



Les noves formes d'inversió social com a motor d'innovació de les polítiques públiques

Blanca Lázaro

Blanca Lázaro és directora executiva d'Ivalua. Ha estat directora general de Serveis del Departament de Treball i Indústria del Govern de la Generalitat de Catalunya, ha treballat en programes de cooperació internacional per al desenvolupament des de la Fundació CIREM i el Grup Cambra de Comerç de Barcelona i ha estat cap de la Unitat d'Estudis del Rectorat de la UAB. És llicenciada en Ciències Polítiques i en Ciències de la Informació, Màster en Gestió Pública i diplomada en Mètodes i Tècniques per a l'Estudi de la Població.

Introducció

Avui dia és impensable que el sistema sanitari públic autoritzi tractaments que no hagin superat un procés rigorós de comprovació científica de la seva efectivitat. És desitjable que sigui així per motius obvis de salut pública, però també per l'elevat cost econòmic que aquests tractaments representen per al conjunt de la societat.

Tanmateix, en altres àmbits d'intervenció pública els procediments que apliquen els organismes responsables per al diagnòstic de les problemàtiques socials, la recerca dels "tractaments" o programes que els puguin fer front i la comprovació de la seva efectivitat són sovint més laxes, de forma que els costums i el coneixement intuïtiu tenen un pes força més elevat que les evidències derivades d'avaluacions rigoroses. Ens referim a àmbits d'una rellevància social i econòmica de primera magnitud, com ara el sistema educatiu, els serveis socials o les polítiques d'ocupació, que sumats consumeixen

prop d'un terç del pressupost anual de la Generalitat; una proporció similar a la despesa agregada en polítiques de salut.

Aquesta situació és fruit d'una combinació de factors, entre els quals es troba la manca d'atractiu polític de processos d'innovació pública que impliquen una inversió a mig i llarg termini, escassament "rendibles" dins d'una legislatura. La dificultat d'identificar i de mesurar resultats o *outcomes* de les polítiques socials -expressats sovint per conceptes tan amplis com "qualitat de vida" o "cohesió social"- complica encara més la situació. Si hi afegim els durs ajustos que l'actual crisi econòmica imposa als pressupostos de les administracions públiques i les urgències per a la seva aplicació, tot sembla portar a un estancament, quan no retrocés, de la posició que ocupa l'avaluació en l'agenda política, precisament en un moment en què aquesta és particularment necessària.

Tanmateix, si bé a Catalunya i al conjunt d'Espanya



aquest escenari sembla, malauradament, força plausible, no és així a bona part dels països de l'OCDE. En aquests, la crisi econòmica està esperonant la innovació en l'àmbit de les polítiques públiques i també l'exploració de noves formes de col·laboració amb el sector privat emmarcades en els corrents de *Social Investment* (Nichols, 2008, 2010) o *Impact Economy* (Martin, 2010) que atorguen un rol central a l'avaluació d'impacte.


En aquest article pretenem presentar breument alguns exemples d'aquestes pràctiques, com a primer pas per a una anàlisi més aprofundida que permeti valorar-ne una possible aplicació a Catalunya.


Iniciatives internacionals per impulsar la innovació en polítiques públiques i programes socials en col·laboració amb el sector privat


Els darrers anys, governs de diferents països de l'OCDE han promogut un seguit d'iniciatives amb la finalitat comuna de potenciar la recerca de solucions innovadores i d'efectivitat comprovada a diverses problemàtiques socials, comptant amb la implicació del sector privat. El fonament teòric d'aquestes experiències inclou els supòsits següents:


 Sempre, però especialment en èpoques

de crisi com l'actual, és essencial garantir que els recursos públics es gasten en actuacions que funcionen. Qualsevol millora en la relació cost-efectivitat dels programes, encara que sigui marginal, és molt valuosa.

 La tendència dels sistemes socials, econòmics i polítics a instal·lar-se en un ventall limitat de pràctiques, posa en risc la seva capacitat per fer front als enormes reptes actuals de sostenibilitat econòmica, social i mediambiental. És necessari promoure la recerca sistemàtica de noves formes d'actuació pública i social que esdevinguin solucions efectives als reptes mencionats.

 El debat polític i social és fonamental en aquest procés, però ha de ser un debat informat, que reconegui i promogui el paper indispensable de la ciència en la identificació i en la comprovació d'alternatives efectives d'intervenció social.

 **L'avaluació d'impacte** (Vera,2011), i en particular **els experiments socials** (Casado, 2012) són instruments molt poderosos per detectar quines actuacions són efectives i quines no ho són, i com a tal s'han de potenciar.

 És necessari organitzar el procés de recerca sistemàtica de noves solucions cost-



efectives, i per fer-ho és desitjable involucrar -hi el sector privat, de forma que complem-
menti uns recursos públics cada cop més
escassos. Aquesta implicació permet també
visualitzar que la recerca continuada de solu-
cions a problemàtiques socials ha de ser una
finalitat compartida que redunda en benefici
del conjunt de la societat.

Junt amb aquests supòsits, als països impul-
sors d'aquestes experiències conflueixen
diversos factors que faciliten la seva emer-
gència. En particular (Mulgan, 2011):

✓ els seus governs han fet avenços signifi-
catius en l'aplicació de mètodes per valorar
l'impacte de la inversió pública en capital hu-
mà i per analitzar de forma més sistemàtica
la relació entre la despesa realitzada i els
outcomes socials assolits;

✓ tenen també una àmplia experiència en
l'establiment de partenariats entre el sector
públic i el sector privat amb finalitats diver-
ses;

✓ es tracta de països que gaudeixen d'un
sector privat –filantròpic i empresarial- amb
un volum molt important i creixent de capital
disponible per invertir amb finalitats socials, i

amb un tercer sector molt actiu;

✓ existeix un interès creixent per les noves
corrents d'inversió social, que cerquen com-
binar impacte social i retorn econòmic, la
qual cosa incentiva el perfeccionament de
mètodes de mesura dels *outcomes* o impac-
tes dels programes a finançar i l'atribució de
valor econòmic als mateixos.

Les iniciatives que sorgeixen derivades d'a-
quest context són molt diverses i tot just co-
mencen a estudiar-se. En aquest article ens
fixarem en algunes que fan un èmfasi espe-
cial en l'avaluació d'impacte i que poden
classificar-se en dos grups. D'una banda, les
impulsades a països anglosaxons sota el
nom de **Social Impact Bonds (SIB)**, implantats
actualment en fase pilot al Regne Unit, Estats
Units i Austràlia –i en fase d'estudi a Canadà i
Israel-. De l'altra, una fórmula potser menys
innovadora quant a l'arquitectura institucio-
nal i les regles de funcionament, però molt
ambiciosa pel que fa l'abast i el volum de fi-
nançament implicat: el **Fons d'Expérimentati-
on pour la Jeunesse (FEJ)**, creat l'any 2008 a
França.

Ambdós tipus d'iniciatives persegueixen esti-
mular la innovació de polítiques públiques i



programes socials, mitjançant el finançament de programes pilot a desenvolupar per entitats públiques o del tercer sector, els quals són sotmesos a una avaluació rigorosa d'impacte –normalment amb mètodes experimentals, amb assignació aleatòria de participants a grups de “tractament” i grups de “control”, combinats amb mètodes d'anàlisi qualitativa-. Aquells que demostrin ser efectius passen a una fase de generalització, permetent, en última instància, una acció de govern més efectiva i un estalvi important de recursos amb relació a *l'statu quo*.

Tot seguit presentem breument les especificitats dels dos models.

L'experiència anglosaxona: els Social Impact Bonds (SIB)

El funcionament dels Social Impact Bonds es basa en el supòsit que un organisme públic es compromet a pagar una determinada quantitat a canvi d'una millora mesurable en els *outcomes* d'un determinat programa. Aquesta expectativa de guany atrau inversors –públics o privats- que aporten el capital necessari per finançar la provisió de serveis que ha de portar a la millora esperada dels *outcomes*. Si els resultats són els esperats,

l'organisme públic paga a l'inversor la quantitat convinguda –normalment el cost d'implementar el programa més un percentatge sobre l'estalvi aconseguit amb la millora dels *outcomes*-. Si el programa no aconsegueix resultats, el govern no fa cap pagament i l'inversor no obté cap retorn econòmic.

Una diferència important respecte esquemes ja existents de contractació de serveis amb clàusules de pagament en funció dels resultats rau en que en els SIB qui assumeix el risc econòmic vinculat a l'assoliment d'un determinat nivell d'*outcomes* no és el prestador dels serveis –que té assegurat el finançament del cost de la prestació-, sinó un inversor que aporta el capital necessari per desenvolupar el programa.

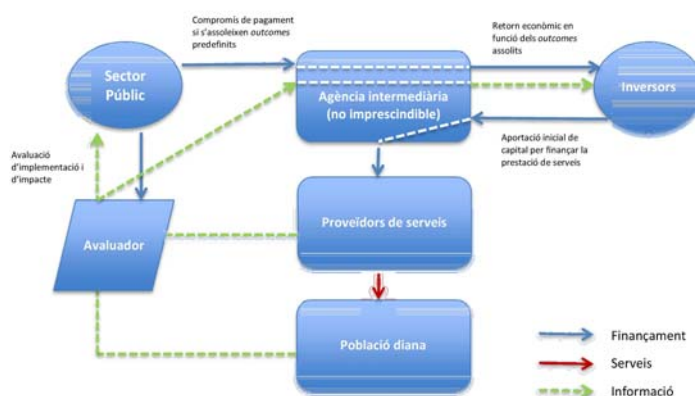


Figura 1. Com funcionen els Social Impact Bonds

Font: Adaptació de Social Finance (2010)



De forma més concreta, la implantació del model SIB implica, en la seva modalitat més sofisticada, cinc actors clau (vegeu la **figura 1**): el govern, els inversors, les entitats proveïdores dels serveis, una agència intermediària (Social Impact Bond Delivery Agency) i, finalment, avaluadors independents. El govern, a través de l'agència intermediària, signa un contracte amb l'inversor o grup d'inversors –entitats filantròpiques, empreses privades, o fins i tot altres entitats públiques- pel qual aquests es comprometen a aportar els fons necessaris per cobrir les despeses del programa en la fase pilot i el govern es compromet a retornar la inversió en cas de resultats positius. Aquest retorn té dos components: d'una banda, el rescabament del cost d'executar el programa en la fase pilot, i de l'altra un percentatge de l'estalvi produït pel nou programa amb relació a *l' statu quo*, un cop s'ha superat la fase pilot amb resultats positius i el programa s'ha generalitzat. L'agència intermediària, o bé directament el govern, estableix un contracte amb els proveïdors del programa –habitualment entitats del tercer sector, però també empreses privades o entitats públiques- i també amb el/s avaluador/s independents que seran responsables de mesurar els resultats dels experiments que han acon-

seguit finançament. Els contractes entre govern i inversors i amb els proveïdors de serveis inclouen els mecanismes i mètodes d'avaluació i fixen el nivell d'*outcome* que pretén assolir el projecte, a partir del qual l'inversor pot esperar un retorn.

El model admet, però, estructures més simples, com ara una mateixa entitat que aporta la inversió i executa el programa –directament o mitjançant subcontractació- i estableix una relació directa –sense agència intermediària- amb l'organisme públic que es compromet a un retorn econòmic en cas d'èxit. O bé una diferenciació entre inversor i entitat executora del programa, però sense agència intermediària, etc. En qualsevol cas, la diferenciació entre inversor i impulsor / executor del programa permet desplaçar el risc econòmic dels proveïdors dels serveis als inversors, que l'assumeixen a canvi d'una expectativa de guany.

L'origen d'aquest model es troba al **Regne Unit**, on a principis de 2010 el govern va anunciar la posada en marxa d'un **Social Impact Bond (SIB)** pilot. Amb aquesta finalitat es constitueix [Social Finance Ltd.](#), que actua com a agència intermediària i facilita un primer contracte entre inversors privats i el Ministeri



de Justícia per invertir 5 milions de lliures (6,3 milions d'euros) en un programa pilot orientat a disminuir la taxa de recidivisme d'ex convictes. El programa està actualment en curs, gestionat per entitats del

tercer sector especialitzades (vegeu més detalls al **Quadre 1**).

Quadre 1. El Peterborough Social Impact Bond

El Peterborough Social Impact Bond és el primer projecte impulsat sota aquest model al Regne Unit. Es va formalitzar mitjançant un contracte entre l'agència intermediària Social Finance Ltd. i el Ministeri de Justícia el mes de setembre de 2010. Sobre la base d'aquest compromís del Govern, Social Finance va captar 5 milions de lliures (6,3 milions d'euros) de 17 inversors per finançar el programa, provinents fonamentalment del sector filantròpic. La intervenció té una durada prevista de 6 anys. Els beneficiaris directes són 3.000 presos distribuïts en 3 cohorts amb 1.000 individus cadascuna, tots ells amb condemnes inferiors a 1 any i que estan a punt de sortir de la presó de St. Peterborough o bé han sortit recentment. Es tracta d'homes majors d'edat en tots els casos.

El programa parteix de les constatacions següents:

- el 60% de convictes que compleixen condemnes de curta durada reincideixen en conductes delictives dins de l'any següent a la seva posada en llibertat;
- els serveis públics proporcionen un suport insuficient per mitigar les causes que provoquen aquesta conducta;
- en canvi, diferents organitzacions del tercer sector social, com ara St. Giles Trust and Ormiston Children and Families Trust, proveeixen suport intensiu als presos i a les seves famílies, tant dins com fora de la presó, per ajudar-los a reinserir-se en la comunitat;
- si aquest suport es pogués ampliar a un nombre més elevat d'individus que pateixin aquesta problemàtica, la taxa de reincidència podria reduir-se substancialment, amb l'estalvi consegüent de recursos per al sector públic.

L'avaluació d'impacte del programa ha estat contractada pel Ministeri de Justícia a un avaluador independent, i es realitza mitjançant un disseny quasi-experimental amb un grup de comparació constituït mitjançant *Propensity Score Matching* a partir de convictes de les mateixes característiques que els que participen en el programa a la presó de St. Peterborough, a partir de les bases de dades de la Policia Nacional del Regne Unit (el model inclou com a variables l'edat, la nacionalitat, la raça, el tipus de delictes, la data de la sentència, la durada de la pena, historial delictiu, etc.).

La variable d'*outcome* a mesurar és el nombre de recidives, definides com noves sentències condemnatòries als individus que participen en l'avaluació per nous delictes comesos dins dels 12 mesos posteriors a la sortida en llibertat. Es compara el nombre mig de recidives en el grup de tractament, subjecte al programa, i en el grup de comparació, i la diferència constitueix l'*outcome* del programa.

L'acord entre el Ministeri de Justícia i la loteria nacional (Big Lottery Fund), d'una banda, i els inversors, de l'altra, inclou dos tipus de resultats que donen dret a un pagament. El primer contempla una reducció mínima del 10% del recidivisme en cadascuna de les cohorts tractades amb relació al grup de comparació. No obstant, si l'avaluació no detecta aquest nivell d'impacte en cap de les tres cohorts, al final del programa es realitzarà una anàlisi conjunta de les tres cohorts i si es detecta la reducció mínima del 7,5% mencionada anteriorment els inversors rebran l'import acordat amb el Ministeri. Si la reducció és superior al 7,5%, els inversors rebran un retorn econòmic més gran, fins a un màxim del 13% del capital invertit per any i en un període màxim de 8 anys.

Font: *Petersborough Social Impact Bond*. Social Finance Ltd., 2011. <http://ves.cat/bhDoM>; Disley, E., et al. (2011): *Lessons learned from the Planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Petersborough*. Ministry of Justice (United Kingdom). <http://goo.gl/1a7VL>



Als **Estats Units** la iniciativa pren el nom de **Pay for Success** (PFS). La seva aplicació va començar a explorar-se l'any 2011 i s'ha posat en marxa l'any 2012, amb la creació de **Social Finance USA**, que actua com a agència intermediària, i l'inici de programes pilot impulsats pel Govern Federal –Departaments de Justícia i de Treball- i per alguns estats –Massachusetts-. En l'àmbit federal la implantació del model parteix de convocatòries ja en marxa –línia de subvencions del programa Second Chance i del Workforce Innovation Fund-, que ja fixen prioritats i objectius i que ara adopten l'esquema de finançament promogut pel model SIB/PFS. En un primer moment el President Obama va anunciar la intenció de comprometre 100 milions de dòlars per 7 programes pilot a desenvolupar a través d'aquest esquema. Tanmateix, els fons que s'han compromès fins el moment sumen 20 milions de dòlars en el cas dels projectes impulsats pel Departament de Treball (Labor Department); no disposem, en canvi, de dades sobre el finançament previst pel Departament de Justícia ni pels estats que també hi participen.

Austràlia es troba també en una fase pilot

d'implantació dels **Social Impact Bonds, a l'estat de Nova Gal·les del Sud**, a través de dos programes d'atenció a la primera infància d'una durada d'entre 5 i 7 anys i amb un pressupost de 10 milions de dòlars (8,2 milions d'euros) cadascun, i d'un programa similar al mencionat en el cas del Regne Unit, orientat a disminuir el recidivisme d'exconvictes i amb un pressupost de 7 milions d'euros.

Altres països com **Canadà** i **Israel** estan en aquests moments considerant la implantació dels SIB, tot i que encara no han impulsat cap programa concret.

L'experiència francesa: el Fons d'Expérimentation pour la Jeunesse

El **Fons d'Expérimentation pour la Jeunesse** es crea mitjançant la **lleï de la Revenu de Solidarité Active** (RMI francesa) aprovada a finals de 2008. En concret, la norma estableix que el Fons es dotarà amb contribucions de l'estat i d'altres entitats que s'hi associïn per definir, finançar i pilotar un o més programes experimentals orientats a millorar la inserció social i professional dels joves de 16 a 25 anys. A finals de 2010 s'amplia la seva finalitat i també la població diana, establint que el



Fons es destinarà a afavorir l'èxit escolar dels alumnes i a millorar la inserció social i professional dels joves de menys de 25 anys.

El govern del Fons recau en un **Consell de gestió** constituït per les entitats públiques que impulsen la iniciativa i per les entitats privades que hi aporten recursos – actualment la Fundació Total (del Grup Total SA) i la Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM))-. Aquest Consell, entre altres funcions, fixa de forma col·legiada les prioritats i fa la selecció final dels projectes.

El Fons compta també amb un Consell científic que vetlla per la qualitat i el rigor general del procés, establint “a priori” els estàndards metodològics de les avaluacions, participant en els comitès d'experts –o jurats- per a la selecció dels projectes- i fent-ne el seguiment.

Actualment el FEJ té una dotació de 156 milions d'euros provinents de l'Estat, als que se sumen 50 milions compromesos pel Grup Total, a través de la Fundació Total, per al període 2009 – 2014, més 3 milions compromesos per la Union des Industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) i 5,5 milions

aportats per un conjunt d'empreses situades en antigues colònies. El pressupost s'executa a través de convocatòries periòdiques de caràcter competitiu, a les que es presenten projectes i les avaluacions corresponents per part d'entitats públiques i privades, amb o sense ànim de lucre. El seu objectiu és finançar programes innovadors orientats a donar resposta a “necessitats prioritàries” dels nens i joves. Els programes es plantegen com experiments que han de ser avaluats de forma rigorosa per determinar si són o no efectius. Per fer-ho possible, cada projecte ha d'anar associat a una avaluació (vegeu-ne alguns exemples al **Quadre 2**). La selecció dels projectes es porta a terme en dues fases, una tècnica i una política, i la primera comporta a la vegada dos passos consecutius. Primer, un comitè d'experts examina els projectes i valora la robustesa del seu disseny i les evidències que aporta la proposta sobre l'efectivitat d'experiències similars. Els projectes que superen aquest examen passen un segon filtre exercit per un comitè d'experts en avaluació, que analitzen la proposta d'avaluació que va associada al projecte. Els projectes que superen ambdues valoracions tècniques, s'elevan al Consell de gestió del Fons. És aquest Consell qui en farà la selecció final, en el marc de les “necessitats



prioritàries” que el mateix òrgan ha establert.

Des de la seva creació, entre 2009 i 2011 s’han realitzat 14 convocatòries a través de les quals s’han compromès 144 milions d’euros, els quals financen un total de 279 programes experimentals (545 projectes individuals en origen, que en alguns casos s’han agrupat en un sol experiment) i les seves avaluacions. El Fons cobreix el 100% del cost de les avaluacions per tal de garantir-ne la independència, mentre que els cost dels programes avaluats es cobreix normalment mitjançant el cofinançament del Fons i de la entitat promotora. La durada mitjana dels programes és de 26 mesos, i un 25% superen els 3 anys. Els primers informes finals d’avaluació, relatius a programes finançats en les primeres convocatòries de 2009, han arribat entre el segon semestre de 2011 i el primer de 2012 i [s’han començat a publicar al web del Fons.](#)

El 86% de les avaluacions finançades empen tècniques quantitatives i qualitatives, i el 37% comporten un disseny experimental amb assignació aleatòria de beneficiaris potencials a un grup que participa en el programa i a un altre grup que no participa i actua com a “control”.



Quadre 2. Exemples de projectes finançats pel Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse

Exemple 1. Dispositiu experimental per estimular les capacitats cognitives en educació infantil

El programa, finançat pel *Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse*, té com a objectiu general la prevenció del fracàs escolar mitjançant l'estímul de les capacitats cognitives dels alumnes en els primers anys d'escolarització. Més concretament, l'experiment pretén determinar l'impacte d'un programa d'educació musical sobre les capacitats cognitives i les competències escolars d'alumnes d'educació infantil. La hipòtesi subjacent és que les activitats musicals impartides segons el protocol del programa poden contribuir a l'estímul d'aquestes capacitats, i en particular a la millora de les competències lectores.

La intervenció afecta prop de 500 alumnes del Departament de l'Alta Savoia, escolaritzats en zones socialment desfavorides. Els nens han estat assignats de forma aleatòria a un grup de tractament -261 nens- que realitzarà el programa, i a un grup de control -226 nens-. L'estudi es desenvolupa en 9 circumscripcions del Departament i afecta a un total de 30 escoles i 46 classes.

El tractament consisteix a practicar 2 hores de música per setmana durant períodes de 6 mesos, seguint un protocol molt precís. Els nens inclosos al grup de control segueixen les activitats musicals ordinàries previstes al currículum escolar. Els professors responsables d'impartir el programa musical objecte de l'experiment han estat seleccionats de forma aleatòria entre un conjunt de voluntaris.

El projecte té una durada prevista de dos anys i es troba actualment en desenvolupament, pendent d'avaluació. L'impulsa l'Institut de Recherche sur l'Éducation: économie et sociologie de l'Education de la Université de Bourgogne i ha comptat amb la col·laboració activa de la Inspecció Educativa del Departament afectat. El mateix Institut impulsor, adscrit al Centre National de Recherche Scientifique (CNRS) és també responsable de l'avaluació.

Exemple 2. Projecte "Passeport Accueil Commun"

Aquest projecte té com a objectiu millorar la inserció social i professional de joves que abandonen el sistema educatiu sense qualificació acadèmica. En concret, el projecte preveu una acollida i seguiment coordinats dels joves per part de les tres instàncies administratives que actualment intervenen en aquest tipus de problemàtiques: els *Centres d'Information et Orientation* (CIO), les *Missions générales d'Insertion* (MGI) –ambdós organismes dependents del Ministeri d'Educació- i les *Missions Locales*, dependents del Ministeri de Treball i dedicades a dinamitzar l'accés a la formació i l'ocupació dels joves en l'entorn local. El projecte contempla un punt únic d'acollida, diagnòstic, orientació i seguiment, amb un tècnic que actua com a referent únic per a cada cas.

La durada del projecte és de 28 mesos i afecta 480 joves de 16 a 18 anys que han abandonat el sistema escolar fa menys d'1 any sense titulació acadèmica i que no estan inscrits en cap sistema de formació ni d'inserció. L'avaluació segueix un disseny experimental, de forma que els joves participants són assignats de forma aleatòria a un grup de tractament, que rep el programa, i a un grup de control, distribuint-se al 50% en un i altre.

El projecte s'ha dut a terme a 4 poblacions de la Regió de Midi-Pyrénées (2 urbanes i 2 rurals), i l'informe final d'avaluació s'ha de publicar al l'apartat corresponent del [web del FEJ](#) dins de 2012. El promotor del projecte és l'Association Régionale des Missions Locales Midi-Pyrénées i l'avaluació està a càrrec de la consultora francesa CIRESE.

Font: [Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse](#). *Cahier thématique "Expérimentations relatives à la prévention et lutte contre le décrochage scolaire"*. Mars 2011.



Anàlisi dels models: trets comuns i principals diferències, avantatges i inconvenients

El context i disseny institucional d'ambdós models presenta importants **trets comuns** que ja hem mencionat en apartats previs (tradició científica i avaluadora dels països, experiència en l'establiment de partenariats públic – privats, etc.). Destaquem ara algunes coincidències significatives en aspectes de caràcter operatiu:

✓ El lideratge i la implicació del govern és fonamental a l'hora d'establir prioritats, de concretar els *outcomes* en els que es vol incidir, de quantificar el grau de millora a perseguir, i de comprometre's a extreure'n lliçons i a generalitzar, si escau, les innovacions que hagin demostrat ser efectives.

✓ Els projectes que es financen han de ser innovadors, concebuts com a proves pilot i orientats a incidir favorablement, de forma concreta i mesurable, en una determinada problemàtica social.

✓ Els programes s'han de presentar conjuntament amb una proposta d'avaluació rigorosa i independent, el finançament i supervisió de la qual queda a càrrec directament

dels promotors del SIB / FEJ, no del proveïdor dels serveis.

✓ La selecció de projectes a finançar presta especial atenció a la qualitat del disseny dels programes -que ha de basar-se en l'evidència disponible sobre l'efectivitat d'intervencions semblants- i, de forma particular, al rigor de l'avaluació d'impacte que es planteja, que desitjablement ha de tenir un disseny experimental.

✓ Es prioritzen programes de caràcter preventiu, especialment en els àmbits de primera infància, educació, transició al món laboral de joves discapacitats o amb risc d'exclusió i, en el model anglosaxó, també reinserció d'exconvictes i promoció de l'autonomia de persones grans, entre altres.


A la vegada, és igualment important destacar -ne alguns **trets distintius**:

✓ El primer té a veure amb la forma de finançament. Als països anglosaxons, el finançament de la fase pilot dels programes i de la seva avaluació es planteja com una inversió – d'aquí el nom de *Social Impact Bonds*- per part, normalment, d'entitats filantròpiques o empreses, les quals, si el projecte demostra



ser efectiu, obtenen un retorn econòmic a satisfer pel sector públic, el qual és proporcional a l'estalvi de recursos públics assolit. Per tant, en el cas dels SIB hi ha d'haver una perspectiva plausible d'estalvi significatiu de recursos públics derivats del projecte, que faci preveure un retorn econòmic atractiu, superior al cost de la intervenció.

En canvi, a França, el finançament pren la forma d'una subvenció a fons perdut, composta de fons públics i privats i sense "retorn" previst per als darrers en funció dels resultats.

 També hi ha diferències significatives en el model de gestió. D'una banda, en el cas dels SIB, el partenariat públic – privat s'estableix "ad hoc" per a cada projecte, mentre que el FES constitueix una estructura estable que finança diversos experiments cada any. El partenariat dels SIB pot requerir, a més, la figura d'una agència intermediària (Social Impact Bond Delivery Agency) que identifica projectes susceptibles d'acollir-s'hi, capta possibles inversors, gestiona els contractes entre govern i inversors i amb els proveïdors dels projectes, així com els serveis d'avaluació. A França no existeix la funció d'intermediació i sí, en canvi, una estructura de gestió

econòmico-administrativa i de dinamització i coordinació del Fons assumida, pel que sembla, íntegrament per l'Administració. Finalment, una altra diferència remarcable quant a gestió és que en el cas del SIB la relació entre els actors i per a cada projecte és contractual, mentre que el FEJ s'executa a través de convocatòries competitives per seleccionar i finançar mitjançant subvencions projectes pilot i les seves avaluacions.

Quant a **avantatges i inconvenients dels dos models**, l'atractiu més important que aporta el model dels **Social Impact Bonds** rau en la transferència del risc de finançar programes pilot que no se sap si funcionaran des del sector públic al sector privat. Aquesta transferència s'aconsegueix concebant el finançament dels programes pilot com "capital risc" amb una expectativa de guany econòmic vinculada a l'èxit dels projectes. És important subratllar, però, que de moment la major part dels inversors captats pels SIB pilot són entitats filantròpiques. En qualsevol cas, en la conjuntura econòmica actual els SIB poden permetre assegurar el finançament de projectes innovadors en àmbits socialment molt rellevants i en els quals no es disposi de recursos públics suficients.



Tanmateix, el model planteja també algunes ombres:

✓ Pot desincentivar la selecció dels programes més genuïnament innovadors, i com a tals més mancats d'evidències contrastades sobre els seus resultats. També, programes més complexos, amb *outcomes* esperats a més llarg termini i/o més difícils d'avaluar. La solució d'aquests problemes requerria el desenvolupament de mètriques més precises per mesurar el nivell de risc associat als projectes, el valor econòmic dels *outcomes* que es pretenen aconseguir i el retorn econòmic previst. Seria també necessari preveure -al menys per als projectes més llargs- vies de sortida per als inversors que ho desitgessin, equivalents als mercats secundaris en el sector financer privat o altres.

✓ Si es contemplen només entitats privades, amb o sense ànim de lucre, com a executores dels programes, afavoreix d'entrada la provisió privada dels programes, i aquesta no té perquè ser sempre una opció adequada. A més, pot circumscriure la innovació a programes susceptibles d'aquestes modalitats de prestació, deixant de banda àmbits d'intervenció sovint exclusius del sector públic (per exemple, el disseny del currículum

escolar, l'edat de l'escolarització, la quantia de determinades prestacions socials o els requisits per accedir-hi, etc.).

Pel que fa al **Fons d'Expérimentation pour la Jeunesse**, [les primeres valoracions del funcionament del Fons](#) i dels programes que finança subratllen la importància de mantenir el rigor tècnic i la independència de les avaluacions, i posen de manifest diverses dificultats pel que fa a l'accés o a la disponibilitat de dades necessàries, a les que caldrà anar donant solució.

D'altra banda, l'escala nacional de la iniciativa i l'important volum de recursos i de projectes finançats planteja reptes molt importants de gestió, coordinació i seguiment, per assegurar que no es produeixen desviacions respecte els aspectes clau del programa – caràcter innovador i experimental dels projectes, avaluacions d'impacte rigoroses i independents- i també per garantir que els resultats de les avaluacions arriben als decisors públics i són tinguts en compte a efectes de generalització de les experiències que hagin demostrat ser efectives.

Implantació d'aquests tipus d'instruments a Catalunya



La posada en marxa d'iniciatives similars a Catalunya planteja, d'entrada, la necessitat que els actors públics i privats que les han d'impulsar hi vegin la necessitat i s'hi impliquin. Des del punt de vista del **sector públic**, entenem que les principals raons que justifiquen l'interès són les següents:

✓ La possibilitat d'impulsar la innovació vinculada a guanys demostrables d'efectivitat en la cartera de polítiques públiques i de programes socials.

✓ L'estalvi de recursos a curt, mig i llarg termini que poden generar aquestes pràctiques, tant per la participació de fons privats en la fase d'experimentació com per les millores esperades en la relació cost-efectivitat de les polítiques públiques i programes socials.

✓ La difusió dels programes pilot, del fet que s'avaluen de forma rigorosa, dels resultats als què arriben i de les decisions que se'n deriven, pot reforçar la legitimitat de les decisions i actuacions del Govern davant dels beneficiaris dels serveis i de la ciutadania.

Des del punt de vista del **sector privat**, els principals atractius per involucrar-s'hi poden ser els següents:

✓ Pot dotar de més consistència i visibilitat les activitats filantròpiques o de "responsabilitat social", i subratllar l'aposta per la innovació en aquest àmbit.

✓ Pot permetre demostrar de forma fefaent el "retorn social" que assoleixen les activitats que s'impulsen, gràcies a l'avaluació rigorosa i independent d'impacte que comporta el model, i la difusió dels resultats.

✓ En el cas que s'adoptés el model SIB, s'hi afegirien també incentius econòmics per als inversors.

D'altra banda, aquestes experiències tenen també interès per al **sector acadèmic** dedicat a l'anàlisi i l'avaluació de les polítiques públiques, i per a la "comunitat avaluadora" en general, atès que n'estimulen una pràctica rigorosa i sistemàtica que respon a prioritats que els propis investigadors poden contribuir a definir, en col·laboració amb el sector públic i amb el sector privat filantròpic.

En qualsevol cas, una eventual aplicació d'aquestes experiències a Catalunya requeriria definir uns objectius i un "full de ruta" adaptats al nostre context, i per fer-ho és



fonamental conèixer de primera mà i amb més profunditat les experiències prèvies existents a altres països, tan sols albirades en aquest article. Esperem que sigui possible sumar esforços amb organismes públics, entitats privades i el món acadèmic per avançar en aquesta direcció.

Referències

- Disley, E. et al. (2011): *Lessons learned from the Planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*. Ministry of Justice (United Kingdom). <http://bit.ly/jqH9kZ>
- Draimin, T., Cory, R. and Jagelewski, A. (2010): *Social Impact Bonds: Potential Applicability for Canada (Working Draft)*. Social Innovation Generation. <http://goo.gl/uGbwF>
- Gurgand, M., Valedenaire, M. (2012): "Le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse". *Éducation & Formations* n° 81. <http://goo.gl/mwKuM>
- Martin, M. (2010): *The Impact Economy: Beyond Profit and Philantropy (Overview)* <http://bit.ly/PszebB>
- Mendell, M., Gruen, C. (2012): *Social Impact Bond*. The Canadian CED Network. March 2012. <http://goo.gl/OmXJM>
- Mendell, M, Nogales, R. (2009): "Social Enterprises in OECD Member Countries: What are the Financial Streams?", *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. OECD.
- Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative (2012): *Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et les politiques éducatives. Rapport d'activité 2009 – 2011*. <http://goo.gl/C4zJU>
- Mulgan, G. et al. (2011): *Social Impact Investment: the challenge and opportunities of Social Impact Bonds*. The Young Foundation. <http://bit.ly/O2sQsd>
- Nicholls, A. (2010): "The Institutionalization of Social Investment: The Interplay of Investment Logics and Investor Rationalities", *Journal of Social Entrepreneurship*, 1:1, 70-100
- Nichols, A., Pharoah, C. (2008): *The Landscape of Social Investment: A Holistic Topology*



of Opportunities and Challenges. Oxford Said
Business School. <http://bit.ly/NwzifE>

Social Finance (2009): **Social Impact Bonds.**
Rethinking finance for social outcomes.
<http://bit.ly/Rs61SI>

Social Finance (2010): *Towards a New Social
Economy. Blended value creation through*

Social Impact Bonds <http://goo.gl/T8RPb>

Von Glahn, G. and Whistler, C.(2011): “Pay for
Success Programs: an Introduction”. *Policy &
Practice*. <http://goo.gl/6Jx6R>

