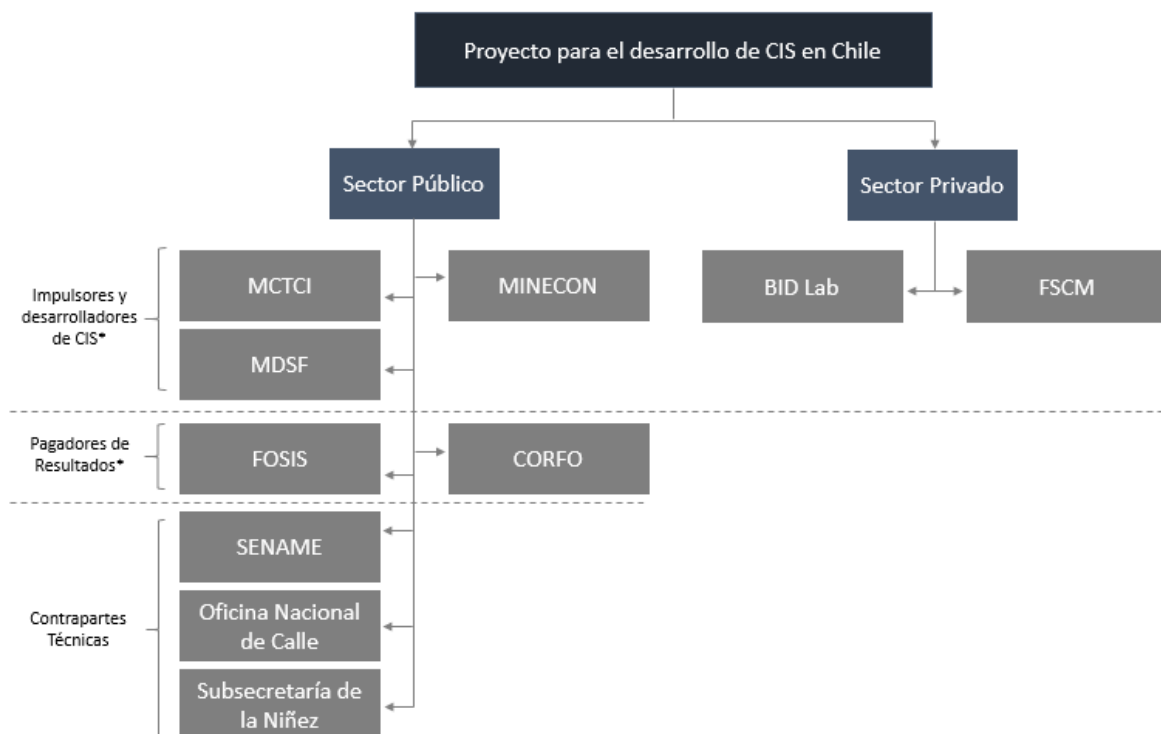
De esta forma, se consideraron los siguientes objetivos específicos:

- Abordar problemáticas sociales no resueltas en el país.
- Levantar evidencia sobre la intervención, y sistematizar y transferir los aprendizajes generados sobre ella, teniendo en vista un eventual y futuro escalamiento de ésta a lo largo del país.
- Contribuir al desarrollo del ecosistema de los CIS en Chile
- Difundir el modelo como un mecanismo de gestión y financiamiento de programas sociales con base en pago por resultados.
- Generar aprendizajes sobre el modelo y levantar los desafíos para hacer más eficiente la implementación de futuros CIS.

4. Participantes

A lo largo del proyecto participaron diversos organismos, públicos y privados, que trabajaron de manera conjunta.

Ilustración 2: Participantes del Proyecto



*MINECON y CORFO participaron del proyecto entre 2018 y 2019. Durante el 2020 fueron reemplazados por el MCTCI y FOSIS, respectivamente.

Desde el sector público, la iniciativa se impulsó a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MIDECON), que contó con la colaboración de otras entidades gubernamentales como MDSF y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Durante el 2020, la División de Innovación de MINECON –división a cargo del desarrollo de los CIS- se trasladó al el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MCTCI), por lo que éste último asumió el lugar de MINECON en el proyecto. De igual forma, el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS) reemplazó a CORFO y el MDSF/SES asumió el impulso y desarrollo del proyecto.

A lo largo de los últimos tres años, el Servicio Nacional de Menores (SENAME), la Oficina Nacional de Calle y la Subsecretaría de la Niñez del MDSF también colaboraron en el proceso como contrapartes técnicas expertas en las problemáticas sociales de interés que se decidió abordar mediante proyectos.

Desde el sector privado, la colaboración técnica entre la FSCM y BID Lab también aportó en la promoción del mecanismo en el país, contribuyendo no solo al desarrollo de los CIS en sí mismos, sino también al del ecosistema necesario para sostenerlos. Esta colaboración se dio en el marco del proyecto *Innovación de última milla, disminución de la vulnerabilidad en Chile*, que tuvo su origen en el interés de BID Lab de ampliar la experiencia sobre los CIS en la región, incursionando en nuevas temáticas sociales y poniendo en práctica los aprendizajes ya conseguidos.

El objetivo del proyecto fue desarrollar una colaboración público-privada permanente para la implementación de CIS que ofrecieran soluciones innovadoras, escalables y basadas en resultados a los desafíos de la población viviendo alguna situación de vulnerabilidad, mejorando su calidad de vida. De esta forma, la propuesta de BID Lab y la FSCM apuntó a apoyar el desarrollo de dos ejes de trabajo. Por un lado, acompañar al Ministerio de Desarrollo y Familia e inversionistas privados en el desarrollo de un ecosistema de colaboración permanente para la implementación de CIS en Chile y, por otro, contribuir en el diseño, estructuración, monitoreo y evaluación de tres CIS, con el Gobierno de Chile como pagador final.

5. Gobernanza y organización

Para organizar el proyecto y guiar su ejecución se armaron diferentes grupos e instancias de trabajo, en las que participaron representantes de los organismos públicos involucrados y de la FSCM y BID Lab.

Ilustración 3: Estructura de Gobernanza del Proyecto



Grupo Directivo: el proyecto contó con un Grupo Directivo cuyo fin fue liderar la implementación de los CIS en Chile, definiendo los lineamientos estratégicos de este proceso, y asegurar una adecuada apropiación del proyecto y el mecanismo de CIS por parte del sector público.

Este grupo fue responsable de orientar la toma de decisiones estratégicas, la gestión de riesgos, medidas correctivas ante problemas operativos, y cualquier otra situación de riesgo para el logro del proyecto. Para cumplir con sus obligaciones, el grupo recibió información sobre los avances del proyecto con una periodicidad semestral.

En el grupo directivo participaron representantes de MINECON (luego MCTCI), CORFO (luego FOSIS), MDSF, y BID.

MESA DE COORDINACIÓN



Mesa de Coordinación: Responsable de verificar los avances del proyecto y de tomar decisiones operativas y estratégicas, la Mesa de Coordinación estuvo liderada por el MINECON (luego por el MCICT y por el MDSF desde mediados de 2020) y compuesta además por representantes del MDSF, la FSCM y el Grupo BID. Durante los primeros dos años del proyecto, también contó con la participación de representantes de CORFO, mientras que durante el 2020 se sumaron representantes del FOSIS. La mesa se reunió de manera quincenal a lo largo del proyecto.

MESAS TÉCNICAS



Mesas Técnicas: Para cada CIS se instalaron mesas técnicas dedicadas a desarrollar los proyectos. En cada una de estas participaron representantes del MINECON (luego MCTCI), CORFO (luego FOSIS), el MDSF y la FSCM, a quienes se sumaron contrapartes técnicas del sector público especializadas en las problemáticas a abordar por los CIS. En consecuencia, en la mesa técnica del CIS de Reinserción Juvenil se contó con la participación de SENAME, mientras que en la del CIS de Calle se sumó la Oficina Nacional de Calle, y en el CIS de Niñez la Subsecretaría de la Niñez.

Las mesas técnicas se conformaron en la etapa de factibilidad de los CIS¹⁵, apoyando permanentemente los estudios realizados por entidades externas, y continuaron con su trabajo en la etapa de diseño. En general, las mesas se reunieron con una periodicidad quincenal.

MESA DE PLANIFICACIÓN



Mesa de Planificación: estuvo liderada por representantes del MINECON (luego MCTCI), que junto con representantes del MDSF y la FSCM, principalmente, estuvieron a cargo de planificar, coordinar y desarrollar las distintas actividades y productos del proyecto. Para ello, se realizaron reuniones semanales para organizar la distribución de tareas y planificar el trabajo de manera estratégica. Dado el amplio conocimiento del proyecto y su desarrollo, esta mesa fue la responsable de actualizar

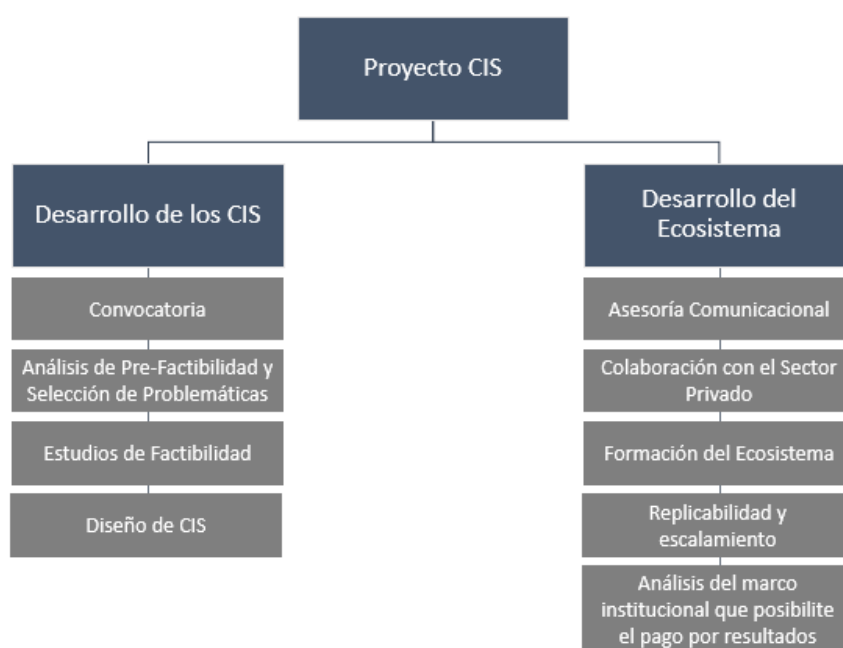
¹⁵ Etapa previa al diseño de los CIS, orientada, en lo fundamental, a verificar que un CIS sea el instrumento adecuado para abordar las problemáticas seleccionadas.

a la mesa de coordinación y al Grupo Directivo sobre los avances del proyecto y las dificultades emergentes.

6. Desarrollo del Proyecto

El desarrollo del proyecto tuvo dos grandes focos: el desarrollo de los CIS, por un lado, donde se realizaron una serie de actividades y productos para hacer efectiva la implementación de los CIS en Chile; y el desarrollo del ecosistema, por otro, que reunió todos los esfuerzos vinculados con la preparación del contexto nacional para el lanzamiento de los CIS. A continuación, se detallan los aspectos trabajados en cada componente.

Ilustración 4: Componentes desarrollados en el proyecto

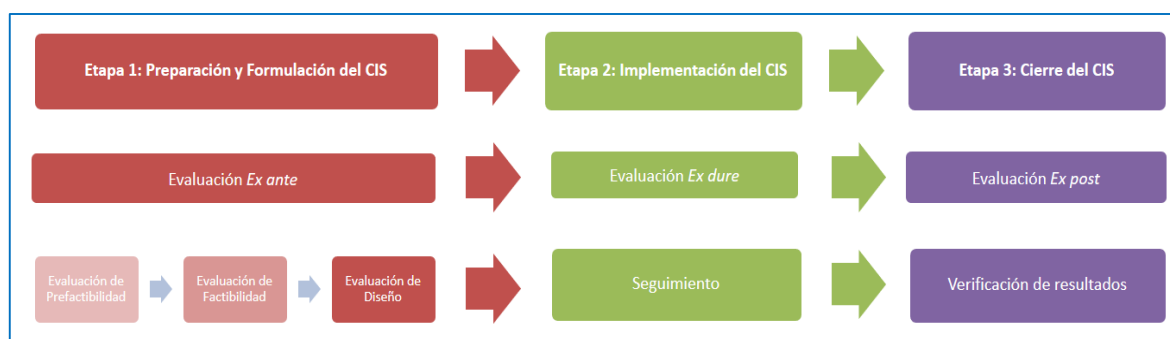
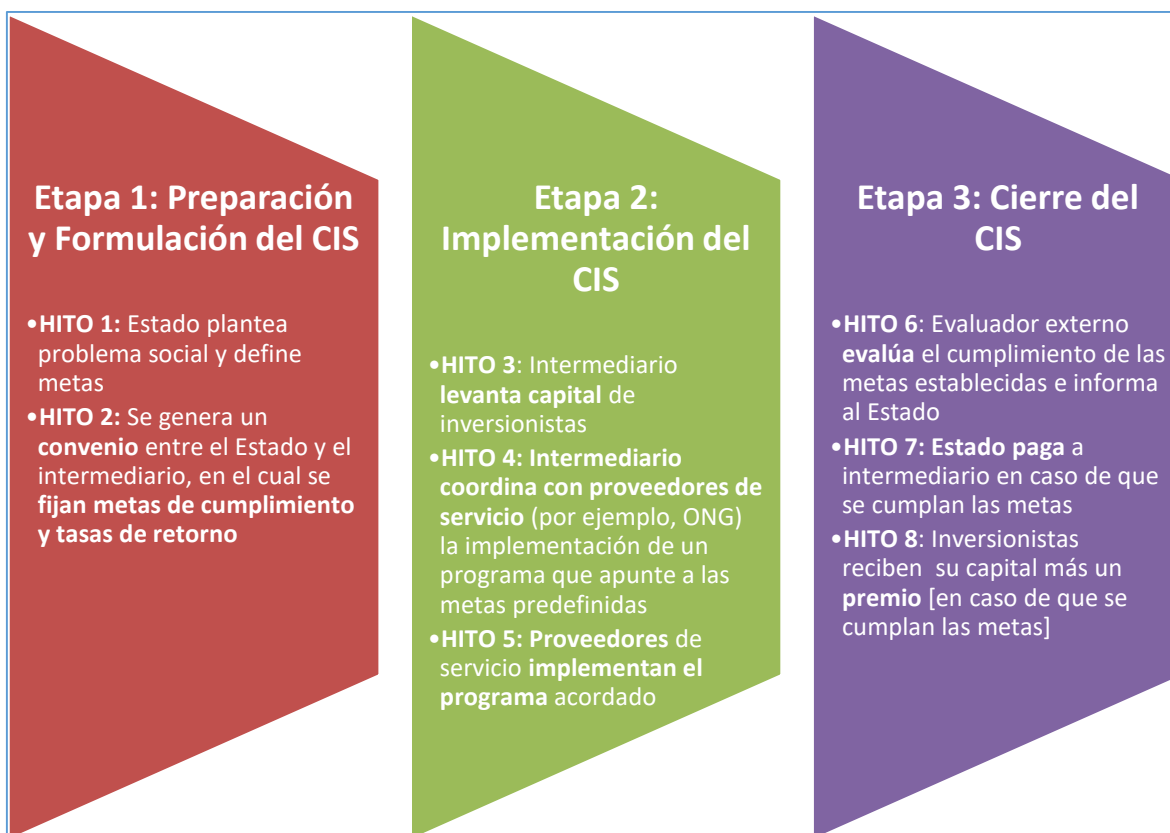


6.1. Desarrollo de los Contratos de Impacto Social

En el marco del proyecto se impulsó la implementación de tres CIS que hicieran frente a tres problemáticas sociales complejas: el CIS de Reinserción Social Juvenil, el CIS de Superación de la Situación de Calle (en adelante, CIS de Calle), y el CIS para la Transición a la Vida Independiente de Jóvenes que Egresan de las Residencias de SENAME (en adelante, CIS de Niñez). En los dos primeros, se logró avanzar sustantivamente en la etapa de diseño, quedando solo algunos aspectos por afinar para su conclusión, mientras que en el último se alcanzó a desarrollar la primera parte del estudio de factibilidad.

6.1.1. Etapas de un Contrato de Impacto Social y procesos de evaluación

Para el desarrollo de un CIS, este se estructura en tres grandes etapas, con sus respectivos procesos de evaluación:



1. Preparación y formulación del CIS: en esta etapa, el Estado plantea el problema social y define las metas de su interés. En cuanto al proceso evaluativo, acá corresponde una evaluación *ex ante*, que comprende evaluaciones de prefactibilidad, de factibilidad y diseño.

2. Implementación del CIS: en esta, se realiza la intervención por parte de los proveedores de servicios para la solución del problema social. Con respecto a la evaluación, acá se realiza una evaluación *ex dure* o de procesos, monitoreando la implementación de los bienes y servicios entregados por la intervención a los beneficiarios, y los resultados preliminares de la misma.

3. Cierre del CIS: en esta, se evalúa el cumplimiento de las metas establecidas y el Estado realiza los pagos correspondientes. En cuanto a evaluación, esta corresponde a una evaluación *ex post*, que determina el logro de los resultados de la intervención.

Para realizar los diferentes procesos evaluativos, la Subsecretaría de Evaluación Social determinó un conjunto de dimensiones y subdimensiones para evaluar un CIS en sus distintas etapas de desarrollo:

1. **Necesidades.** Es particularmente relevante tener muy bien delimitado el problema social de interés (que implica necesidades existentes no satisfechas), la población objetivo y el nivel de brechas existentes (por ejemplo, de oferta -de soluciones-, cobertura, calidad u otras, etc.).

2. **Resultados.** El modelo CIS se caracteriza por exigir evidencia de intervenciones potenciales (por ejemplo, programas innovadores, no registrados antes en Chile, que cuenten con evidencia cuantitativa robusta de resultados, entre otras cualidades) para abordar la problemática de interés y definir métricas (indicadores) de resultados, el sistema de evaluación de estas y los pagos asociados a su logro.

3. **Valor socioeconómico.** Se espera que la eventual o potencial intervención social a propiciar mediante un CIS tenga un positivo análisis costo-beneficio. Además, que su modelo socioeconómico permita su escalabilidad mediante política pública o actividad de otros actores.

4. **Stakeholders** (partes interesadas). Es vital contar con compromiso, interés y activos técnico-financieros verificables de los actores principales del modelo, especialmente, Gobierno e instituciones sectoriales (contrapartes), proveedores de servicios, intermediarios e inversionistas.

DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES
1. NECESIDADES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Problema social 2. Población objetivo 3. Brechas
2. RESULTADOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evidencia de intervenciones potenciales 2. Métricas 3. Sistemas de evaluación 4. Estructura de pagos
3. VALOR SOCIOECONÓMICO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intervención propuesta 2. Análisis costo-beneficio 3. Escalabilidad
4. STAKEHOLDERS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prioridad política 2. Compromiso contraparte 3. Capacidades técnicas-financieras 4. Interés y compromiso

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Plan de evaluación y seguimiento para Contratos de Impacto Social en Chile

6.1.2.Convocatoria

De acuerdo a lo anterior, para definir las problemáticas a abordar se hizo un llamado a nivel de Gobierno, y a partir del interés de distintas entidades públicas, cuatro fueron las problemáticas presentadas:

1. Prevención de la reincidencia de jóvenes infractores de Ley (SENAME)
2. Superación de la situación de calle de personas adultas (Subsecretaría de Servicios Sociales)
3. Reducción de conductas de riesgo de adolescentes (Subsecretaría de Servicios Sociales)
4. Preparación para la vida independiente de niños, niñas y adolescentes institucionalizados por programas de protección (Subsecretaría de la Niñez).

6.1.3. Análisis de pre-factibilidad y selección de problemáticas

Luego de la presentación de las problemáticas, la SES, a través de la División de Cooperación Público-Privada (DCPP), realizó los correspondientes análisis de prefactibilidad, es decir, análisis que ayudaron a determinar si implementar un CIS era la forma más apropiada para enfrentar las problemáticas sociales seleccionadas.

Para cumplir con esta labor, la DCPP elaboró un instrumento específico para la evaluación de prefactibilidad, el cual se sustentó en las dimensiones y subdimensiones señaladas en el apartado 6.1.1, determinando para este fin las siguientes dimensiones: **necesidades (diagnóstico), oferta social actual y costos asociados, proyecto alternativo con evidencia, proyecto propuesto y beneficios sociales creados por este**, y asignándole una puntuación máxima a cada una. Durante la evaluación, la DCPP estableció instancias de retroalimentación con las entidades interesadas, permitiéndoles mejorar sus propuestas.

Tras aplicar la pauta de evaluación, se pudo establecer que todas las iniciativas cumplían con el puntaje mínimo para ser consideradas, no obstante, se priorizaron las tres con mejores puntajes.

Así, el CIS con primera recomendación para continuar con el análisis de factibilidad fue el CIS de Reinserción Social Juvenil, mediante el cual se pretendía promover la reinserción social de jóvenes que han cometido delitos y han sido sancionados a través de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. Luego, la segunda recomendación recayó en el CIS para la Superación de la Situación de Calle, mientras que la tercera radicó en el CIS para el Apoyo a la Transición a la Vida Independiente de Jóvenes que Egresan de las Residencias de SENAME¹⁶.

6.1.4. Estudios de Factibilidad

Una vez confirmado que implementar un CIS era apropiado para aportar a la solución de los problemas sociales seleccionados, se pasó a la etapa de factibilidad. En esta etapa se externalizó la realización de estudios de factibilidad que tuvo por objetivo evaluar si se cumplían los requerimientos necesarios para implementar esos CIS en Chile. Para ello, se revisaron, entre

¹⁶ La cuarta iniciativa evaluada se denominó “Reducción de conductas de riesgo de adolescentes”.

otras cosas, antecedentes respecto a las problemáticas, la oferta programática disponible y sus brechas, y evidencia internacional. Además, se comenzó a esbozar el diseño de los CIS, entregando aproximaciones sobre la población objetivo, las características de la intervención, las potenciales métricas y resultados esperados, y potenciales obstáculos o riesgos para su implementación.

Para los tres estudios de factibilidad realizados se elaboraron términos de referencia y se abrieron concursos para adjudicar el estudio. A estos concursos llegaron organizaciones de distinto tipo, desde consultoras privadas hasta centros de investigación académica. Cada estudio tuvo una duración aproximada de 6 meses, en los cuales se sostuvieron reuniones periódicas entre el equipo investigativo y la mesa técnica de cada CIS, la que, como se mencionó en el apartado anterior, participó permanentemente revisando y retroalimentando los productos entregados por los adjudicatarios.

En el caso del CIS de Reinserción Social Juvenil, la organización adjudicataria fue la Fundación Paz Ciudadana, mientras que el estudio de factibilidad del CIS de Calle fue realizado por la consultora Impacta RSE. En tanto, el Centro de Estudios Justicia y Sociedad del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile se adjudicó el estudio de factibilidad del CIS de Niñez.

Tabla 2: Adjudicatario y año de realización de Estudios de Factibilidad

CIS	Adjudicatario	Realización
Reinserción Social Juvenil	Fundación Paz Ciudadana	2018
Personas en Situación de Calle	Impacta RSE	2018
Transición a la Vida Independiente	Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC	2020

Con el objetivo de profundizar en la factibilidad de los CIS, durante los estudios de factibilidad del CIS de Reinserción Juvenil y Calle, se llevaron a cabo entrevistas a potenciales inversionistas y proveedores de servicios para recoger su percepción del instrumento y sondear su disponibilidad para participar de éste. Por otro lado, también se realizaron entrevistas con organizaciones sociales ligadas a la transición a la vida independiente de jóvenes que egresan de residencias de SENAME, para contextualizar el estudio de factibilidad del CIS de Niñez.

En los casos de los dos primeros CIS fue posible concluir los estudios de factibilidad, pasando a la etapa de diseño, en tanto, en el caso del CIS de Niñez quedó pendiente la revisión de potenciales métricas y resultados, y el análisis de costo-beneficio del proyecto.

6.1.5. Diseño de CIS

En los casos del CIS de Reinserción Juvenil y de Calle, tras ser verificada la factibilidad de los proyectos, se procedió a elaborar el diseño de los CIS, definiéndose los lineamientos mínimos de las intervenciones, las métricas y los resultados a obtener, entre otros elementos. En el caso

del CIS de Reinserción Juvenil esta parte del proceso estuvo a cargo de la mesa técnica, mientras que en el del CIS de Calle estuvo a cargo de la consultora Impacta RSE y la mesa técnica correspondiente.

También, con el objetivo de acercarse al ecosistema, en el contexto del diseño del CIS de Reinserción Social, se realizó un periodo de consulta en el que participaron potenciales intermediarios, inversionistas y proveedores de servicios, con el objetivo de levantar la percepción de estos actores clave respecto a aspectos críticos del diseño, como la definición de la población objetivo, la intervención, las métricas y el esquema de pagos.

Para ello, en una primera instancia se diseñó un sitio web que contenía una explicación de qué son los CIS, un resumen del diseño preliminar, y una invitación a participar de alguna de las dos modalidades existentes en este periodo de comentarios.

La primera modalidad de participación fue mediante un formulario, por medio del cual se podían enviar percepciones respecto a las diversas secciones de las bases.

La segunda modalidad fue la asistencia a una de dos mesas de trabajo organizadas, las cuales, de manera diferenciada, convocaron a potenciales proveedores de servicios e intermediarios y/o inversionistas. Se hizo un mapeo de actores que podrían participar en dichas instancias y se les convocó mediante correo electrónico. En cada una de las mesas se revisaron los aspectos centrales del diseño del CIS y se registraron los comentarios de los actores.

Los comentarios en general apuntaron a:

- Flexibilizar la intervención
- Ampliar los tiempos de articulación y movilización
- Aumentar el retorno de la inversión
- Disminuir la responsabilidad del intermediario, ya que se veía difícil que un solo organismo pudiese cumplir un rol tan diverso (relación con proveedor y con inversionista).

Por último, se sistematizaron los comentarios y se hicieron ajustes al diseño original a partir de ellos. Una de las constataciones del proceso fue el aún incipiente conocimiento del instrumento CIS. Dentro de los participantes existía escaso conocimiento respecto a qué es y cómo opera.

6.2. Desarrollo del Ecosistema

En pos de promover el mecanismo en el país, en el marco del proyecto también se trabajó en desarrollar el ecosistema necesario para nutrir potenciales CIS. De esta forma, se generaron instancias de diálogo, fortalecimiento y aprendizaje para el desarrollo de CIS en Chile y para fomentar la colaboración público-privada. Para ello se llevaron a cabo distintas líneas de trabajo orientadas a difundir el conocimiento de los CIS, crear redes con inversionistas, generar instancias de fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, e identificar e incentivar a potenciales intermediarios.

6.2.1. Asesoría Comunicacional

En primer lugar, se realizó una asesoría comunicacional a través de Feedback Comunicaciones, con el objetivo de construir un relato comunicacional que fortaleciera la opción de los CIS como instrumentos de desarrollo social, y una estrategia comunicacional que facilitara su posicionamiento.

6.2.2. Colaboración con sector privado

En cuanto a la formación de redes, la FSCM colaboró con el capítulo chileno del Global Steering Group for Impact Investment (GSG), para acercarse al ecosistema de inversión de impacto en Chile y promover los CIS dentro de este. A esto se sumó una jornada de consulta con pagadores de resultados e inversionistas del CIS Primero Lee, el primer CIS con financiamiento privado en Chile, articulado e implementado por la FSCM.

6.2.3. Formación del Ecosistema

Por otro lado, y pensando en el desarrollo y fortalecimiento del ecosistema, se elaboraron términos de referencia para el diseño e implementación de un programa de formación para organizaciones sociales, y para el diseño e implementación de talleres sobre inversión de impacto para inversionistas y stakeholders del sector público. Aunque se alcanzó a publicar los términos de referencia para los programas de formación, la convocatoria se finalizó anticipadamente ante el cierre del proyecto *Innovación de última milla*.

6.2.4. Replicabilidad y escalamiento

Además de promover la adopción del instrumento y acercarlo a los actores necesarios para su operación, dentro del proyecto también se realizaron esfuerzos para asentar las bases metodológicas para la replicabilidad y escalamiento del modelo CIS en Chile. Para ello, entre otras cosas, se planificó la realización de una mesa de trabajo que reuniera a expertos del mundo público y privado en torno al acceso y calidad de los datos públicos, para identificar los principales obstáculos y desafíos en esta materia para la implementación de los CIS en Chile, la que, ante el término temprano del proyecto *Innovación de última milla*, no alcanzó a ser realizada.

También, pensando en la replicabilidad y escalabilidad de los CIS, se obró en sistematizar, documentar y difundir la experiencia del proyecto, y compartir los contenidos y recursos desarrollados para promover el desarrollo del modelo en Chile y la región.

En función de esto, se participó en charlas internacionales en la que se mostró el modelo chileno, y la FSCM se sumó a la Red PxR, grupo que reúne a organizaciones interesadas e involucradas con los CIS en Latinoamérica y que impulsa su desarrollo en la región. Además de participar activamente en la red, entre 2019 y 2020, la fundación estuvo a cargo de su Secretaría Técnica, gestionando sus actividades, reuniones y productos.

6.2.5. Análisis del marco institucional que posibilite el pago por resultados

Dentro del proyecto también se esperaba, por una parte, identificar los mecanismos aplicables en el Estado con la normativa vigente para la implementación de modelos basados en

resultados y, por otro, analizar las mejores prácticas internacionales con el fin de realizar propuestas de mejora regulatoria.

Dentro de los productos desarrollados para lo anterior estuvieron la Asesoría Legal realizada por Cristóbal Marshall y Gabriel Reyes, en la que se hizo una revisión de la estructura institucional y el marco normativo en Chile y, en base a ello y la experiencia internacional, se propusieron alternativas para la estructuración e implementación de CIS con el Estado como pagador de resultados.

Asimismo, y a manos de Social Finance UK, se desarrolló una asesoría para identificar, a partir de la experiencia internacional, distintas alternativas de normativa estatal que permitieran la implementación de modelos de pagos por resultados para la resolución de problemas sociales.

7. Cierre del proyecto *Innovación de última milla*

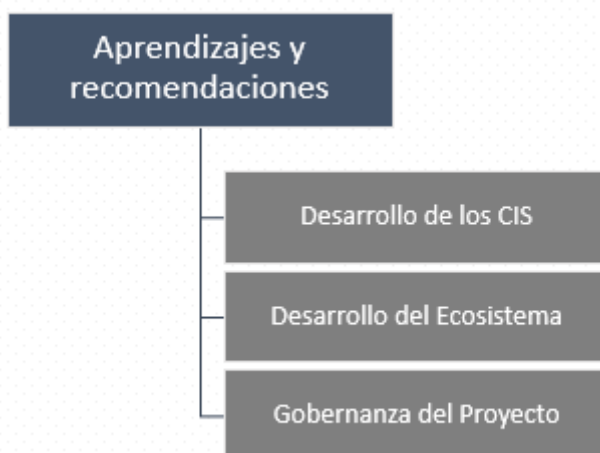
Ante la definición de la Ley de Presupuesto 2021 y dada la emergencia suscitada por la pandemia COVID-19, se afectó la continuidad presupuestaria para la implementación de los primeros Contratos de Impacto Social (CIS) públicos en Chile, suspendiéndose la iniciativa público-privada *Innovación de última milla* con el Banco Interamericano de Desarrollo y otros actores. Con todo, el “Proyecto CIS en Chile” continúa impulsando el desarrollo de los CIS, ahora desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, institución pública que mantiene vigente una línea de trabajo asociada a los CIS para 2021. En parte, estos esfuerzos estarán dirigidos a finalizar los aspectos de diseño pendientes de los CIS Reinserción Social Juvenil y Personas en Situación de Calle, y de factibilidad y diseño del CIS Transición a la Vida Independiente.

8. Aprendizajes y recomendaciones

Desde la primera experiencia en 2010, los CIS han atraído la atención en decenas de países alrededor del mundo, acumulando éxitos y aprendizajes, pero también desafíos para el futuro. En Chile, la experiencia con los CIS no ha sido distinta. A partir de lo expuesto en torno a los CIS en el país durante estos años y la finalización de uno de los ejes centrales del “Proyecto CIS en Chile”, el proyecto *Innovación de última milla* con el Banco Interamericano de Desarrollo y otros actores, es posible recoger una serie de aprendizajes que, sin duda, serán esenciales para el futuro de los CIS en el país.

Justamente, uno de los principales objetivos de este documento, además de sistematizar lo realizado a lo largo de todo el proyecto, es poder registrar los aprendizajes que este deja y los desafíos que se prevén para el futuro de los CIS en el país. A continuación, se presentan los principales aprendizajes y recomendaciones recogidos a partir de la experiencia del proyecto, los que se estructuran de la siguiente manera:

Ilustración 5: Estructura de Aprendizajes y recomendaciones



8.1. Desarrollo de los CIS

En cuanto al desarrollo de los CIS, en primer lugar, es posible evidenciar que las **problemáticas seleccionadas** fueron adecuadas en tanto son problemas sociales importantes y complejos que el Estado no ha logrado resolver y para los cuales no existe oferta programática suficiente. No obstante, también se cree que la complejidad de las problemáticas también pudo dificultar el trabajo y limitar que los CIS se desarrollaran en su máximo potencial.

Para una próxima ocasión se sugiere convocar a más servicios dentro del Estado para así contar con un abanico más amplio de problemáticas a abordar; también se recomienda incluir siempre problemáticas con evidencia e involucrar en el proceso de selección a DIPRES y otras secciones de la SES. Esto debe ir de la mano con análisis de pre-factibilidad enriquecidos, en los que se revise la experiencia internacional y se consulte a expertos, y que cuenten con nuevos avances en la distinción y operacionalización de las dimensiones de evaluación, en las que se podría

incorporar el nivel de evidencia nacional e internacional sobre las problemáticas y las intervenciones que busquen resolverla, entre otras.

Las **evaluaciones de factibilidad** de los distintos CIS fueron otro paso fundamental para el desarrollo del proyecto, pues estos procesos permitieron avanzar con mayor seguridad y brindar calidad técnica a cada iniciativa. En este sentido, se destaca la importancia de haber contado con el apoyo y colaboración de diferentes ministerios y servicios, no solo para aportar la información necesaria para la ejecución de las evaluaciones, sino también para revisar y retroalimentar el trabajo realizado por las entidades externas. Asimismo, se considera que externalizar la realización de las evaluaciones de factibilidad fue un acierto, en tanto se pudo disponer de la cantidad necesaria de trabajo y contar con equipos de gran experticia en las problemáticas abordadas.

La cantidad y calidad de actores trabajando en conjunto, más la experiencia de estos, fueron también elementos clave para la ejecución de las evaluaciones de factibilidad, las que, además, en gran medida, fueron facilitadas por el apoyo técnico y económico brindado por el BID.

Las evaluaciones de factibilidad permitieron recoger información valiosa para que los líderes del proyecto tomaran decisiones respecto a la continuidad de los CIS, y también dejaron importantes aprendizajes. Entre algunas de las sugerencias para futuros CIS se encuentra la asignación temprana de roles, considerar tiempos holgados para la realización de los estudios, contar con convenios de trabajo que faciliten el acceso a los datos necesarios (especialmente, de la población destinataria), y que en el presupuesto de los estudios de factibilidad se consideren recursos para el levantamiento de datos de fuentes primarias, los que se podrán complementar con los datos administrativos. Por otro lado, también se recomienda, en lo posible, adelantar algunos puntos de la etapa de diseño, como la construcción de posibles métricas y la recopilación de potenciales instrumentos de monitoreo y medición de resultados.

En cuanto a la etapa de **diseño de los CIS** destaca, principalmente, lo profesional que fue el trabajo colaborativo, que además tuvo una permanente orientación a lo técnicamente correcto. Asimismo, se recalca lo multidisciplinario que fue el equipo de trabajo al contar con la colaboración de distintos servicios. En torno a esto, también se rescata la contribución del FOSIS al robustecimiento de la parte técnica y en la adecuación de los procesos administrativos, dado el traspaso desde CORFO.

Otro aspecto destacable del proceso de diseño de los CIS es que se pudo tomar en consideración los intereses del Gobierno y de los potenciales participantes privados (por ejemplo, a partir de lo recogido en período de comentarios), ideando incentivos adecuados para cada uno de ellos para volver atractivo el proyecto. No obstante, en este sentido se recomienda realizar el periodo de comentarios más tempranamente, para evitar tener que modificar en demasía lo ya diseñado, propiciando la participación de más actores, especialmente, de regiones distintas a la Metropolitana.

Por último, un punto importante también es que, a partir de los aprendizajes que dejó el proceso de diseño del CIS de Reinserción Social Juvenil (el primero en realizarse), la etapa de diseño del CIS de Calle se desarrolló de manera más ágil y con mayor claridad. En este sentido, uno de los

principales aprendizajes fue incorporar instancias periódicas de trabajo con la contraparte técnica (ministerio o servicio involucrado con la problemática), de manera de asegurar la continuidad y avance efectivo del proyecto.

Como recomendaciones para futuras iniciativas se encuentran perfeccionar la estructura de gobernanza, exigiendo un mayor protagonismo de las contrapartes técnicas y delimitando los roles de los actores tempranamente, e incorporar los aprendizajes clave que dejó el proyecto CIS aquí mencionados.

8.2. Desarrollo del Ecosistema

Dentro del proyecto, además de trabajar en el desarrollo de los tres CIS mencionados a lo largo de este documento, también se impulsaron actividades orientadas a robustecer el ecosistema del pago por resultados y la inversión de impacto en el país.

En cuanto al desarrollo de la institucionalidad pública para el pago por resultados, se realizaron asesorías con expertos en el tema, tanto a nivel local como internacional, y se tuvo acercamientos con actores públicos clave en una implementación de los CIS, como DIPRES.

Con relación al desarrollo del ecosistema de inversión de impacto en el país, se debe decir que, cuando se empezó a trabajar en el proyecto CIS, el ecosistema de inversión de impacto en Chile ya se encontraba con crecientes grados de actividad y sensibilización respecto al pago por resultados, mas hasta la fecha continúa siendo un espacio muy acotado. En las actividades realizadas, como los estudios de factibilidad y el periodo de comentarios del CIS de Reinserción Social Juvenil, se pudo evidenciar que existe interés por parte de un grupo importante de actores del sector privado y de organizaciones sociales por innovar en la forma en la que actualmente se gestionan los recursos disponibles para iniciativas sociales. En este sentido, resalta la importancia de las alianzas que se han formado en torno a la inversión de impacto, como, por ejemplo, el apoyo entregado al NAB GSG Chile.

Por último, respecto a la vinculación con la experiencia internacional de instrumentos de pago por resultados hay seguridad en que vale la pena dedicar más esfuerzos, especialmente, para recoger los aprendizajes y desafíos encontrados en ellas, y también para poder compartir los generados a partir de la experiencia propia. A lo largo del proyecto, se participó en seminarios y ponencias internacionales, y en la Red de Pago por Resultados de Latinoamérica, lo que permitió incorporar competencias técnicas al trabajo realizado el país y criterios para la toma de decisiones.

A partir de lo anterior, las principales recomendaciones para futuras iniciativas CIS en el país en torno al desarrollo del ecosistema son iniciar temprana e intensivamente actividades de sensibilización y acercamiento del instrumento a actores clave a nivel público, como la DIPRES, involucrándolos en los proyectos; generar instancias de participación y conocimiento de actores privados y de la sociedad civil, generando mayor interés en el modelo; y establecer vínculos perdurables con la experiencia internacional.

8.3. Gobernanza del Proyecto

Respecto a la gobernanza del proyecto, se pueden identificar aspectos que facilitaron el trabajo. El más destacable de ellos fueron las instancias periódicas de trabajo, las que permitieron monitorear el avance del proyecto considerando sus múltiples aristas y tomando decisiones de forma oportuna. Para que esto fuera posible, se cree que resultó fundamental el alto grado de involucramiento de los participantes del proyecto en cada uno de los niveles de gobernanza, así como el trabajo colaborativo que se dio entre las instituciones públicas y privadas que fueron parte de él. De igual forma, se considera que la existencia de distintos niveles para la toma de decisiones fue algo positivo para el desarrollo del proyecto, pues permitió diferenciar las decisiones técnicas de las institucionales y políticas.

Gracias a los aprendizajes que dejó el primer año de implementación del proyecto, la gobernanza mejoró significativamente durante el segundo año. Entre las principales mejoras se encuentra que cada actor tuvo más claridad de su rol y que los equipos de trabajo se consolidaron al contar con más experiencia sobre los CIS y las problemáticas seleccionadas, otorgándose roles y responsabilidades a cada parte. Asimismo, el involucramiento de FOSIS potenció nuevos aspectos relacionados con el diseño técnico y administrativo y la futura implementación de los CIS.

Las recomendaciones identificadas en torno a la gobernanza incluyen: establecer oportunamente la estructura de gobernanza, definiendo roles y liderazgos claros; incluir a actores clave para el financiamiento de los proyectos (Ministerio de Hacienda); e incorporar una mirada estratégico-política y escalar los CIS a nivel gubernamental.

9. Desafíos

A partir de la experiencia del proyecto y los aprendizajes recogidos de él, es posible también identificar una serie de desafíos que quienes impulsen los CIS en Chile tendrán que enfrentar y superar para sacarlos adelante.

- **Vinculación con el ecosistema**
 - Articular los intereses de los distintos grupos que participan en el proyecto.
 - Definir resultados desafiantes, pero posibles de lograr, atractivos para los inversionistas.
 - Contar con inversionistas interesados en participar y poder asegurarles un retorno mínimo.
 - Fortalecer el ecosistema de inversión de impacto en el país.
 - Formar proveedores de servicios y fortalecer sus programas sociales.
- **Cambio cultural y posicionamiento del instrumento a nivel institucional y social**
 - Avanzar en la sensibilización de la esfera política asociada a este tipo de proyectos, y posicionarlos en el conocimiento público.
 - Resolver aspectos administrativos y legales que hagan plausible y no dificultoso el pago por resultado en el sector público.
 - Poner en marcha una estrategia comunicacional coherente con la contingencia social.

- Diseñar una glosa que permita realizar pago por resultados de manera plurianual y financiar las actividades de diseño y articulación.
- **Compromiso político e institucional**
 - Promover compromisos políticos que permitan el desarrollo estable de proyectos de pago por resultados.
 - Generar mecanismos que permitan establecer compromisos institucionales a largo plazo.
 - Tener acceso confiable a los datos necesarios para diseñar, monitorear y evaluar los proyectos.
 - Involucrar al Ministerio de Hacienda, DIPRES y Contraloría en los proyectos de pago por resultados.
 - Utilizar mecanismos de pago por resultados para el financiamiento de proyectos públicos.

10. Bibliografía

Agusti Strid, A., & Ronicle, J. (2021). *Social Impact Bonds in Latin America: IDB Lab's Pioneering Work in the Region: Lessons Learnt*. (C. Ternent, Ed.)

CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*.

DIPRES. (2019). *Resultados Evaluaciones Segundo Trimestre 2019*. División de Control de Gestión Pública DIPRES, Departamento de Evaluación, Santiago.

FOMIN. (2015). *Bonos de Impacto Social: El Contexto en Chile*. Santiago.

Observatorio del Gasto Fiscal. (2018). *Caracterización de los programas sociales vigentes en Chile en 2017, orientados a la primera infancia, infancia y adolescencia, y financiados con presupuesto central*. Santiago.

Observatorio Social. (2018). *Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados Casen 2017*.

OECD. (2020). *How's Life? 2020: Measuring Well-Being*.