



Ethos
LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

BROOKINGS

BONOS DE IMPACTO EN MÉXICO:

OPORTUNIDADES Y RETOS



BONOS DE IMPACTO EN MÉXICO:

OPORTUNIDADES Y RETOS

BONOS DE IMPACTO EN MÉXICO:

OPORTUNIDADES Y RETOS

LA ELABORACIÓN DE ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO DIRIGIDA POR:

Christine Zülow
José Luis Chicoma
Emily Gustafsson-Wright

CONTRIBUCIONES:

Diego Ortiz
Yahir Acosta
Sophie Gardiner
Germán Muciño

DISEÑO Y PORTADA:

Kathrin Legorreta

REVISIÓN DE ESTILO:

Guillermo Núñez

BROOKINGS

Brookings Institution es una organización sin fines de lucro dedicada a la investigación independiente y la elaboración de propuestas de políticas públicas. Su misión es realizar trabajos de investigación independiente de alta calidad y, en base a éstos, ofrecer recomendaciones innovadoras y prácticas tanto a los encargados de formular políticas públicas como al público en general. Las conclusiones y recomendaciones de toda publicación de Brookings pertenecen exclusivamente a su(s) autor(es) y no reflejan las posiciones de la institución, sus administradores, o sus otros académicos.

Brookings agradece el apoyo financiero proporcionado por el Gobierno de Noruega al Center for Universal Education.

Brookings reconoce que el valor proporcionado por la institución yace en su compromiso absoluto con la calidad, independencia e impacto. Dicho compromiso se ve reflejado en todas las actividades que sus donantes apoyan.

Brookings Institution
1775 Massachusetts Ave., NW
Washington, D.C. 20036
www.brookings.edu

Agradecemos el apoyo y la retroalimentación de Zachary Levey del FOMIN y Miléna Castellnou de Instiglio en la revisión del documento, así como todos los representantes de distintos grupos de interés que nos brindaron información valiosa y contribuyeron a la mejora en las perspectivas y la calidad del documento final. Esta revisión no los hace responsables por el contenido de la publicación. Asimismo, agradecemos las contribuciones de Fernanda Guerrero, Oscar Alva, Mariana Grajales y Cecilia Galván en la realización y edición del documento.

El contenido y conclusiones expresadas en este documento son responsabilidad de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas y Brookings Institution. Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas o almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas y Brookings Institution.



Ethos es un laboratorio de ideas (*think tank*) que transforma investigaciones y experiencias en recomendaciones claras y acciones concretas de política pública que atienden los problemas más relevantes y los principales retos para el desarrollo y progreso de México y América Latina. Contamos con un equipo multidisciplinario e internacional de economistas, abogados, politólogos, comunicadores y diseñadores, con experiencia variada en el gobierno y la política, la academia y el sector social, motivados para producir investigaciones y propuestas integrales e innovadoras.

D.R. © 2017 Avance - Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C.

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas
Enrique Rébsamen 1108 Col. Del Valle 03100
Ciudad de México. Tel. (55) 5335 0670
info@ethos.org.mx



www.ethos.org.mx

Primera edición: junio 2017

Impreso en México

ISBN:

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	4
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	12
1. INVERTIR PARA EL FUTURO	15
¿QUÉ SON LOS BONOS DE IMPACTO?	
a. Cómo funcionan	15
b. Criterios básicos para el uso de los Bonos de Impacto	17
c. El mercado global de los Bonos de Impacto	20
d. El potencial y límites de los Bonos de Impacto	20
2. RETOS CLAVE	25
PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO	
a. Salud pública	26
b. Rezago educativo	29
c. Desempleo juvenil	32
d. Reinserción social	35
e. Conclusión	38
3. EXPERIENCIA MEXICANA	41
ESQUEMAS CON ENFOQUE EN RESULTADOS	
4. ENTORNO MEXICANO	49
PARA LOS BONOS DE IMPACTO	
a. Marco legal	49
b. Ciclos políticos	52
c. Contexto financiero	53
d. Entorno de inversión	54
CONCLUSIONES	60
EL FUTURO DE LOS BONOS DE IMPACTO EN MÉXICO	
APÉNDICE	62
ENTREVISTAS	66
REFERENCIAS	67
BIBLIOGRAFÍA	72

ACRÓNIMOS

ANDE	Aspen Network Development Entrepreneurs
AP	Administración Pública
APP	Asociación Público Privada
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Bonos de Impacto en el Desarrollo
BIS	Bonos de Impacto Social
CCMX	Centro de Competitividad de México
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DiabetIMSS	Programa de Atención al Paciente Diabético
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
EIMLE	Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo
FBR	Financiación Basada en Resultados
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
Fundemex	Fundación del Empresariado en México
Funsalud	Fundación Mexicana para la Salud A.C.
Grupo BID	Grupo Banco Interamericano de Desarrollo
IDF	International Diabetes Federation
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Injuve	Instituto Mexicano de la Juventud
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
J-PAL	Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab

LAVCA	Latin American Private Equity & Venture Capital Association
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
NiNi	Ni estudiar, Ni trabajar
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PIEE	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
PISA	Programme for International Student Assessment
PpR	Programa por Resultados
PrevenIMSS	Programa Integrado de Salud
PrevenISSSTE	Programa Preventivo Personalizado y Masivo de Salud
PRONI	Programa Nacional de Inglés
RCT	Randomized Control Trial
SECO	State Secretariat for Economic Affairs
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPE	Sociedad de Propósito Específico
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
USAID	United States Agency for International Development

BONOS DE IMPACTO

OPORTUNIDADES Y RETOS



Modelo de financiamiento innovador



Políticas públicas basadas en evidencia



Colaboración público privada



Enfocado en resultados

BONOS DE IMPACTO EN EL MUNDO

81*

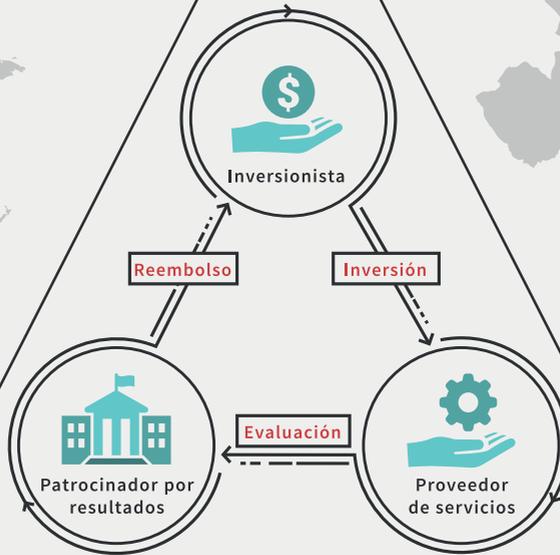
- 36 EMPLEO
- 24 BIENESTAR SOCIAL
- 7 EDUCACIÓN
- 6 JUSTICIA PENAL
- 6 SALUD
- 1 MEDIO AMBIENTE
- 1 AGRICULTURA

EXPERIENCIA EN MÉXICO

Jalisco 2017 →

Empoderamiento económico a

1,320 jefas de familia



ALGUNOS SECTORES POTENCIALES EN MÉXICO



Empleo



Medio ambiente



Indigencia



Bienestar infantil



Acceso a educación



Justicia penal



Salud

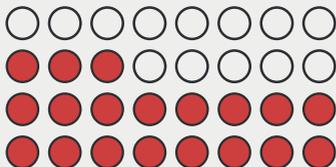


Agricultura

ENTORNO LEGAL Y POLÍTICO EN MÉXICO

19*

estados en su ciclo político ideal



Marco legal APP

Ley de Asociaciones Público Privadas

MAYORES FORTALEZAS PARA UN BONO DE IMPACTO

- + preferencia para el pago
- + certidumbre a los inversionistas

*Junio 2017

RESUMEN EJECUTIVO

Los Bonos de Impacto han generado un especial interés en los últimos años como un **modelo de financiamiento** potencial para abordar desafíos de desarrollo social y económico. Es un mecanismo que aprovecha el capital privado para impulsar los proyectos sociales y económicos y promueve el alcance de resultados al hacer que el reembolso esté supeditado al éxito de los mismos.

En el **capítulo 1** se menciona que el modelo de transacción de un Bono de Impacto generalmente involucra tres agentes claves, además de la población receptora: los inversionistas; el patrocinador por resultados —como una entidad de gobierno, una fundación o una agencia de desarrollo internacional—; y el prestador de servicios.

Los Bonos de Impacto han surgido a partir de tres tendencias globales referentes a la **provisión de servicios de tipo social**. La primera es el énfasis en la evidencia de datos y el llevar a los gobiernos a aumentar las intervenciones más costo-efectivas. La segunda, un mayor enfoque en el valor por el dinero a través de financiamiento basado en el desempeño para programas sociales. La tercera, una visión creciente de las fundaciones e inversionistas por alcanzar rentabilidad social y financiera.

Esta herramienta se ha utilizado principalmente para **superar brechas** como la falta de conocimiento del modelo de intervención más efectivo, la falta de voluntad política, la falta de financiamiento inicial para un programa que represente ahorros futuros así como la falta de capacidad por parte del gobierno o de un proveedor de servicios.

En junio de 2017 **ya existían 81 esquemas de Bonos de Impacto** en Europa, América, Asia y Oceanía, actuando en diversos rubros como la educación y la estimulación temprana, la reincidencia delictiva y la salud entre otros. El primer Bono de Impacto fue implementado en Reino

Unido en el 2010 con el propósito de reducir la reincidencia delictiva. En América Latina, han habido dos Bonos de Impacto hasta la fecha, el más reciente está siendo implementado en Colombia con el propósito de promover el empleo de poblaciones vulnerables.

En las experiencias de los últimos años se han identificado **cinco condiciones básicas** para que se pueda desarrollar e implementar un Bono de Impacto: un resultado significativo y medible; los resultados deben ser alcanzables en un tiempo determinado; la evidencia de éxito por parte del proveedor de servicios en función de los objetivos; las condiciones legales y políticas para que los gobiernos paguen y, finalmente, un grupo de agentes con la experiencia, voluntad y dedicación para que se logre la transacción.

En el **capítulo 2** se señalan algunos de los retos clave para el desarrollo de México que podrían ser atendidos en parte con esquemas como los Bonos de Impacto. México es el octavo país latinoamericano en el índice de desarrollo humano a pesar de ser el mayor exportador y la segunda economía de la región. En este mismo contexto, el 46 por ciento de la población se encuentra en situación de pobreza. Ante esta situación, los Bonos de Impacto representan una oportunidad para financiar ciertos aspectos de cobertura y calidad de servicios públicos de una manera transparente, innovadora y en colaboración con diversos actores, generando ahorros para el gobierno.

En lo referente al tema de **salud pública** en México el principal reto es el crecimiento de las enfermedades no transmisibles como la obesidad y la diabetes. Aproximadamente el 15 por ciento de la población adulta está diagnosticada con diabetes y se espera que este número crezca al 22 por ciento para el 2050. Además, el sistema de atención a los diabéticos cuenta con problemas de cobertura, capacitación del personal y falta de

un sistema de seguimiento a los pacientes y colaboración entre diferentes entidades públicas. El potencial de un Bono de Impacto en este entorno puede ser para la prestación de servicios en los que es necesario un enfoque multidisciplinario o de colaboración entre las diversas agencias y subsistemas en el tratamiento y seguimiento a los pacientes diabéticos con el fin de generar los cambios necesarios en el estilo de vida.

Otro reto a considerar es el **rezago educativo** en México que afecta al 35 por ciento de la población, especialmente en estados con altos niveles de pobreza. Esto afecta a la productividad del país y refuerza las estructuras sociales negativas existentes. La deficiente infraestructura educativa, la falta de inclusión a zonas y poblaciones marginadas y estratégicas de educación temprana, y la baja calidad en la enseñanza, son algunos de los retos estructurales en el sector. Los Bonos de Impacto podrían brindar una solución en temas de calidad en la educación ya que permiten la selección de resultados puntuales para las escuelas o para atender a problemáticas y poblaciones muy particulares con un enfoque a la prevención o intervención temprana y la inclusión para mejorar la calidad del gasto.

Hay alrededor de **951 mil jóvenes desempleados en México**, entre otros grupos vulnerables. Además, el 61 por ciento de los jóvenes trabaja en la informalidad, caracterizada por bajos salarios, falta de protección social y pocas oportunidades de formación. Los programas públicos enfocados en reducir el desempleo en poblaciones vulnerables han sido insuficientes y las competencias en general de la fuerza laboral no son responsivas a las necesidades del mercado laboral. A nivel mundial, el empleo ha sido el sector más común para la utilización de Bonos de Impacto porque pueden ser realizados en un corto periodo, el impacto es fácil de medir y tienen el potencial simultáneo de generar ahorros para programas sociales e incrementar la productividad económica.

La última problemática que se analiza es la **reinserción social y la prevención del delito**. Se estima que en 2016, el impacto económico de la

violencia en México sumó el 18 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Además, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existen 260 mil presos y el sistema penitenciario a nivel federal gasta alrededor de 12.5 dólares por preso al día. No hay datos confiables para los niveles de reincidencia delictiva. Además, los programas públicos para la reinserción social no están coordinados y están desfinanciados. Un Bono de Impacto para la reinserción social debería enfrentar las múltiples y complejas causas del problema, enfocarse en servicios integrales que resuelvan necesidades individuales y, a su vez, cambien la percepción que se tiene de los delincuentes en la sociedad.

A pesar de existir grandes oportunidades en los retos mencionados es de suma importancia mencionar las **posibles barreras que pueden existir al momento de diseñar e implementar un Bono de Impacto** en estos sectores. El uso de instrumentos como el Bono de Impacto puede ser percibido como un intento de privatización o tercerización de los servicios, por lo que es fundamental una campaña de comunicación para informar sobre lo que es un Bono de Impacto, así como sus ventajas. Algunos de los mayores desafíos sociales en México también están altamente politizados, en cuyo caso el diseño y la implementación exitosa de un Bono de Impacto podrían depender de la identificación y soporte de personas líderes en el sector público y privado. Además, se pueden enfrentar problemas con la calidad de datos disponibles en México para identificar bien los causantes del problema y medir los resultados del Bono de Impacto.

En el **capítulo 3** se aborda la experiencia mexicana con los Bonos de Impacto y contratos de pago por resultado. La introducción de los Bonos de Impacto en México y fue liderada por los esfuerzos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), parte del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, basado en su interés por desarrollar instrumentos innovadores para mejorar la efectividad y financiamiento de la provisión de los servicios sociales en Latinoamérica.

En comparación con otros países en la región, México cuenta con diversas características que permiten la implementación de los Bonos de Impacto. En primer lugar, tiene experiencia con **programas sociales enfocados a resultados**. Adicionalmente, México dispone de un número relevante de asociaciones de la sociedad civil dedicadas a atender sectores en donde existen enormes carencias sociales. Existen también organizaciones independientes con experiencia en evaluaciones de impacto y consultores familiarizados con los conocimientos técnicos necesarios para el estudio de factibilidad, diseño e implementación de los Bonos de Impacto. **Think tanks** e instituciones académicas contribuyen con trabajo analítico importante sobre el modelo del Bono de Impacto como un mecanismo para promover políticas públicas basadas en resultados en México. Finalmente, los Bonos de Impacto han captado el interés de diversas dependencias públicas federales y estatales y algunos estados se encuentran explorando la factibilidad de implementarlos.

Este reporte resalta dos experiencias, dentro del contexto mexicano en las que se utilizan diferentes esquemas de financiamiento basados en evidencia. El objetivo es cambiar el enfoque de las actividades en la prestación de servicios hacia el impacto:

El futuro en mis manos será el primer Bono de Impacto en México. Su propósito es **empoderar a 1,320 mujeres jefas de familia** por medio de capacitaciones de diversa índole cuyo fin último es generar un aumento del poder adquisitivo, ahorro y posesión de activos. Se llevará a cabo en la Zona Metropolitana de Guadalajara con una duración de 30 meses. El FOMIN junto con inversionistas de impacto mexicanos aportarán el capital de riesgo y, según lo acordado a la fecha, el Gobierno de Jalisco y el Global Innovation Fund les pagarán si el Bono de Impacto logra los resultados previstos.

ALCANCE es un proyecto que sigue el modelo de Pago por Resultados que inició en 2013 y que, por el momento, se está llevando a cabo en 115 municipios del estado de Chiapas. Su propósito

es **garantizar el acceso a nivel secundaria** de 43,608 alumnos durante sus cuatro años de implementación, por medio de ejercicios que generen objetivos personales y becas para pagar los costos del proceso educativo. El fin último es que estos estudiantes se inscriban a preparatoria o completen un año de estudios. Por no ser un Bono de Impacto, este programa no cuenta con inversionistas y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas (DIF) pagará directamente al proveedor de servicios, Escalera, por los resultados logrados.

El esquema de los Bonos de Impacto tiene requerimientos específicos dependiendo el país, región y población en donde se quiera implementar. En México, existen requerimientos técnicos que definen al éxito en el diseño e implementación, en especial en lo que respecta a la relación entre los diversos actores. Por tanto, en el **capítulo 4** se aborda la importancia de conocer el marco legal, los ciclos políticos, el contexto financiero y el entorno de inversión para los Bonos de Impacto en México.

En lo que respecta al **marco legal**, una de las condiciones fundamentales para que un Bono de Impacto sea posible de ejecutar es la capacidad de comprometer recursos públicos y lograr que los inversionistas tengan la certeza legal de recibir un pago en el futuro si el Bono de Impacto logra los resultados previstos. El esquema ideal a nivel federal que se debe considerar es la Ley de Asociaciones Público Privadas (APP), aunque el marco legal se debe elegir en función de la situación específica, por ejemplo, si el Bono de Impacto será financiado por gobiernos estatales o por el gobierno federal.

Uno de los grandes retos de los Bonos de Impacto es obtener el apoyo político suficiente durante todas sus etapas. Su esquema requiere de un liderazgo activo por parte del gobierno en los periodos de diseño, negociación e implementación; etapas que pueden tomar un tiempo considerable. Por lo tanto, considerar los **ciclos políticos** es indispensable para el éxito en cada una de las etapas. Lo ideal es que un Bono de Impacto comience al

inicio de la administración del gobierno involucrado. Al 1 de junio del 2017, 19 de las 32 administraciones estatales se encuentran en este punto ideal.

Con respecto al **contexto financiero**, la capacidad de pago a los inversionistas por parte del patrocinador por resultados es fundamental. Es importante no solamente la capacidad de comprometer fondos futuros sino de disponer de los fondos necesarios. Los gobiernos estatales en México dependen de las aportaciones federales. En 2017 las aportaciones del gobierno federal a los estados son de 1.6 billones de pesos, lo cual es relevante ya que con estos recursos se financian gran parte de las acciones de desarrollo social y se cubren los pagos de las deudas estatales, lo que garantiza a los estados una calificación crediticia adecuada.

En cuanto al **entorno de inversión de impacto en México**, el capital de riesgo ha presentado un crecimiento exponencial pasando de 140 millones de dólares en 2008 a 1.16 mil millones de dólares en 2015. El 62 por ciento del capital destinado a la inversión de impacto proviene de instituciones financieras en sectores donde el impacto es relevante como la inclusión financiera, la salud y el sector agrícola. Existen retos puntuales para incrementar el potencial de este mercado para el desarrollo de mecanismos como el Bono de Impacto. En primer lugar, desde la perspectiva de demanda es necesario crear estrategias enfocadas a desarrollar capacidades de medición de impacto dentro de las empresas, emprendimientos y ONGs. Segundo, desde la perspectiva de oferta de inversión de impacto es necesario crear modelos que permitan atraer la atención de los inversionistas tradicionales y filantrópicos. Finalmente, es necesario la promoción de políticas públicas que promuevan condiciones más favorables para los esquemas de inversión de impacto que existen actualmente.

En conclusión, la experiencia en diseño y aplicación de los Bonos de Impacto alrededor del

mundo muestra el potencial que ofrece este instrumento a los gobiernos para atender problemas sociales complejos con **una nueva perspectiva de política pública basada en evidencia**.

Los Bonos de Impacto son herramientas con **características únicas** en la prestación de servicios sociales, entre las que destacan la colaboración entre el sector público y privado; el incentivo en el desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto; el enfoque hacia resultados y el enfoque de eficacia y eficiencia por parte del sector privado hacia los servicios sociales.

Los Bonos de Impacto son instrumentos que ofrecen **beneficios a todos los involucrados**. Para el gobierno, significan una oportunidad de probar intervenciones sociales que pueden ser innovadoras para llevarse a cabo con un esquema básico de programa social. Además de que significan una probable fuente de ahorro de recursos en el futuro al cambiar la mentalidad del sector público a enfocarse en programas de prevención y al vincular el pago de recursos públicos a intervenciones que logran resultados medibles. Para los inversionistas, los Bonos de Impacto significan la oportunidad de tener un retorno de su inversión, no solamente financiero sino también con un nivel de impacto social relevante. Para los proveedores de servicios los Bonos de Impacto ofrecen una mayor flexibilidad en cómo y dónde se asignan los presupuestos, y mediante la experiencia de los otros actores pueden mejorar sus sistemas de gestión de desempeño, además de construir evidencia rigurosa del éxito de su servicio social. Por último, la sociedad en general se ve beneficiada por mecanismos como los Bonos de Impacto al asegurar que existe una mayor transparencia de los recursos públicos y un mayor nivel de eficiencia en la forma de operar de los gobiernos a todos los niveles.

A pesar de que alrededor del mundo se han

implementado 81 Bonos de Impacto, el esquema que tiene **el instrumento aún es complejo y retardador para el funcionario público y demás participantes**, por lo que debe existir un nivel mayor de difusión e investigación sobre ellos.

En el contexto de México, los Bonos de Impacto deben **enfocarse en problemas y poblaciones específicos** que no son atendidos de manera adecuada por el gobierno, en los que es necesario un gasto focalizado y un servicio multidisciplinario e integral. Después de analizar el contexto legal, político, económico y de inversión para los Bonos de Impacto, realizamos las siguientes recomendaciones:

- Lo ideal es iniciar los proyectos de Bonos de Impacto al **comienzo de las administraciones** con el propósito de tener el tiempo necesario para el estudio de factibilidad, diseño, identificación de actores e implementación inicial, en especial cuando el instrumento es usado por primera vez.
- Se debe realizar un análisis caso por caso de las fortalezas y debilidades de los **vehículos legales** para la implementación de un Bono de Impacto y se requiere abordar los desafíos legales desde la perspectiva de los inversionistas y proveedores de servicios.
- Es necesario la **identificación de organi-**

zaciones expertas en temas de intervención social que complementen las capacidades del gobierno, así como la integración de nuevos participantes en el tema de inversión de impacto. También, es necesario generar habilidades entre los proveedores de servicios en evaluación y medición del impacto para que más organizaciones expertas en temas sociales estén preparadas para involucrarse en un Bono de Impacto u otro esquema de Pago por Resultados.

- **El desarrollo del mercado de inversión de impacto** y la implementación de Bonos de Impacto en México, requiere de una política pública enfocada al incremento de la oferta y la demanda de instrumentos financieros con perfil de impacto, del establecimiento de garantías de pago y de la aplicación de incentivos públicos para reducir el riesgo de la inversión privada en estos temas.

La discusión de estos temas por parte de todo los actores involucrados en los Bonos de Impacto en México nos permitirá diseñar con mayor asertividad proyectos de alto impacto social que permitan solucionar de manera más **eficaz y efectiva** los grandes retos del país en términos de desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Los grandes retos del desarrollo económico y social requieren de soluciones actuales e innovadoras para asegurar mejores resultados.

Bajo esta premisa se diseñó e implementó hace siete años el primer Bono de Impacto en Reino Unido con el objetivo de prevenir la reincidencia delictiva. Desde entonces, gobiernos alrededor del mundo se han dado a la tarea de investigar, estudiar, diseñar e implementar los Bonos de Impacto para mejorar los programas sociales en temas diversos.

México enfrenta retos importantes en el desarrollo económico y social, y en un entorno global complicado donde cada vez es más importante encontrar aliados ***Bonos de Impacto en México: oportunidades y retos*** presenta cómo en México se pueden buscar nuevas respuestas para atender problemas esenciales en temas de salud, educación, empleo y seguridad. Estos retos requieren de un análisis amplio y enfocado en crear propuestas de política pública concretas, eficientes y eficaces. El diseño de soluciones requiere de la participación de diversos actores del sector público y privado y la sociedad civil.

Es precisamente con base en estas necesidades que evaluamos el uso de los **Bonos de Impacto**, herramienta innovadora y enfocada a resultados, que permite combinar las experiencias de diversos sectores de la sociedad para construir programas

y proyectos que tengan un mayor impacto social, económico o medioambiental. Por tal motivo, este documento presenta la experiencia internacional en el diseño, implementación y evaluación de los Bonos de Impacto a nivel global, desmitifica algunas de las incógnitas más relevantes sobre este mecanismo y clarifica los criterios básicos que deben existir antes de explorar su factibilidad en más detalle. Adicionalmente, presenta la experiencia nacional en la aplicación del primer Bono de Impacto a nivel subnacional en México y analiza factores clave que podrían tener un efecto sobre la implementación exitosa de los Bonos de Impacto, como el entorno legal, político, financiero y de inversión que existe actualmente.

Consideramos este esfuerzo como un análisis preliminar que destaca el potencial de los Bonos de Impacto en México. Sin embargo, no intenta ser un estudio de factibilidad para su implementación directa en ningún sector en particular. Esperamos que ***Bonos de Impacto en México: oportunidades y retos*** sirva para promover un debate a nivel nacional y local, entre los sectores públicos, privados, de inversión y filantropía además de la sociedad civil, sobre el proceso de desarrollo de herramientas innovadoras de política pública que están basadas en resultados, monitoreo y evaluación de datos.

El presente documento se divide en cuatro secciones:

La primera sección, ***Invertir para el futuro: ¿Qué son los Bonos de Impacto?***, describe la historia y la estructura del instrumento. El apartado ayuda a vislumbrar la implementación de los mismos en diferentes partes del mundo. Se presentan, adicionalmente, investigaciones académicas que analizan el potencial y los límites de la implementación de los Bonos de Impacto.

La segunda sección se enfoca en los ***Retos clave para el desarrollo de México***, específicamente en los desafíos estructurales subyacentes de las actividades económicas, sociales y medioambientales que podrían ser resueltas bajo un esquema de Bonos de Impacto.

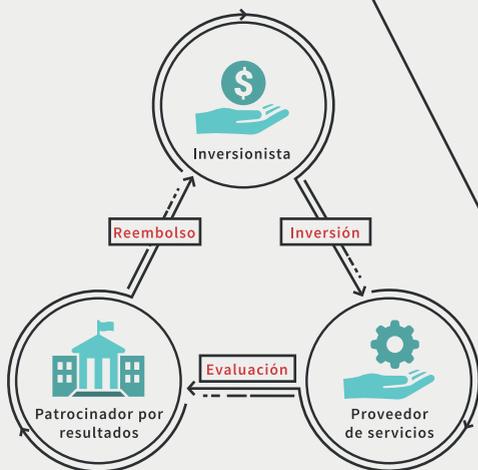
La tercera sección, ***Experiencia mexicana: Esquemas con enfoque en resultados***, presenta la introducción de los Bonos de Impacto en México y recalca dos experiencias con pago por resultados en los estados de Jalisco y Chiapas.

La cuarta y última sección del documento describe el ***Entorno mexicano para los Bonos de Impacto***, analizando e identificando puntos clave como el marco legal, los desafíos políticos y financieros, así como el entorno actual que enfrentan.

INVERTIR PARA EL FUTURO

¿QUÉ SON LOS BONOS DE IMPACTO?

MECANISMO



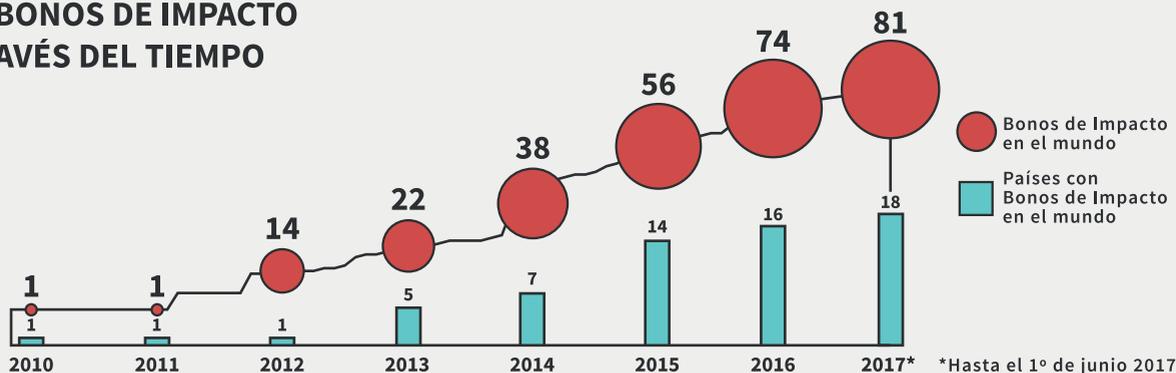
CRITERIOS BÁSICOS



POTENCIAL Y LÍMITES



LOS BONOS DE IMPACTO A TRAVÉS DEL TIEMPO



1. INVERTIR PARA EL FUTURO

¿QUÉ SON LOS BONOS DE IMPACTO?

a. Cómo funcionan

Los Bonos de Impacto han generado un especial interés en los últimos años como un **modelo de financiamiento** potencial para abordar desafíos de desarrollo social y económico. Son mecanismos que aprovechan el capital privado para impulsar los proyectos sociales y económicos y promueven el alcance de resultados al hacer que el reembolso esté supeditado al éxito de los mismos.¹

La transacción de un Bono de Impacto generalmente involucra por lo menos **tres clases de agentes principales**, además de la población beneficiaria [ver figura I]. Los inversionistas otorgan capital al proveedor quien presta servicios sociales a una

población beneficiaria. El patrocinador por resultados acuerda reembolsar al inversionista si se logran los resultados predeterminados. Además de estas tres clases de agentes, el apoyo legal y técnico puede ser necesario. Por ejemplo, un intermediario puede tener la responsabilidad de recaudar capital y reunir a las partes interesadas para llegar a un acuerdo en cuanto a los detalles transaccionales. Adicionalmente, un evaluador o un grupo de verificadores, tiene que medir los resultados obtenidos (el evaluador puede ser interno, es decir, uno de los agentes ya involucrados). Dentro de los Bonos de Impacto que existen hoy en día, hay muchas variaciones de este modelo básico.²

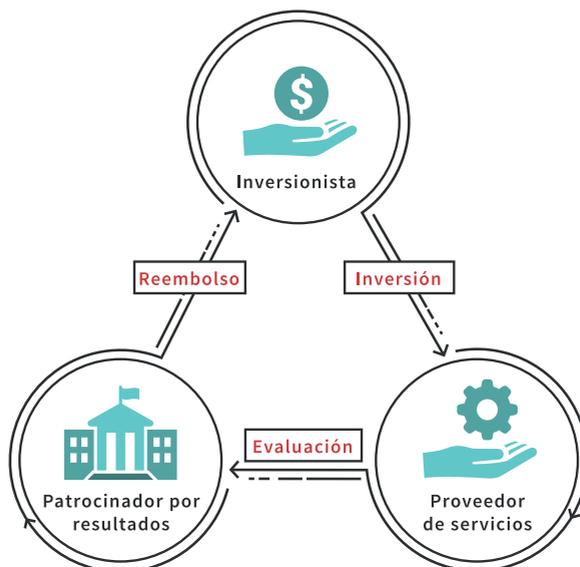


Figura I “Mecánica del Bono de Impacto”³

Fuente: Elaboración propia con información de Gustafsson-Wright, Gardiner & Putcha (2015)

Existen **dos tipos de Bonos de Impacto**. El Bono de Impacto Social (BIS) se caracteriza porque su patrocinador por resultados es una entidad gubernamental (por ejemplo, un ministerio o un municipio). El Bono de Impacto en el Desarrollo es un tipo de Bono de Impacto que se implementa en países de ingreso medio y bajo. Se caracteriza por contar con una agencia donante (o fundación) que funge, en lugar del gobierno, como el patrocinador por resultados. Una combinación entre el gobierno y un tercero también puede usarse.

Los Bonos de Impacto surgieron a partir de **tres tendencias globales** referentes a la proveeduría de servicios de tipo social. Primero, en la última década, ha habido mayor énfasis en la evidencia de datos como base para el financiamiento, lo que ha llevado a un movimiento para evaluar el impacto de los programas, tanto en naciones desarrolladas como en los países en vías de desarrollo. Estas evaluaciones de impacto han proporcionado la información necesaria a los gobiernos y agencias para aumentar la inversión en las intervenciones más costo-efectivas,⁴ aunque se necesitan más esfuerzos para asegurar que los datos se aprovechen.

Segundo, ha habido un mayor enfoque en el **valor por dinero**. Esto lleva al uso de financiamiento basado en el desempeño y programas de ayuda en función de resultados, tanto en países desarrollados como en instituciones financieras de desarrollo en el ámbito global. Se ha reconocido que el sector privado puede complementar al sector público, tanto en el financiamiento como en la prestación de servicios sociales. Esto ha llevado a un auge en la participación del sector privado a través de, por ejemplo, modelos de Asociación Público Privada.

Tercero, el deseo creciente de alcanzar rentabilidad social y financiera como resultado final del proyecto ha promovido un **crecimiento en la inversión de impacto** en el ámbito global. En 2015, en una encuesta a 158 inversionistas,⁵ se estimó que el mercado global estaba valorado en \$15.2

mil millones de dólares, de los cuales la mitad fueron invertidos en países en vías de desarrollo.⁶ Sin embargo, la inversión de impacto todavía representa una fracción relativamente pequeña de los activos totales bajo gestión, cuyo valor se estimó en \$71.4 mil millones de dólares en el 2015.⁷

Los Bonos de Impacto son una forma de Asociación Público Privada, la cual ha sido utilizada tradicionalmente para financiar infraestructura en países desarrollados. Las APP, a diferencia de otros mecanismos de financiamiento basados en resultados o desempeño, reciben el suministro de financiamiento una vez que se obtienen los resultados. Además, usualmente están vinculados a los objetivos alcanzados en lugar de enfocarse en productos. Si bien los Bonos de Impacto son un mecanismo financiero basado en desempeño similar al Programa por Resultados (PpR) o a la Financiación Basada en Resultados (FBR) utilizados por el Banco Mundial, se distinguen de los mecanismos tradicionales por el involucramiento de los inversionistas: se aporta capital de riesgo en adelanto y se agrega el rigor del sector privado a la gestión del desempeño para obtener resultados.⁸

Hasta el momento, los Bonos de Impacto **se han utilizado para resolver al menos uno de los siguientes problemas**:

1. **Falta de conocimiento** en cuanto al modelo de intervención más efectivo.
2. **Falta de voluntad política** para invertir en un servicio, en especial aquellos en los que no se han demostrado resultados, en el cual el gobierno no asume el riesgo de la intervención.
3. **Falta de financiamiento inicial** para un programa que representa ahorros futuros o valor para la sociedad o el gobierno.
4. **Falta de coordinación** entre diferentes agencias del gobierno o de los proveedores de servicio para diseñar y prestar una combinación necesaria de servicios, colaboración en la gestión de servicios o intercambiar información.

b. Criterios básicos para el uso de los Bonos de Impacto

Para utilizar el esquema de un Bono de Impacto hay **cinco criterios básicos**:

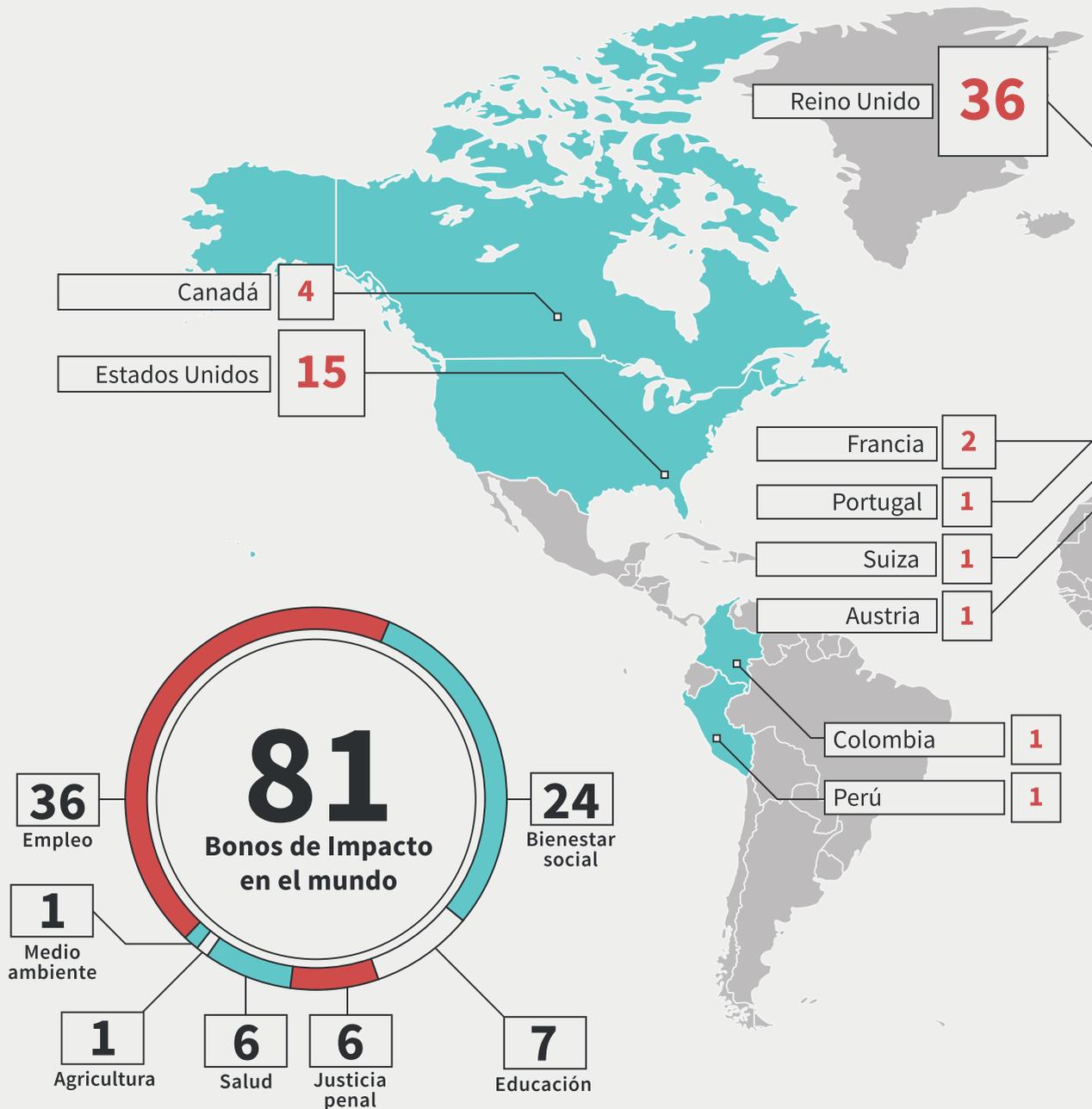
1. Debe existir un **resultado** significativo y medible. Estos deben ser indicadores adecuados para medir el impacto social y económico a corto, mediano o largo plazo y pueden o no implicar ahorros fiscales.
2. Los resultados deben ser **alcanzables** dentro de un tiempo determinado que sea atractivo para inversionistas y patrocinadores.
3. La **evidencia** del éxito por parte del proveedor de servicio en la consecución de los objetivos debe corresponder al apetito de riesgo de los inversionistas y los patrocinadores por las metas alcanzadas.
4. Las **condiciones legales y políticas** deben permitir a los gobiernos (en su rol de patrocinador por objetivos alcanzados) pagar por los logros obtenidos en función de la meta, en lugar de los insumos para el servicio. También deben permitirle hacer cobros después del cierre del año fiscal en el cual se hace un contrato y, en dicho caso, pagar por las metas alcanzadas. Si un intermediario está gestionando el Bono de Impacto puede que sean necesarias ciertas condiciones legales para respaldar la habilidad del gobierno de dirigir los fondos a un intermediario en una transacción y para que el intermediario tenga la autoridad de tomar ciertas decisiones, como seleccionar un proveedor de servicio. Además, las condiciones legales no deben requerir que el gobierno supervise la ejecución del contrato con los proveedores de servicios.
5. Además de estos criterios, debe existir un **ecosistema** de agentes que posean la experiencia, voluntad y dedicación requerida para llevar a cabo la transacción.

Los Bonos de Impacto sólo tienen siete años de existencia, aún falta mucho por aprender. Algunos ejemplos muestran áreas en donde el uso de un Bono de Impacto resulta inapropiado. Los **Bonos de Impacto no son recomendables** en los siguientes casos:

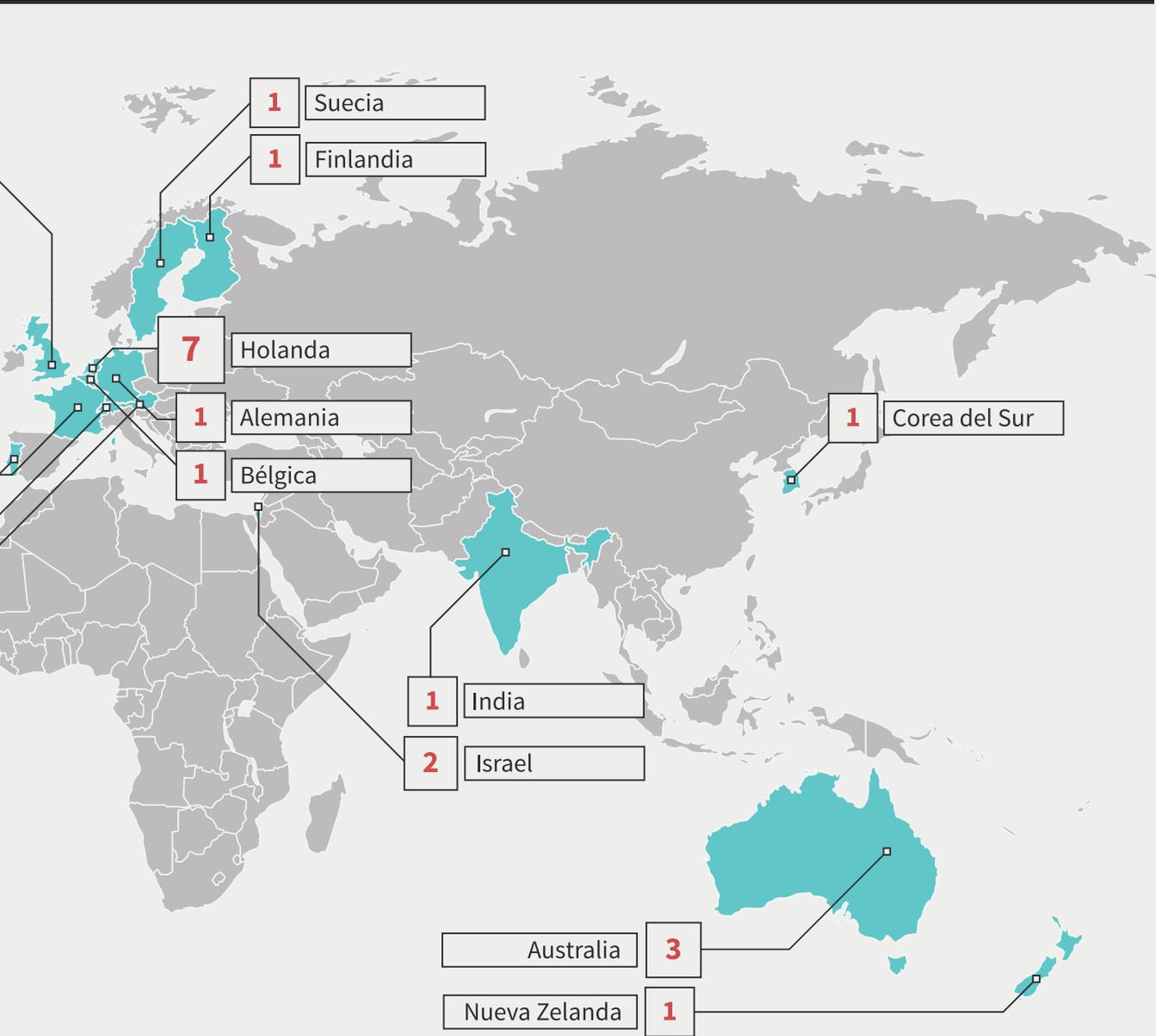
1. Cuando el gobierno está dispuesto a financiar una intervención comprobada basada en resultados, **sin apoyo externo**.
2. Para financiar **servicios fundamentales del gobierno**, como la provisión de la totalidad de un sistema de educación primaria o secundaria (aunque se podrían financiar ciertos aspectos).
3. Para **intervenciones donde los resultados son difusos**, imposibles de medir, no captan completamente todas las áreas de impacto en la intervención o donde no existen medidas próximas disponibles dentro de un periodo que es razonable para los inversionistas y patrocinadores por resultados.
4. Cuando existe un **riesgo de incentivos contraproducentes** con una métrica de resultado dada. Aunque estos incentivos se pueden mitigar durante el diseño de Bono de Impacto, el riesgo no puede reducirse totalmente.
5. Cuando existe **evidencia insuficiente del impacto** de la intervención para la tolerancia al riesgo por parte del inversionista y el patrocinador por resultado.
6. Cuando las partes interesadas son **incapaces legalmente de celebrar los contratos** requeridos. Por ejemplo, cuando los patrocinadores por resultados no son capaces de comprometer fondos futuros con agentes no estatales.
7. Cuando es **imposible asegurar la habilidad** del patrocinador por resultados de reembolsar a los inversionistas, como en el caso de un gobierno con un historial crediticio desfavorable.
8. Cuando las partes interesadas son **incapaces de establecer sistemas de intercambio de datos**.
9. Cuando los inversionistas pueden **presionar indebidamente** a los proveedores de servicio y el diseño del Bono de Impacto no puede mitigar ese riesgo.
10. Cuando existen riesgos que no se pueden aminorar frente a la **corrupción** en la contratación, en el diseño del pago por resultado o en la evaluación, a pesar de que la presencia de varios actores —como los inversionistas, un intermediario y un evaluador independiente—, en un Bono de Impacto debe favorecer la transparencia.

BONOS DE IMPACTO

A NIVEL MUNDIAL Y POR SECTOR



Infografía I “Bonos de Impacto a nivel mundial y por sector”



Fuente: Elaboración propia con información de Gustafsson-Wright, Gardiner & Putcha (2015) y la base de datos de Brookings (2017)

c. El mercado global de los Bonos de Impacto

Para el 1 de junio 2017, había **81 esquemas de Bonos de Impacto** que fueron contratados para, por ejemplo, proveer educación preescolar de alta calidad; reducir la reincidencia carcelaria; evitar la entrega de niños a hogares sustitutos; y aumentar el empleo para jóvenes, entre otras problemáticas sociales. Los Bonos de Impacto se han desarrollado hasta ahora en cuatro continentes: Europa, América, Asia y Oceanía [ver infografía I].

Reino Unido tiene el mayor número de Bonos de Impacto —36 en total— y es también el país donde se implementó el **primer Bono de Impacto en el año 2010**, con el propósito de reducir la reincidencia de la población carcelaria con condenas cortas. EE. UU. es el país con el segundo número más alto de Bonos de Impacto —quince— al 1 de junio de 2017; su primera experiencia con los Bonos de Impacto también estuvo relacionado con la reincidencia carcelaria. Por su parte, Canadá ha implementado cuatro. Los primeros Bonos de Impacto de Europa Continental fueron establecidos en Alemania y en los Países Bajos, seguidos por Bélgica, Portugal, Suiza, Austria y finalmente por Francia, con dos Bonos de Impacto. Los países nórdicos fueron los siguientes, con un Bono de Impacto en Finlandia y uno en Suecia. Australia ha implementado tres Bonos de Impacto, mientras que Corea del Sur, uno. También se han implementado dos en Israel.

Tres de los 81 Bonos de Impacto fueron contratados en **países en vías de desarrollo**.⁹ Dos de aquellos fueron Bonos de Impacto en el Desarrollo: el primero, un piloto para la producción de cacao y café en Perú;¹⁰ y el segundo en Rajastán, India, para la educación de niñas.¹¹ En marzo de 2017 se lanzó el primer Bono de Impacto Social en un país de ingreso medio o bajo. Se enfoca en mejorar la empleabilidad de personas vulnerables en tres ciudades en Colombia.¹² Más de 40 proyectos están en proceso en Latinoamérica, África, Medio Oriente, el sur de Asia, Asia Oriental e islas del Pacífico, para establecer Bonos de

Impacto en diversos sectores, incluyendo el de la salud y la educación.

Hasta el momento, los Bonos de Impacto han sido utilizados para **intervenciones donde las contribuciones son complejas, pero los resultados son relativamente simples de medir**. Aunque muchos de los primeros Bonos de Impacto abordaron el área de la justicia penal, otros ámbitos han ido ganando fuerza. Los 81 Bonos de Impacto contratados al 1 de junio de 2017 se enfocan en los sectores del empleo, la indigencia, el bienestar infantil, la justicia penal, la educación, la salud, la agricultura y el medio ambiente [ver infografía I].

Varios Bonos de Impacto abordan las intersecciones entre la **indigencia y el bienestar infantil o la indigencia y el empleo**. Los Bonos de Impacto pueden ser particularmente apropiados para ayudar a individuos y a familias que necesitan apoyo a través de una gama de sectores porque ellos pueden reunir proveedores de servicios y agencias gubernamentales en torno a los resultados acordados.

Además, los Bonos de Impacto **no han sido utilizados para financiar servicios tradicionales básicos del gobierno**, como lo son la educación primaria o el cumplimiento de la ley, sino que han financiado intervenciones como la educación preescolar, orientación para los jóvenes y terapia familiar las cuales son, con frecuencia, áreas con historias de provisión de servicios por parte de organizaciones no gubernamentales.

d. El potencial y límites de los Bonos de Impacto

Basado en un análisis preliminar de la literatura, un estudio realizado por Brookings en 2015 encontró **diez afirmaciones que apoyan el potencial de los Bonos de Impacto** [ver figura II].¹³

Al 1 de junio de 2017 se analizaron los 81 Bonos de Impacto contratados mostrando que, de las diez afirmaciones, **seis se encuentran respaldadas por evidencia**.¹⁴



Figura II “Diez afirmaciones que apoyan el potencial de los Bonos de Impacto”

Fuente: Elaboración propia con información de Gustafsson-Wright, Gardiner & Putcha (2015)

La afirmación más importante sobre los Bonos de Impacto es que lleva a cambiar el enfoque hacia los resultados. Los primeros Bonos de Impacto han transformado significativamente la conversación entre los agentes gubernamentales que participan en la contratación de los servicios sociales, la transparencia y la rendición de cuentas. En esencia, **en vez de pagar por los servicios, el gobierno paga por resultados**. Al mismo tiempo, los Bonos de Impacto presionan a los proveedores de servicios a entregar dichos resultados.

Una segunda afirmación relacionada —y muy importante— es que los Bonos de Impacto conducen a la **gestión del desempeño**. Enfocarse en resultados más que en los insumos utilizados proporciona a los proveedores de servicios la flexibilidad para, en caso de que sea necesario, ajustar la implementación del proyecto, con el propósito de asegurar que el servicio tenga el mejor impacto. En algunos casos, el involucramiento de los inversionistas puede traducirse en servicios más eficaces y eficientes, producto de la disciplina del sector privado.

En tercer lugar, en los contratos existentes, este mecanismo ha seguido respaldando la afirmación de que se **estimula la colaboración** al definir claramente el rol de los involucrados en las intervenciones y su interacción.

Cuarto, cuando los contratos de Bonos de Impacto conducen a un cambio sistémico más amplio, como el desarrollo de **sistemas sólidos de seguimiento y evaluación** para generar un enfoque mayor en resultados, contribuyen relevantemente a la mejora de la prestación de servicios y, en definitiva, a la vida de muchas personas.

Quinto, los Bonos de Impacto **pueden cambiar el enfoque del gobierno** llevándolo de prestar servicios correctivos o de rehabilitación, a la prestación de servicios preventivos.

Aunque estas cinco tendencias podrían tener enormes implicaciones económicas para el gobierno y la sociedad, es demasiado pronto para determinar que lo que se ha observado en los Bonos de Impacto se materializará a **nivel del sistema**.

Por último, la sexta afirmación que no se podía confirmar después de los primeros cinco años,¹⁵ pero que se puede confirmar ahora, es la capacidad de los Bonos de Impacto de **reducir el riesgo para el gobierno**. Existe la posibilidad de que el riesgo de ineficacia del servicio de estas intervenciones sea relativamente bajo, por lo que el mecanismo del Bono de Impacto no reduciría significativamente el riesgo para el gobierno.

Sin embargo, los resultados del Bono de Impacto para la reincidencia carcelaria en la prisión de

Rikers Island, en Nueva York, demuestran que el cambio de riesgo tiene el **potencial de ser muy significativo**; la intervención, una de las más innovadoras financiada por un Bono de Impacto, no tuvo un alcance estadísticamente significativo y, por lo tanto, no hubo pagos por resultados por parte del gobierno a los inversionistas.¹⁶ Factores como los problemas con la mezcla entre los grupos de tratamiento y de control, la decisión del Departamento de Educación de no proporcionar apoyo auxiliar y una disminución en otros fondos disponibles para el proveedor de servicios impidieron que el programa produjera los resultados esperados.¹⁷

Más allá de los beneficios potenciales de este esquema para los participantes, existen algunos para los proveedores de servicios. Primeramente, se estiman que los Bonos de Impacto ofrecen una **mayor flexibilidad en cómo y dónde se asignan los presupuestos**. Por ejemplo, mediante un Bono de Impacto existe la posibilidad de invertir el presupuesto del proyecto en múltiples años en lugar de tener que aplicar anualmente por este. Adicionalmente, los proveedores de servicios han resaltado que el beneficio de recibir apoyo por parte de los inversionistas o intermediarios para mejorar sus sistemas de gestión de desempeño y de monitoreo y evaluación. Finalmente, los Bonos de Impacto pueden proveer una oportunidad de construir evidencia rigurosa para el logro de resultados en los cuales puede haber implicaciones para conseguir futuras fuentes de financiamiento.

La mayoría de los Bonos de Impacto no llegan a gran escala todavía. De los 81 contratos donde hay información, la mayoría beneficia a poblaciones iguales o inferiores a dos mil individuos. Sin embargo, muchos de los contratos tienen poblaciones objetivo muy específicas, por lo que, en términos relativos, los programas llegan a una parte importante de esa población objetivo en un entorno determinado. A pesar de la pequeña escala en la mayoría de los Bonos de Impacto, ésta es un

área que ha evolucionado. Los Bonos de Impacto *Ways to Wellness* (Caminos al Bienestar) y *Educate Girls* (Educar a las niñas), lanzados a finales de marzo de 2015, pretenden llegar a 11 mil y 15 mil beneficiarios, respectivamente. En los países en desarrollo, donde los problemas sociales son muy grandes, podría haber un mayor caso de escalamiento. Sin embargo, la identificación de proveedores de servicios a mayor escala resultaría en un reto. Los fondos de los Bonos de Impacto podrían utilizarse en el futuro para facilitar programas a mayor escala, ya que establecen un marco para la escala a través de múltiples organizaciones.

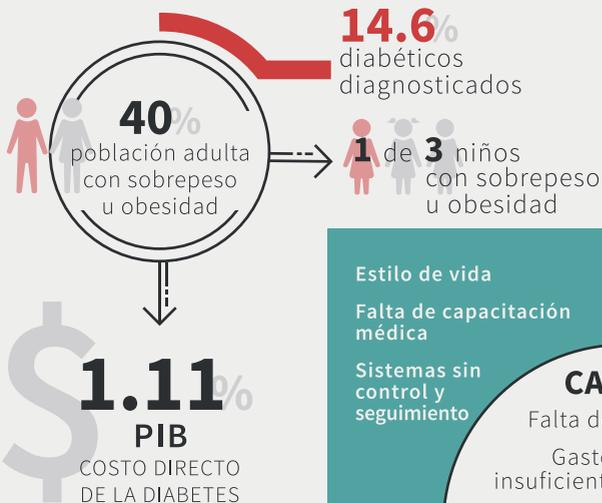
Pocos programas financiados hasta ahora son verdaderamente innovadores en el sentido que nunca se habían probado anteriormente, pero muchos **son innovadores porque hacen intervenciones en nuevos escenarios o en nuevas combinaciones**. Una investigación del mercado global de Bonos de Impacto también muestra resultados mixtos sobre su poder para atraer financiación privada. Si un programa tiene éxito, el gobierno lo paga en última instancia y el dinero de los inversionistas se reembolsa. El Bono de Impacto permite al gobierno pagar al final del servicio cuando se han hecho ahorros en algunos casos, más que al comienzo, lo que puede permitir la realización de proyectos que no habrían sido posibles con el presupuesto inicial. Hay evidencia de que los financiadores de servicios tradicionales están gastando más, y nuevos agentes están invirtiendo, pero todavía hay que ver si este dinero se volverá a utilizar en el sector social en caso de que se reembolse la inversión.

Finalmente, han pasado siete años desde el primer Bono de Impacto. Todavía hay que ver si estos darán lugar a un **impacto prolongado en la vida de los beneficiarios**, más allá de la duración del contrato, mediante la estimulación del apoyo gubernamental continuo o inculcando una cultura de logro, supervisión y evaluación de resultados.

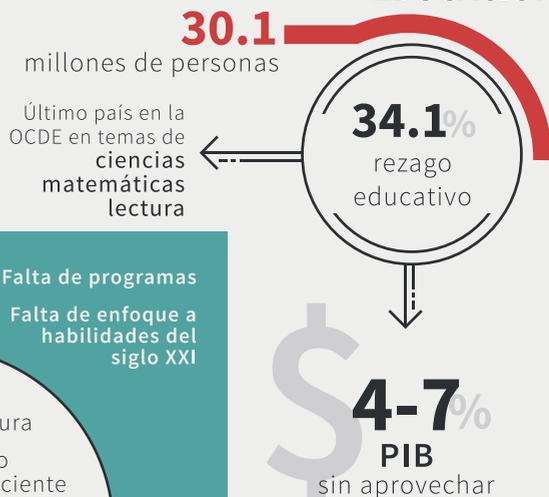
RETOS CLAVE

PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

SALUD



EDUCACIÓN



SEGURIDAD



EMPLEO



Ante estos retos los Bonos de Impacto promueven



Ahorros al gobierno

Calidad en el gasto
Eficiencia y transparencia



Acción focalizada

Local
Innovadora



Sistemas de seguimiento y evaluación

Métricas puntuales
Mejor gestión
Expertise

2. RETOS CLAVE

PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

Actualmente, México se encuentra en el octavo lugar de los países latinoamericanos en el Índice de Desarrollo Humano según la Organización de las Naciones Unidas (ONU),¹⁸ a pesar de que es el mayor exportador y la segunda economía de la región.¹⁹ En los últimos 25 años, la economía del país se ha caracterizado por la apertura comercial y la transformación por medio de reformas, privatizaciones e integración a bloques y tratados comerciales. **El papel del Estado y su relación con el sector privado y la sociedad en general han cambiado** gracias a esto. Sin embargo, muchos mexicanos siguen siendo marginalizados a pesar del desarrollo económico del país.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), **al año 2014, un 47 por ciento de los mexicanos se encontraba en situación de pobreza** lo que significa que 55.3 millones de personas no tienen el ingreso suficiente para una vida digna ni el acceso a derechos sociales básicos.²⁰ Los recortes presupuestales, junto con un gasto público ejercido de una manera poco eficiente y eficaz, han generado dificultades al gobierno mexicano para proveer servicios públicos de calidad.²¹ El resultado se está haciendo más evidente con el reciente entorno económico internacional adverso que presiona aún más la capacidad de operación del Estado. Además, el impacto de las nuevas políticas implementadas por la administración entrante del gobierno de los Estados Unidos, en especial en lo que concierne a la relación comercial y migratoria, pueden tener efectos perjudiciales para la economía mexicana.

En este contexto, los Bonos de Impacto **deben ser vistos como una oportunidad** para probar y evaluar soluciones que ayuden a financiar

aspectos muy concretos de cobertura y calidad en los servicios públicos de una manera innovadora, transparente y en colaboración entre los diversos actores con experiencia en diferentes sectores; principalmente en áreas donde el problema social es complejo y la solución tiene que incorporar distintas disciplinas de servicio social, pero donde los resultados se pueden identificar y medir con mayor certeza. El aporte potencial de los Bonos de Impacto es promover un cambio sistémico mediante la mejora de la recopilación de datos, la creación de sistemas de supervisión y evaluación, el fomento del aprendizaje adaptativo en la prestación de servicios sociales, así como ahorrar dinero al gobierno sin reemplazar ni tercerizar sus actividades.

La siguiente sección examina una serie de problemas específicos en lo que respecta al desarrollo social y económico de México. Sin embargo, no se propone una revisión exhaustiva de los numerosos y complejos retos en el país, ya que estos no son los únicos problemas que pueden ser atendidos por un Bono de Impacto.

Como se mencionó, el principal reto de México gira alrededor del hecho de que la mitad de la población vive en condiciones de pobreza lo que significa que **carece de alguno de los servicios básicos**: ingreso corriente; educación; servicios de salud; seguridad social; vivienda de calidad; alimentación, entre otros.²² Todos estos son temas complejos que reflejan una creciente desigualdad y se encuentran entre los desafíos más críticos para el desarrollo sustentable en México. Estos temas se reflejan en las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,²³ así como en los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la ONU.²⁴

Teniendo en cuenta las experiencias internacionales de los Bonos de Impacto y los sectores en los que se han explorado o aplicado con éxito, además de entrevistas con representantes de varios grupos de interés del sector público y privado mexicanos, esta sección se centra en **temas claves para el desarrollo de México** como la salud, la educación, el empleo y la seguridad para explorar áreas específicas donde el esquema de un Bono de Impacto tiene mejor potencial para abordar los retos. A continuación del análisis de cada sector, se presenta como referencia un ejemplo internacional de un Bono de Impacto que aborda un reto similar.

a. Salud pública

Los retos

En México, **los principales retos de salud** son el crecimiento de las enfermedades no transmisibles como la obesidad y diabetes, es decir, el reto es cambiar el estilo de vida de los mexicanos en el consumo de comida, bebida y falta de actividad física.²⁵

Una de las consecuencias ha sido un aumento incremental de la obesidad y la diabetes en México. Esta es una de las problemáticas más graves debido a los **altos costos** que genera tanto a la sociedad como a las finanzas públicas, ya que están rebasando las capacidades de los sistemas públicos de salud. En el país, 48 millones de adultos, casi 40 por ciento de la población y uno de cada tres niños, menores de 15 años tiene sobrepeso u obesidad.²⁶ En el periodo de 1988 a 2006, el sobrepeso en mujeres aumentó en un 41 por ciento y la obesidad en un 270 por ciento, mientras que en los hombres, en el periodo de 2000 a 2012, el sobrepeso aumentó en tres por ciento y la obesidad en 38 por ciento.²⁷ El sobrepeso y la obesidad son la principal causa de diabetes tipo II.²⁸

Aproximadamente **11.5 millones de adultos entre 20 y 79 años están diagnosticados con diabetes** (el 14.6 por ciento de la población) y se estima

que hay otros 3.8 millones de adultos sin diagnóstico según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).²⁹ Además se estima que para el 2050, la prevalencia de diabetes en adultos mayores de 20 años sea del 22 por ciento de la población (aproximadamente 25 millones de personas).³⁰ Por el momento, la diabetes es la causa directa de 80 mil muertes al año en México.³¹ El grupo socioeconómico con mayor prevalencia de diabetes es el de bajos ingresos, en especial entre los adultos de zonas rurales.³²

En 2013, según la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud), **el costo directo de la diabetes tipo II para las instituciones de salud pública y los hogares se estimó en 1.11 por ciento del PIB** (179,495 millones de pesos).³³ Además, los costos indirectos a los hogares, la seguridad social y las empresas son del 1.14 por ciento del PIB (183,365 millones de pesos) por muerte prematura, discapacidad y pérdida de productividad.³⁴

Retos estructurales en el sector

En lo que respecta a los **factores sistémicos propios** de México, existen situaciones propias en el Sistema Nacional de Salud, relacionadas principalmente a la falta de recursos, la deficiencia en los programas de prevención, tratamiento y seguimiento de diabetes.

Primero, garantizar la **cobertura** de los servicios de salud a los diabéticos es un gran reto, ya que no es posible dar una atención homogénea a una enfermedad crónico degenerativa. Por lo anterior, los enfermos de diabetes requieren atención integral personalizada de largo plazo, con un enfoque multidisciplinario, esto es que para ser efectivo, el tratamiento requiere de especialistas en distintas áreas, trabajando en conjunto, así como un tratamiento individual, focalizado y dirigido hacia un cambio en el estilo de vida poco saludable, en donde las métricas de control sean en función de las necesidades específicas de cada uno de los enfermos de diabetes.

Otro gran problema es la escasa **capacitación** del personal de salud para el tratamiento de pacientes con diabetes, ya que al ser una enfermedad tan compleja, es necesario tener conocimiento especializado. Un ejemplo de las deficiencias en la atención es que solamente el 11.1 por ciento de los diabéticos usa insulina como tratamiento³⁵ mientras que en otros países el uso es mayor.³⁶ Aunque existen guías mexicanas para el tratamiento de la diabetes, pocos médicos familiares las conocen o las aplican. Adicionalmente, los centros de salud de primer nivel (responsables por el tratamiento de la mayoría de los casos) no cuentan con los insumos ni la infraestructura suficiente o adecuada para el tratamiento de diabetes tipo II y sus complicaciones.

La falta de un sistema de seguimiento que va de la mano con el ineficiente intercambio de información y la escasa coordinación entre los subsistemas, hacen que el personal de salud no pueda realizar seguimiento y control de la población que padece diabetes. Por lo anterior, los exámenes para identificar a los grupos de riesgo se llevan a cabo de forma esporádica. Adicionalmente, investigaciones han demostrado que solamente una minoría de pacientes diagnosticados con diabetes tipo II entiende la importancia de los cambios en el estilo de vida, como lo son el ejercicio constante y una buena alimentación.³⁷

Actores claves del sector público

La principal característica del Sistema Nacional de Salud en México es que está formado por diversas instituciones públicas que proveen servicios a la población asegurada y a la no asegurada a través de diversos subsistemas fragmentados. Cada subsistema brinda diferentes niveles de atención, con características distintas, lo que eleva su costo manteniendo servicios deficientes.³⁸ Los **principales actores** a nivel federal, son la Secretaría de Salud como eje coordinador, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Seguro Popular. A nivel estatal, existen

32 secretarías de salud locales, además de una red extensa de hospitales privados.

De todas estas, **el IMSS es la institución más importante de salud en México**, ya que cubre aproximadamente a la mitad de la población (62,161,000 personas),³⁹ entre asegurados, pensionados y familiares dependientes de estos. Por la dimensión y el número de personas que cubre, ésta sería la institución con mayor potencial para ser beneficiada por un Bono de Impacto en el sector salud.⁴⁰ Otra institución que puede ser beneficiada por un Bono de Impacto por el número de personas que cubre (54,924,000) es el Seguro Popular, destinado principalmente a sectores socioeconómicos de bajos ingresos.⁴¹

Las **acciones del gobierno mexicano** conducidas por las instituciones de salud tienen como fin el mejorar los niveles de bienestar y desacerelar el incremento en la prevalencia de sobrepeso, obesidad y la diabetes. Estas acciones tienen dos ejes fundamentales, el primero es promover la consolidación de una cultura que facilite la adopción de estilos de vida saludables para combatir el sobrepeso y la diabetes. Los programas más importantes son: la Estrategia Nacional para la prevención y el control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes, los Programas Integrados de Salud (PrevenIMSS); el Programa Preventivo Personalizado y Masivo de Salud (PrevenISSSTE), así como los planes de acción alineados a estándares internacionales como el Plan de Acción para la Prevención y Control de las Enfermedades No Transmisibles, perteneciente a la OMS (2013-2020).⁴²

Según la **Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso)**, el segundo eje está conformado por programas cuyo propósito es atender a pacientes diabéticos diagnosticados, así como implementar acciones de promoción en el cuidado de la salud, como el Programa de Atención al Paciente Diabético (DiabetIMSS) y el Programa Integrado de Salud (PrevenIMSS). En ambos ejes, la población objetivo está conformada por ciudadanos mexicanos con sobrepeso, obesidad, diabetes o en riesgo de padecer la enfermedad.⁴³

El potencial de un Bono de Impacto

Como se mencionó anteriormente, la obesidad y la diabetes, además de ser problemas de salud pública, se han convertido en una **amenaza a las finanzas públicas** por su alto costo económico. En 2015, la Federación Internacional de Diabetes (IDF) estimó el costo promedio por paciente diabético en diecisiete mil pesos por año.⁴⁴ Para 2017, la carga económica al sistema público de salud en México por costos de atención a complicaciones derivadas de enfermedades relacionadas con la obesidad —principalmente la diabetes—, se estima entre 73 mil millones y 101 mil millones de pesos al año.⁴⁵

Adicionalmente, existe un **déficit en el gasto en salud** del 6.2 por ciento del PIB, por debajo del promedio de la OCDE que es de 9.3 por ciento.⁴⁶ Esto genera una carencia en recursos que se puede traducir en la reducción de cobertura y fallas en la calidad de los servicios; por ejemplo, el 31 por ciento de las localidades rurales no cuentan con cobertura médica, por lo que carecen de servicios como la prevención y la intervención temprana en los pacientes diabéticos.⁴⁷

Cuando imaginamos el potencial de los Bonos de Impacto en áreas como la diabetes o el sobrepeso, no significa que la aplicación de un Bono de Impacto debe ser para enfrentar desafíos generales de cobertura y capacitación en todos los proveedores de atención médica. En cambio, el modelo de un Bono de Impacto puede ser utilizado para **abordar aspectos específicos en la prestación de servicios** en los que es necesario un enfoque multidisciplinario, o de colaboración entre las diversas agencias y subsistemas, como lo es la atención integral por neurólogos, internistas y psicólogos en el tratamiento y seguimiento a los pacientes diabéticos con el fin de generar los cambios necesarios en el estilo de vida.

Abordar el problema de la **obesidad infantil** es otra área en la que se necesitan servicios integrales complejos hacia los pacientes y familiares, y en donde la estructura de un Bono de Impacto podría estrechar la colaboración entre los

proveedores de servicios con experiencias y conocimientos únicos.

Una de las características principales de un Bono de Impacto es **cambiar el enfoque de insumos entregados, hacia un enfoque por resultados** que impulse el uso de recursos públicos de manera clara y transparente. Para los proveedores de servicios, este cambio de enfoque significaría mayor flexibilidad para adaptarse mejor a las necesidades de la población con la que trabajan de manera focalizada. Estudios han demostrado que los Bonos de Impacto no sólo mejoran la colaboración entre múltiples actores, sino que también la estructura en el modelo tiene un gran potencial para mejorar la recopilación de datos y el intercambio de información, el cual es uno de los grandes retos para los diferentes programas que atienden el sobrepeso, la obesidad y la diabetes.

El modelo de contratos de largo plazo de un Bono de Impacto, así como los ahorros potenciales a futuro que puede generar al gobierno, incentivan que se enfoque en los **servicios preventivos**. La institución que puede beneficiarse más de este enfoque, capaz de generar ahorros en el largo plazo es el IMSS dado el número de personas que cubre.

Además, el esquema de un Bono de Impacto tiene como condición la creación de **indicadores de desempeño y un sistema para la verificación de los resultados**, por lo cual es fundamental la identificación de métricas de corto plazo, como los indicadores de control que aseguren que el enfermo siga el tratamiento, (por ejemplo: hemoglobina glucosilada, concentración de colesterol y presión sanguínea), o métricas a mediano plazo, como es el índice de resistencia a la insulina. Esto significa que los resultados se pueden establecer con bastante facilidad, tanto a corto como a largo plazo.

Los desafíos para un Bono de Impacto

El uso de instrumentos como el Bono de Impacto puede ser percibido como un intento de privatización o tercerización de los servicios, por lo que es **fundamental una campaña de comunicación** para informar lo que es un Bono de Impacto, así como las ventajas de este. Al informar claramente las características de este mecanismo se abona a disminuir resistencias hacia la colaboración con el sector privado por parte de las instituciones de salud pública.

Otro desafío potencial para un Bono de Impacto que se enfrente al sobrepeso y la diabetes es que muchos de los proveedores de servicio que manejan intervenciones exitosas en el tema son **empresas privadas**, en vez de organizaciones sin fines de lucro, para los que el modelo de un Bono de Impacto no sería la mejor forma de financiamiento.

Ejemplo internacional - Israel

El primer Bono de Impacto enfocado en prevenir la **diabetes tipo II se lanzó en Israel** en marzo de 2016. El proyecto es una alianza entre Social Finance Israel y el banco suizo de inversiones UBS, el cual invirtió 5.5 millones de dólares.

Este Bono de Impacto busca reducir el desarrollo de diabetes tipo II en pacientes de alto riesgo y llevarlos a un estado saludable (no-diabético) por medio de una intervención directa por un año, a través de ejercicio y una dieta saludable, prácticas basadas en un programa finlandés de prevención de diabetes; posteriormente, se da un seguimiento de dos años a cada paciente, y los primeros resultados serán medidos tres años después de que el primer grupo empiece el programa. Las dos **métricas de resultados son el número de casos de diabetes tipo II evitados en comparación con un grupo de control** y el número de estados saludables conseguidos en comparación con el mismo grupo. La reducción en los costos del tratamiento y en los costos relacionados con la discapacidad que genera la

diabetes es una de las ventajas detectables del proyecto.

Aunque el contexto en el que este Bono de Impacto fue desarrollado es muy distinto al de México, existe **evidencia empírica** de que es posible la implementación con las condiciones adecuadas.⁴⁸

b. Rezago educativo

Los retos

La educación es una herramienta fundamental para modificar las condiciones de vida de las personas y generar tanto un bienestar individual como un desarrollo económico generalizado en las regiones. De acuerdo con varios estudios, los países que invierten de forma correcta en la educación básica de la población, pueden asegurar un crecimiento PIB per cápita de entre el cuatro por ciento y siete por ciento.⁴⁹

En México, de acuerdo al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), hay **30.1 millones de personas mayores de 15 años (34.1 por ciento) con rezago educativo** (personas analfabetas o que no han terminado primaria o secundaria).⁵⁰ Esta problemática se da en todo el país, especialmente en los estados más pobres.⁵¹ El mayor número de personas con rezago educativo en proporción al total de la población se encuentra en Chiapas con el 52 por ciento; Oaxaca con el 49 por ciento; Michoacán con el 48 por ciento; Guerrero con el 47 por ciento y Veracruz con el 44 por ciento. De acuerdo con un informe de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el costo de que los jóvenes abandonen la escuela equivale a 34 mil millones de pesos de inversión pública al año.⁵²

El mayor desafío que tiene México es **garantizar que todos los individuos reciban una educación de calidad que fomente el aprendizaje**. De acuerdo con el informe de la OCDE especializado en la calidad educativa —PISA (Programme for International Student Assessment) 2015— México tuvo la calificación más baja de los países de la

OCDE,⁵³ y se encontró en el promedio de América Latina examinados.⁵⁴ Solamente el 0.6 por ciento de los alumnos mexicanos obtuvieron un puntaje excelente y el 34 por ciento obtuvieron puntajes de bajo rendimiento en alguna de las tres asignaturas.⁵⁵ También se puede observar que el porcentaje de la población que transita por trayectorias educativas idóneas es menor entre aquellos que padecen pobreza, ya sea extrema o moderada, o que pertenecen a poblaciones indígenas.⁵⁶

De acuerdo con los resultados de esta evaluación, México cuenta con un **rezago educativo de 25 años de escolaridad para alcanzar el promedio en el área de matemáticas** y de 65 años para el área de español.⁵⁷ Además, en México todavía faltan desarrollar instrumentos fundamentales en su política educativa como es el desarrollo integral de la primera infancia. El enfoque en el desarrollo infantil es esencial dado que durante esta etapa se absorbe el 80 por ciento del aprendizaje. Como parte de este desarrollo es propicio tener un sistema de salud y nutrición apropiada, el cual disminuye las ausencias escolares y aumenta la retención de información.⁵⁸

El rezago educativo es un problema en el largo plazo porque genera **empleos de poca calidad y salarios desiguales**, que se traducen en aumento de la probabilidad de pobreza y una educación limitada; también se relaciona con la delincuencia.⁵⁹ Estudios realizados al respecto encontraron que cerca del 54 por ciento de los internos varones y el 60 por ciento de las internas mujeres no lograron completar la educación secundaria.⁶⁰ Otro problema que genera es de tinte económico, ya que el sector de la población con rezago educativo es incapaz de afrontar el mercado laboral actual en el que la especialización es fundamental; las economías más avanzadas son los países con mayores niveles educativos.⁶¹

Retos estructurales en el sector

Los **factores** detrás del rezago educativo son diversos; algunos son de contexto social, cultural y económico, otros propios del sistema educativo.

El sector educativo en México representa uno de los rubros **a los que se destinan más recursos públicos federales** (12.4 por ciento). El reto está en hacer más eficiente el uso de estos recursos, con una distribución más equitativa. Una estimación del destino del gasto educativo federal en educación básica y media superior de los años 2014-2017 muestra que la mayoría se destina al pago de personal. Por el momento son ocho de cada diez pesos con la consecuente reducción del destinado a libros, becas, infraestructura educativa, formación docente, computadoras y conectividad.

El rezago es mayor en zonas rurales y semirurales en donde se pueda encontrar **insuficiente infraestructura educativa y retos más grande con la calidad en la enseñanza**. En estas regiones, de acuerdo al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), las escuelas muchas veces carecen de luz, agua, baños o incluso profesores, generando que los niños abandonen la escuela al no existir las condiciones necesarias ni los incentivos suficientes para continuar estudiando.⁶²

En lo que respecta a la calidad, mejoras en la preparación y capacitación de los maestros puede mejorar la calidad del sistema educativo.⁶³ Parte de las nuevas capacitaciones que tienen que tomar los profesores deben de estar basadas en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), así como también en proyectos que desarrollen las destrezas de los estudiantes en las áreas de **tecnología, ciencia, matemáticas e idiomas**, las cuales son fundamentales para las nuevas áreas laborales que se están generando. De igual forma son un apoyo para los diagnósticos sociales. Otros aspectos relevantes en la calidad educativa es el desarrollo de habilidades de comunicación, colaboración y perseverancia para aplicar en un entorno cambiante dentro del contexto mundial actual. Estas habilidades a su vez deben de ser

consideradas en la preparación del docente. La crítica por parte de la sociedad civil es que México mantiene un sistema de “servicios generales” que no asegura un aprendizaje aplicado.

Históricamente, la estructura del **sistema educativo mexicano no ha sido diseñada en torno a la inclusión**, es decir que hay atención educativa deficiente donde hay mayores carencias y mejor donde las condiciones y resultados son mejores. Aunque el nuevo sistema educativo lanzado por la SEP en 2016 tiene el objetivo de eliminar esta exclusión a través de métodos integrales de educación, continúan existiendo ejemplos como el Programa Nacional de Inglés (PRONI), el cual sólo está en funciones en menos de la mitad de las escuelas que se encuentran en zonas de baja marginación y en el uno por ciento de las escuelas públicas de alta marginación. Las políticas educativas orientadas a la atención de escuelas rurales y urbano-marginales, como por ejemplo la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo (EIMLE) y el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) han estado sujetos a cambios constantes por la precisión de su cobertura, el sostenimiento de la inversión y su pertinencia educativa.

Además, aunque las **metodologías empleadas para la evaluación de programas públicos** reguladas por el CONEVAL han sido homogeneizadas, en general estas evaluaciones, no se enfocan en el impacto de las iniciativas en el aprendizaje de los estudiantes.

Finalmente, México cuenta con **aspectos socioeconómicos** relacionados con el rezago educativo que no son articulados ni coordinados con las políticas públicas a nivel intrainstitucional entre sectores claves. Las familias mexicanas en condición de pobreza carecen de capacidad para cubrir sus necesidades básicas incluyendo el acceso a la educación, a pesar de que el acceso a la educación entre los cinco y catorce años es gratuita y universal. Los niños de estas familias tienen que entrar al mercado laboral informal con lo cual pasan a ser parte de la estadística en la que 1 de

cada 20 empleados, abandonó los estudios de secundaria.⁶⁴ La cifra de menores de 15 años que trabajan en México es de 2.5 millones según la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).⁶⁵ Además, muchos niños en situación de vulnerabilidad no cuentan con un modelo a seguir en sus familias o comunidades que hayan completado la secundaria o la preparatoria, lo que hace más difícil romper el patrón del rezago educativo.

Actores claves del sector público

La dependencia del gobierno mexicano encargada de este tema es la SEP. El órgano autónomo encargado de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados de la educación desde preescolar hasta media superior es el INEE; dicha evaluación se da por medio de la aplicación de las pruebas PLANEA Y EXCALE. Estos organismos y programas tienen como objetivo **asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa**, así como fortalecer las condiciones en las escuelas para mejorar la calidad educativa por medio de campañas nacionales de alfabetización y certificación a la población con rezago educativo,⁶⁶ todos estos objetivos se encuentran dentro del programa anual del INEE. Además existe el INEA, una dependencia de la SEP que cuenta con iniciativas como: el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 y el Programa de Escuelas de Calidad.

El potencial de un Bono de Impacto

Los Bonos de Impacto podrían ser una solución en temas de calidad en la educación ya que permiten la selección de resultados puntuales para las escuelas. Mientras que el cumplimiento de estos resultados son inherentemente deseables para los inversionistas de un Bono de Impacto, para el gobierno podría significar ahorros en términos de gasto de educación al disminuir tasas de repetición de ciclo escolar y tasas de rezago educativo.

La idea de los Bonos de Impacto no es reemplazar los servicios del gobierno, sino atender a problemáticas y poblaciones muy particulares con un enfoque a la prevención o intervención

temprana y la inclusión para mejorar la **calidad del gasto**. En México, estos podrían incluir programas de educación temprana de alta calidad que eleven el nivel de preparación de estudiantes al momento de ingresarse a la escuela primaria, así como áreas de formación profesional, técnica o tecnológica con beneficios particulares potenciales para el ámbito laboral. Otra oportunidad puede ser una intervención que vincula temas educativos con un servicio innovador y sustentable de provisión de la infraestructura educativa básica (por ejemplo energía y agua). Finalmente, los Bonos de Impacto en educación pueden ser una alternativa para proveer educación de calidad entre la población más marginados o en zonas rurales, en donde las entidades de gobierno pueden beneficiarse de cambiar su modelo de atención hacia un modelo que se enfoque en alcanzar resultados específicos.

Los desafíos para un Bono de Impacto

La sindicalización del sector educativo en México hace que sea **políticamente complejo** abordar desafíos potenciales, en particular con un modelo como el Bono de Impacto que involucra proveedores de servicios externos al sistema, así como capital de riesgo privado. Por lo tanto, un Bono de Impacto quizás sería recomendable para mejorar la calidad de la educación a través de cierto entrenamiento de habilidades o poblaciones que caen en los márgenes del sistema, como se mencionó anteriormente. Existen múltiples proveedores de servicio a nivel nacional con experiencia en temas educativos, sin embargo todavía hace falta evaluar el impacto de sus intervenciones.

Ejemplo internacional - EE. UU.

Un ejemplo de un Bono de Impacto en el sector educativo es el creado en Chicago en el estado de Illinois en los EE. UU. El objetivo de este programa es **atender el problema de la falta de acceso a educación temprana pública de alta calidad**. El programa piloto del Bono de Impacto es

dirigido a 2,600 niños menores de cuatro años de seis escuelas públicas en Chicago cuyas familias viven debajo del nivel de pobreza.

La intervención consiste en expandir el modelo educativo “Child-Parent Center” que ha demostrado ser exitoso en otras intervenciones. Este modelo apoya a los niños con educación preescolar y a los padres con promoción de **técnicas de aprendizaje en casa**. Los resultados de éxito se medirán a partir de tres metas: incremento en la preparación de los niños para el kínder, incremento en la capacidad de lectura y disminución en programas especiales de educación.⁶⁷

En este Bono de Impacto participan la Ciudad de Chicago y la Junta de Educación de la Ciudad de Chicago como los patrocinadores por resultados; Goldman Sachs, Northern Trust Company y The J.B. and M.K. Pritzker Family Foundation como los inversionistas y las escuelas públicas de Chicago como los proveedores de servicio. Los patrocinadores acordaron pagar a los inversionistas por cada niño que cumpliera las primeras dos metas. Además, se acordó **un pago de \$9,100 por cada niño que evitará entrar a un programa de educación especial** a una tasa compuesta anual de 1 por ciento. El proyecto fue lanzado en 2014 y tendrá una duración de cuatro años con un límite de pagos por resultados de 34.5 millones de dólares. Las primeras evaluaciones del programa resultaron en el nivel máximo de pagos iniciales para los inversionistas.⁶⁸

c. Desempleo juvenil

Los retos

A primera vista, la cuestión del desempleo parece ser inexistente en México. Al primer trimestre de 2017, la tasa de desocupación era de 3.4 por ciento, representando uno de los niveles de desempleo más bajos desde 2009.⁶⁹ Además, México es el quinto país miembro de la OCDE con menor desempleo.⁷⁰ Sin embargo, siguen existiendo **sectores de la población especialmente vulnerables** con un nivel de desocupación más alto como los jóvenes con edades entre 15 y 29 años.

En 2017, este grupo representó el 52.5% del desempleo total.⁷³ El crecimiento económico ha sido insuficiente para crear las vacantes necesarias⁷² y en consecuencia, ingresan más jóvenes al mercado laboral de lo que el sistema puede absorber.⁷³ Además, el 61 por ciento de los jóvenes trabaja en la informalidad,⁷⁴ caracterizada por salarios bajos, falta de protección social y bajas oportunidades de formación. Los jóvenes que se encuentran en los estados de Tabasco, Tamaulipas, Baja California Sur, Coahuila y el Estado de México enfrentan las mayores tasas de desocupación a nivel nacional.

Además, México tiene la segunda tasa más alta de la OCDE de **jóvenes** que no estudian, trabajan o se encuentran en programas de capacitación (NiNi).⁷⁵ La mayoría de estos son **mujeres** y una gran parte de éstas son madres. Menos de la mitad de las madres de los niños entre tres y cinco años tienen un trabajo comparado con el promedio de dos tercios de la OCDE.⁷⁶

Mirando hacia el futuro, las estimaciones del porcentaje de trabajos en riesgo por la automatización varían entre el nueve y el 47 por ciento en países de la OCDE,⁷⁷ por lo que el panorama de México puede empeorar si no se enfatiza nuevas competencias. De hecho, en países en desarrollo existe un consenso en la necesidad de promover las **áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)**.⁷⁸ Sin embargo, son exactamente estas áreas donde México tiene un nivel particularmente bajo en la prueba PISA en comparación con el promedio de la OCDE.⁷⁹

Retos estructurales en el sector

Existen **factores sistémicos** en la economía mexicana, su estructura social, y su sistema de creación de empleo y atención a desempleados que contribuyen a la situación de desocupación en el país.

Los programas públicos enfocados a reducir el desempleo en poblaciones vulnerables han sido insuficientes. En primer lugar, existe **el problema de alcance**, es decir, los programas no llegan a toda la población necesitada de ellos. El principal

programa, el Servicio Nacional de Empleo, llega a muy pocos buscadores de trabajo y aún a menos empresas. Además, se enfrenta a un financiamiento insuficiente y a una escasez de personal capacitado.⁸⁰ De hecho, el presupuesto asignado a este rubro es el menor de la OCDE.⁸¹

Un problema adicional es la **falta de un sistema de monitoreo y evaluación sistemático en los programas**. La cooperación entre las diferentes instituciones que enfrentan el problema es deficiente y evita la realización formal de evaluaciones. Esto es un problema tanto en la evaluación de programas de entrenamiento vocacional, los efectos de la Reforma Laboral y la estimación de retornos a la educación. Además, la evaluación de programas es totalmente voluntaria para las instituciones y los resultados no afectan la financiación pública o la operación del programa.⁸²

Además, se ha comprobado que modelos de aprendizaje con integración laboral como experiencia de campo, pasantías, investigación aplicada, prácticas profesionales obligatorias y aprendizaje basado en proyectos son efectivos en preparar a estudiantes con competencias relevantes para el mercado laboral.⁸³ Programas de entrenamiento vocacional ofrecidos a estudiantes de secundaria también suelen mejorar las oportunidades laborales de los estudiantes. A pesar de que estos programas existen en México, la participación de empresas ha sido limitada, lo que indica una **falta de estrategias efectivas de inclusión y colaboración con el sector privado**.⁸⁴

Por otra parte, las **competencias en general de la fuerza laboral no son responsivas a las necesidades del mercado laboral** en el país en el marco de la globalización y la economía del conocimiento. En una encuesta de jóvenes mexicanos, uno de cada dos reportó no tener información sobre qué profesiones cuentan con más oportunidades laborales y sueldos altos.⁸⁵ Una cantidad importante de empresas en México (31 por ciento) reporta dificultad en encontrar empleados con las habilidades que requieren, comparado con el 15 por ciento del promedio de la OCDE.⁸⁶ Además, el 26 por ciento de los trabajadores está

sobrecalificado y el 31 por ciento está subcalificado para el trabajo que realizan mientras que el 40 por ciento de los graduados de carrera tiene un empleo que no se relaciona a su campo de estudio, ocasionando así baja productividad.⁸⁷ Lo anterior tiene como consecuencia el atraso del país en la promoción de profesiones de alta productividad y alta demanda en el mercado laboral.

Actores claves del sector público

En México, la principal entidad responsable de la situación del empleo es la **Secretaría de Trabajo y Previsión Social**. Sin embargo, México es el único país de la OCDE que no ofrece un seguro de desempleo exhaustivo a nivel nacional para las personas en busca de empleo. Por lo tanto, la dependencia gubernamental encargada de atender las consecuencias financieras del desempleo en la calidad de vida de los mexicanos es la Sedesol.⁸⁸

La Secretaría de Trabajo, a través del Servicio Nacional de Empleo, brinda consultorías y acceso a programas del mercado laboral y administra bases de datos de vacantes. La Secretaría también creó el Programa de Apoyo al Empleo que se dedica a ofrecer cursos de capacitación y apoyos económicos para la creación de ocupación por iniciativa propia.⁸⁹ Asimismo, el IMSS creó el Programa de Primer Empleo que otorgaba subsidios a la cuota obrero-patronal para aumentar la demanda privada de empleo formal. No obstante, una evaluación del CONEVAL encontró **fallas en su diseño y se suspendió después de tres años de implementación**.⁹⁰

En cuanto a la búsqueda y creación de empleo, el gobierno mexicano enfrenta el problema por medio de **diversos programas manejados por distintas entidades** como el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) de la Secretaría de Economía y el IMSS. Además, el órgano especializado en políticas para la juventud a nivel nacional es el Instituto Mexicano de la Juventud (Injuve), dependencia de la Sedesol, el cual tiene como objetivo la implementación de políticas públicas necesarias para generar herramientas en educación, salud y empleo.

El potencial de un Bono de Impacto

A nivel mundial, **el empleo ha sido el sector más común para la utilización de Bonos de Impacto**. De los 81 Bonos de Impacto existentes, 36 de ellos se han enfocado en este sector. Esto se debe a que pueden ser realizados en un corto periodo, el impacto es fácil de medir y tienen el potencial de generar ahorros para programas sociales e incrementar la productividad económica al mismo tiempo.

La experiencia internacional demuestra que los Bonos de Impacto con estrategias más efectivas se centran en aumentar las oportunidades de empleo para los grupos vulnerables de las poblaciones, como la mujeres, los indígenas o los jóvenes en alto riesgo, donde un programa tiene un enfoque preventivo y se necesita una **multitud de servicios combinados**, tales como subsidios al empleador, capacitación al grupo objetivo en competencias relevantes y servicios de información y búsqueda de empleo formal junto con seguimiento personal.⁹¹ Para proporcionar tales servicios normalmente se requiere que se reúna a varios proveedores de servicios con experiencia distintiva. Una de las ventajas del modelo de un Bono de Impacto es que fomenta la colaboración y México cuenta con una amplia gama de organizaciones civiles y empresas sociales con experiencia en el tema.

El enfoque a la medición de impacto de los Bonos de Impacto podría abordar el monitoreo y evaluación sistemáticos en los programas. Una ventaja de un Bono de Impacto en el sector del empleo, es que **la medición de resultados es relativamente sencilla**. Ya que la meta es la obtención y retención de empleo para los beneficiados, el uso de información administrativa es la manera más apropiada para conseguir este fin. En México, se podrían utilizar datos del IMSS que registran a los trabajadores de tiempo completo que contribuyen a un programa de seguro para verificar las métricas para realizar los pagos. También se podría utilizar un método alternativo como copias de contratos tal como lo hacen otros Bonos de Impacto.

Los desafíos para un Bono de Impacto

Un Bono de Impacto en este sector podría enfrentarse al denominado “*wrong-pocket problem*” es decir, que la entidad gubernamental que es capaz de obtener ahorros en el futuro gracias a los resultados logrados de un Bono de Impacto no es la que pagará por los resultados. La Secretaría de Trabajo ofrece muchos de los diferentes programas para ayudar a mexicanos desocupados a encontrar empleo. Sin embargo, son otras entidades como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda o la Secretaría de Salud las que operan programas que apoyan a mexicanos en pobreza, muchas veces causada por desempleo. Por lo tanto, podría ser complicado encontrar la instancia gubernamental que tenga las facultades y los incentivos para patrocinar los resultados de la intervención.

Además, existe también un **reto cultural** ya que muchas de las tendencias educativas y profesionales se rigen por normas sociales o creencias tradicionales, como lo pueden ser las acciones de exclusión de individuos por cuestiones de género, grupo social o segmento de la población. Esto podría afectar tanto a la adopción de las competencias relevantes o a la obtención de empleo por parte de los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres o la población indígena.

Ejemplo Internacional - Colombia

Una experiencia relevante es el Bono de Impacto contra el desempleo de personas vulnerables que se está implementando en Colombia. Éste es el primer Bono de Impacto con una **entidad gubernamental como patrocinador de resultados en un país en desarrollo**.

Actualmente, la tasa de desempleo en Colombia es de 8.9 por ciento y, a pesar de que se ha reducido significativamente en la última década, sigue estando muy alta y está creciendo en las áreas metropolitanas donde también se encuentran la proporción trabajo informal más alta.⁹² Las más afectadas son las **poblaciones vulnerables**, como

los jóvenes, las mujeres, los afrocolombianos y la población indígena además de la población desplazada interna a causa del conflicto armado.

El Bono de Impacto se diseñó con el propósito de proveer las habilidades necesarias para conseguir y mantener el empleo a 514 personas entre los 18 y 40 años graduados de preparatoria que se encuentran en situaciones de pobreza o desplazamiento interno. Los patrocinadores por resultados son el gobierno de Colombia por medio de la agencia Prosperidad Social y la State Secretariat for Economic Affairs (SECO) del gobierno de Suiza por medio de FOMIN y los inversionistas son la Fundación Corona, la Fundación Bolívar Davivienda y la Fundación Mario Santo Domingo. **La obtención y mantenimiento de un trabajo por mínimo tres meses son las dos métricas de resultados** que representan un reembolso a los inversionistas. Un pago adicional de 10 por ciento se activa si las participantes mantengan el empleo por seis meses.⁹³

d. Reinserción social

Los retos

El tema de la seguridad es uno de los más relevantes y costosos para la sociedad mexicana. Implica no sólo un aumento del gasto en seguridad pública y privada, policía y sistema de justicia penal sino también costos sociales e ingresos perdidos.⁹⁴ Se estiman que en 2016, el **impacto económico de la violencia en México sumó el 18 por ciento del PIB del país**.⁹⁵

Como parte de una estrategia completa de prevención del delito, encontramos el asunto de **la prevención de la reincidencia a través de la reintegración social** de delinquentes. De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), la mayoría de los delinquentes confrontan problemas de adaptación social importantes, que pueden incluir estigmatización y ostracismo familiar y comunitario, y el consiguiente impacto negativo sobre su capacidad para encontrar empleo o vivienda,

dejar el crimen organizado, regresar a la educación formal y crear o recrear su capital individual y social.⁹⁶

En México, una encuesta del INEGI revela que **existen 260 mil presos**, es decir 215 personas por cada 100 mil habitantes. De estos, el 51 por ciento no ha sido condenado.⁹⁷ En cárceles federales, existen 24 mil 700 presos, de los cuales el 45 por ciento ya había sido condenado por algún delito según la Auditoría Superior de la Federación (ASF).⁹⁸ No existen una base de datos a nivel nacional sobre el nivel de reinserción en México; cada Estado mantiene sus propios registros basados en preguntas que se hacen al ingresar a prisión.

La última información públicamente disponible sobre la reincidencia delictiva es del 2012,⁹⁹ e identifica al Distrito Federal (35 por ciento), Colima (23 por ciento) y Yucatán (21 por ciento) como los estados con un nivel mayor, mientras que varios estados declaran niveles de reincidencia menores a 10 por ciento (Guerrero, Tabasco, Sinaloa, Chihuahua y Chiapas). Es relevante señalar que **los estados con un menor nivel de reincidencia oficialmente presentan un alto porcentaje en casos donde no se especifica el estatus de los prisioneros**, en particular Sinaloa (79 por ciento), Tabasco (68 por ciento) y en Guerrero (61 por ciento).¹⁰⁰

En comparación a México, la reincidencia en el Reino Unido se encuentra alrededor del 59 por ciento¹⁰¹ y en Estados Unidos, en 51 por ciento.¹⁰² Esto indica **la falta de una metodología uniforme para medir y recolectar datos sobre la reincidencia en México**, y que el verdadero problema de la reincidencia podría ser mucho mayor que el presentado por los diferentes estados.

A pesar de que la **reinserción social es un derecho plasmado en la Constitución Mexicana** (CPEUM),¹⁰³ en la actualidad, las cárceles no favorecen ese derecho. Los presos se encuentran hacinados en sus celdas ya que hay una sobrepoblación del 24 por ciento según datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)¹⁰⁴ y no cuentan con actividades de capacitación laboral o programas para tratar o prevenir

adicciones. Estos datos indican una crisis en el sistema penitenciario en México e indican una urgencia de transitar hacia modelos diferentes de rehabilitación, de un modelo de castigo hacia un modelo que respete la reinserción social.

Retos estructurales en el sector

Además de las fallas en metodología y recolección de datos sobre la reinserción en México y la descoordinación entre niveles estatales y federales de gobierno en el tema, hay varias razones por las cuales el sistema actual de reinserción social en México no funciona como debería. En el país se ve a la cárcel como un lugar para aislar a los individuos que han roto las normas sociales y **no como la oportunidad para corregir su conducta** y apoyarlos en su reintegración en la sociedad; esto se deriva de la visión anterior que los centros penitenciarios federales no ofrecen actividades de reinserción como deberían.¹⁰⁵ Las principales deficiencias del sistema de reinserción social está enfocadas en el incorrecto diseño y ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo de habilidades de trabajo que creen una cultura laboral que puede ser explotada por los internos una vez que sean liberados; intervenciones de tipo sanitarias que puedan prevenir y atender posibles adicciones de los reclusos y políticas públicas que ayuden a desestigmatizar a las personas que ya cumplieron una condena carcelaria y que buscan reintegrarse a la sociedad.

Otra de las razones es de **índole presupuestal**. El dinero utilizado en las prisiones ha disminuido entre 2012 y 2015, lo que genera deficiencias en los espacios, por lo que no hay condiciones para tratar a los presos de manera digna y no existe un marco normativo que permita la aplicación homogénea de los programas de reinserción social.¹⁰⁶ Esto genera problemas de carácter técnico, pues ante la falta de presupuesto, no hay personal capacitado para el tratamiento correcto de los presos. En cuanto al personal, el problema radica en que ante la falta de presupuesto este no cuenta con las condiciones laborales que les permitan satisfacer sus necesidades económicas

(pocas prestaciones laborales, pobres condiciones laborales y malos salarios), lo que los puede llevar a actos de corrupción.

Además de la falta de actividades de reinserción, y derivado de las condiciones laborales precarias del personal que labora en las cárceles, **la corrupción es uno de los más grandes problemas que no permiten la reinserción social.** Un reportaje publicado en enero de 2017 registra la corrupción dentro de las cárceles que son controladas por los presos o grupos criminales.¹⁰⁷ Este trabajo evidencia cómo el personal carcelario permite la venta de drogas y el cobro de servicios a los cuales los presos tienen derecho.

Actores claves del sector público

En este tema, la entidad del gobierno mexicano encargada de las prisiones y la reinserción social a nivel federal es la Secretaría de Gobernación, la cual cuenta con la ayuda de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de órganos cuya tarea es la aplicación de políticas para la prevención de delitos. Dichas dependencias tienen acciones como la **Estrategia de Fortalecimiento a la Empleabilidad de las Personas en Reclusión**, cuyo propósito es fortalecer la empleabilidad de las personas al salir de la cárcel por medio de capacitaciones para que tengan las competencias necesarias para emplearse; y la Estrategia Integral para la Transformación del Sistema Penitenciario que tiene como fin garantizar la reinserción social, así como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

El potencial de un Bono de Impacto

Un Bono de Impacto en esta área puede complementar las acciones del gobierno de México por medio de un **enfoque preventivo**, con lo cual puede generar ahorros a las finanzas públicas. En la actualidad, el sistema penitenciario a nivel federal gasta alrededor de 12.5 dólares por preso al día, —lo que representa 4,560 dólares al año—; esta cantidad es mayor a lo que el gobierno gasta por alumno de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y es mayor a lo que Chile

gasta, 11 dólares por preso; o la cifra de Colombia que gasta 7.5 dólares, según el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).¹⁰⁸

Los Bonos de Impacto pueden ofrecer una solución tanto al financiamiento de los centros penitenciarios como al uso de métodos alternativos, en especial desde la implementación del **Nuevo Sistema Penal Acusatorio y la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal**, los cuales incentivan el uso racional de la prisión contemplándose sólo como medida en casos extremos y promueven sanciones no privativas de la libertad.¹⁰⁹

Una de las mayores fortalezas de los modelos de Bonos de Impacto es la capacidad de poder **fomentar la colaboración entre los diferentes participantes desde los sectores público y privado.** Las causas de la reinserción son multivariadas y complejas y no existe una solución general para resolver esta problemática. En su lugar, los programas deben enfocarse en servicios integrales que resuelvan necesidades individuales y a su vez cambien la percepción que se tiene de los delinquentes en la sociedad. Esto puede realizarse a través de una variedad de intervenciones enfocadas a la capacitación y opciones de apoyo que se enfoquen a las necesidades inmediatas y su siguiente seguimiento.

Para incrementar la claridad entre la causa y efecto del potencial de una intervención, un Bono de Impacto debe enfocarse en proveer servicios a un grupo específico, como lo pueden ser **jóvenes en riesgo, prisioneras con sentencias cortas, mujeres con niños**, entre otros. Otro nicho puede darse en los servicios de mediación entre las víctimas y sus atacantes en ciertas circunstancias con la finalidad de obtener resultados en términos de reconciliación y reintegración social usando el modelo de un Bono de Impacto.

Además, el modelo de un Bono de Impacto en el sector de reinserción social tiene la posibilidad de crear una plataforma que permita el **intercambio de información y datos entre distintos niveles del gobierno** además de incentivar la colaboración entre el gobierno y asociaciones de la

sociedad civil que cuentan con conocimiento técnico y de campo, así como la inserción de procedimientos que promuevan la mayor transparencia en los procesos dedicados a la ejecución penal.

Los desafíos para un Bono de Impacto

A pesar de su relevante importancia política y social y de los incentivos financieros relacionados al problema de la reincidencia en México, el sector se enfrenta a un número importante de retos. En primer lugar, el **alto nivel de corrupción** alrededor y dentro del Sistema Penitenciario Mexicano implica un obstáculo para cualquier esfuerzo de reintegración social.

En segundo lugar, la falta de información oficial sobre **la prevalencia y las causas de reincidencia en las diferentes regiones** y a través de los distintos grupos sociales presenta un reto para el diseño y la evaluación de cualquier tipo de intervención. La falta de datos confiables significa que sería necesario una prueba compleja de evaluación (como las evaluaciones de control aleatorio) para medir el impacto de un Bono de Impacto relacionado a la reincidencia y la reintegración social, lo que implica un costo más alto para el programa.

Finalmente, existe un número muy limitado de organizaciones de la sociedad civil u otras asociaciones que trabajan en este sector en particular y todavía menos con un historial de intervenciones exitosas. Un **esfuerzo en crear capacidades en métricas y una evaluación serían necesarias** como un paso previo al análisis de factibilidad de un Bono de Impacto en este rubro.

Ejemplo internacional - Reino Unido

Un ejemplo de un Bono de Impacto para la reinserción social **fue el primero que se diseñó en el mundo**. En el año 2010, se decidió implementar un Bono de Impacto social en la cárcel de Peterborough. El Bono de Impacto se enfocó a reducir la reincidencia de las personas con penas cortas ya que, en Reino Unido, alrededor de 60 por ciento de

los adultos que dejan la cárcel después de sentencias menores a 12 meses, vuelven a cometer una ofensa dentro de un año de su liberación.¹¹⁰

El Bono de Impacto se enfocó en la prevención de la reincidencia a través de un programa de rehabilitación especializado. Para esto, **se convocó a un grupo de proveedores de servicio bajo el consorcio “One Service”** que diseñó un plan de acción para cada individuo que incluía provisión de vivienda, tratamiento de adicciones, asistencia para encontrar empleo y apoyo psicológico.¹¹¹ El capital inicial de cinco millones de libras fue proporcionado por varios inversionistas y los patrocinadores por resultados fueron el Ministerio de Justicia y el Big Lottery Fund. El proyecto piloto fue dirigido a 3,000 hombres adultos que cumplían una pena de corta duración y el impacto se midió a través de una prueba de control aleatorio buscando una reducción en la tasa de reincidencia. Se acordó pagar a los inversionistas si el nivel de reincidencia bajaba un siete por ciento. Además, si uno de los grupos individuales alcanzaba una reducción del diez por ciento existía la posibilidad de un reembolso anticipado.¹¹²

e. Conclusión

Existen muchos factores a tomar en cuenta al analizar cuáles problemas deben atenderse a través del uso de los Bonos de Impacto. Algunos son explorados en esta sección, como las causas subyacentes y la oportunidad de generar ahorros para el gobierno mediante programas enfocados a la prevención y uso más eficiente de los recursos. Otros factores incluyen el interés, impulso y la experiencia de los posibles actores involucrados (inversionistas y proveedores de servicios); y como punto más importante, **las prioridades y los intereses de los patrocinadores por resultados**. Es importante recalcar que en los sectores y problemáticas analizadas, los Bonos de Impacto se presentan como una herramienta innovadora que podría aportar mejores soluciones.

EXPERIENCIA MEXICANA

ESQUEMAS CON ENFOQUE EN RESULTADOS

BONO DE IMPACTO

EL FUTURO EN MIS MANOS

Zona Metropolitana de Guadalajara



Empoderamiento económico a

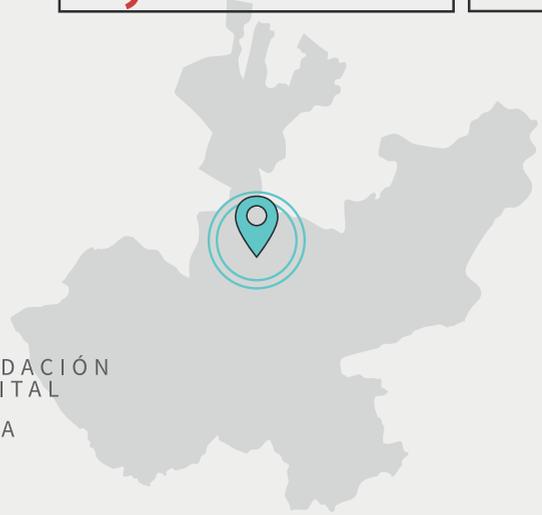
1,320

jefas de familia



30

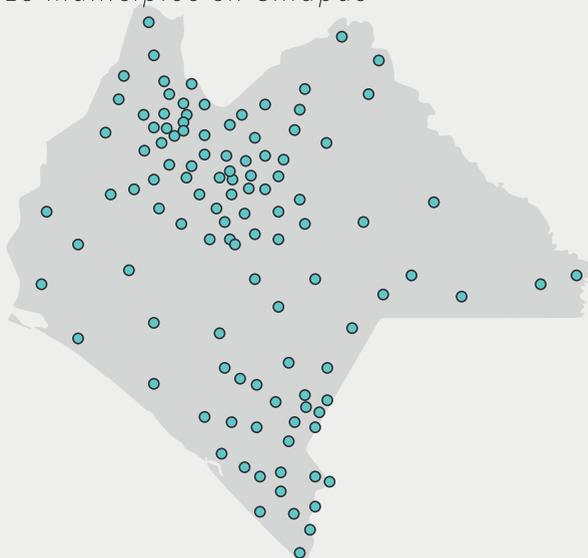
meses



PAGO POR RESULTADOS

ALCANCE

115 municipios en Chiapas



Acceso a educación a

43,316 alumnos



48

meses



3. EXPERIENCIA MEXICANA

ESQUEMAS CON ENFOQUE EN RESULTADOS

Desde 2014, **varios países en América Latina exploraron el diseño e implementación** de sus primeros Bonos de Impacto. Países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú están en este proceso en temas como salud, reincidencia delictiva, empleo, agua y agricultura.¹¹³ Como mencionamos en la sección previa, en marzo de 2017, Colombia se convirtió en el primer país de América Latina en firmar un Bono de Impacto en el cual el gobierno será el patrocinador por resultados.

La introducción de los Bonos de Impacto en México fue liderada por los esfuerzos del FOMIN, basado en su interés por desarrollar instrumentos innovadores para **mejorar la efectividad y financiamiento de la provisión de los servicios sociales en América Latina**. El FOMIN está promoviendo los Bonos de Impacto en la región a través de la colaboración de los actores principales y soporte técnico y financiero, además de su involucramiento como inversionista en los primeros Bonos de Impacto.

En comparación con otros países de la región, México cuenta con diversas características que permiten la implementación de los Bonos de Impacto. En primer lugar, México tiene experiencia con **programas sociales enfocados a resultados** (programa de transferencia condicionada). Prospera, anteriormente conocido como Oportunidades, es uno de esos programas a través del cual el gobierno mexicano da dinero a familias pobres siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos relacionados con sus hijos, como por ejemplo su asistencia a la escuela, las vacunas y los chequeos médicos regulares.

Adicionalmente, México dispone de un número relevante de asociaciones de la sociedad civil dedicadas a atender sectores en donde existen enormes carencias sociales. Asimismo, **el ecosistema necesario para fomentar Bonos de Impacto está muy desarrollado en México**, ya que hay un mercado de la inversión de impacto en crecimiento incluyendo fundaciones e inversionistas sociales que se organizan por la Alianza mexicana para la Inversión de

Impacto. Existen también organizaciones independientes con experiencia en evaluaciones de impacto y consultores familiarizados con los conocimientos técnicos necesarios para el estudio de factibilidad, diseño e implementación de los Bonos de Impacto. *Think tanks* e instituciones académicas similares contribuyen con trabajo analítico importante sobre el modelo del Bono de Impacto como un mecanismo para promover políticas públicas basadas en resultados en México.

Más aún, los Bonos de Impacto han captado el interés de diversas dependencias públicas federales y estatales. Al momento de la redacción de este texto, el **primer Bono de Impacto en México** está en la última etapa de diseño y contratación en el estado de Jalisco. Otros estados se encuentran explorando la factibilidad de implementar un Bono de Impacto; en un caso, por ejemplo, con un enfoque en justicia cívica. En la Ciudad de México también se realizaron esfuerzos para implementar un contrato de pago por resultados en el sector salud. A pesar de todo esto, el mercado de Bonos de Impacto en México todavía está en una etapa muy temprana de desarrollo, en la cual actores interesados están anticipando los resultados del primer Bono de Impacto antes de involucrarse.

Aunque en el país no se ha implementado hasta ahora un Bono de Impacto, algunos proyectos han sido realizados a través de **contratos de pago por resultados**. Utilizando un mecanismo similar al de los Bonos de Impacto, este tipo de financiamiento desplaza el enfoque de actividades hacia el de impacto, requiriendo de un proveedor de servicios para recolectar y analizar ciertos datos que determinen resultados concretos. Como mencionamos en la sección previa, el factor distintivo entre un Bono de Impacto y un esquema de financiamiento basado en resultados es que el primero involucra capital de riesgo de los inversionistas privados.

Así, en México, resaltamos la experiencia de **dos ejemplos de proyectos en curso** con financiamiento basado en resultados:

JALISCO

EL FUTURO EN MIS MANOS ¹¹⁴

Zona Metropolitana de Guadalajara



DURACIÓN

30 meses

TIPO DE CONTRATO

Bono de Impacto

TEMA SOCIAL

Empoderamiento económico de mujeres jefas de familia

BENEFICIARIAS

1,320 mujeres

FECHA DE INICIO

Se espera firmar el contrato a fines de julio de 2017 e inicia actividades en septiembre

Actores

PATROCINADOR POR RESULTADOS

El Gobierno de Jalisco (la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas) y el Global Innovation Fund (una organización de inversión de impacto financiada por los gobiernos de los EE. UU., Reino Unido, Suecia y Australia, en asociación con el Omidyar Network).

INVERSIONISTA(S)

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) más fundaciones e inversionistas de impacto mexicanos están por confirmar.

PROVEEDOR(ES) DE SERVICIO

Un consorcio entre dos organizaciones sin fines de lucro: Fundación Capital y CREA Comunidades de Emprendedores Sociales.

INTERMEDIARIO

N/A

PROVEEDOR(ES) DE ASISTENCIA TÉCNICA

La firmas de las consultorías Henderson Alberro y ProSociedad desarrollaron el estudio de factibilidad con la asistencia de Social Finance UK. Un consejo asesor compuesto por expertos nacionales de instituciones como el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), el Tecnológico de Monterrey, Siembra Capitales, New Ventures, Cemex, Corporativa de Fundaciones y el Centro de Competitividad de México (CCMX) proporcionaron retroalimentación durante el diseño de factibilidad y la etapa de diseño.

EVALUADOR DE RESULTADOS

Diseño de la evaluación: Enrique Seira, profesor del ITAM e investigador asociado del J-PAL con soporte técnico del Grupo BID. Ejecución de la evaluación: por confirmar.

Descripción

ANTECEDENTES

En el 2015, el 29 por ciento de los hogares mexicanos era encabezado por mujeres (jefas de familia) en Jalisco. Una de cada tres de estas familias vivía en la pobreza. Las mujeres jefas de familia se encuentran a menudo en una situación de vulnerabilidad porque enfrentan múltiples desventajas, tales como un bajo nivel educativo, la experiencia de trabajo limitada, la desigualdad de género en sus lugares de trabajo, la falta de redes de apoyo personal y las limitaciones de tiempo debido al cuidado de los niños. La estructura del Bono de Impacto Social permite al Gobierno de Jalisco transferir el riesgo de una intervención innovadora a inversionistas cuya motivación es generar un impacto social, la cual se basa en la evidencia de impacto en modelos implementados en otros contextos y poblaciones. Los resultados deberían representar un impacto social positivo a los beneficiarios, producto de la inversión y ahorros al Gobierno de Jalisco.

PÚBLICO OBJETIVO

1,320 (por confirmar) mujeres jefas de familia, mayores de 18 años, con hijos menores de edad, desempleadas o autoempleadas con un ingreso menor a 2.5 salarios mínimos, beneficiarias del “Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia” de Jalisco¹¹⁵ y ubicadas en la zona metropolitana de Guadalajara.

INTERVENCIÓN

Intervención comprensiva de 18 meses basada en una adaptación del Modelo de Graduación de BRAC/Ford/CGAP a través de algunos elementos clave: educación financiera básica, capacitación empresarial, promoción de ahorro, capacitación en iniciativa personal y habilidades blandas; mentoría uno a uno; transferencia monetaria para la compra de un activo productivo; vinculación con el mercado y mantenimiento de la transferencia monetaria a la que tienen acceso actualmente a través del Gobierno de Jalisco. La intervención también contempla el uso de diferentes herramientas tecnológicas.

Una parte innovadora del proyecto de Jalisco es que el modelo original de la intervención, ya probado en diferentes países, será adaptado tanto en zonas rurales como urbanas y la población objetivo serán jefas de familia que viven en condiciones de pobreza pero no de extrema pobreza.

MÉTRICAS PARA VERIFICAR RESULTADOS

Los resultados se verifican por métricas de corto y largo plazo.

Tres métricas operacionales capturan resultados a corto plazo del programa:

1. participación
2. aprendizaje
3. compra y uso de un activo productivo

Además, dos métricas de impacto de largo plazo:

1. consumo (que es un proxy de ingresos): este indicador se construye tomando en cuenta los ingresos semanales, mensuales, trimestrales y anuales.
2. activos (definido como la combinación de activos líquidos y activos sin liquidez): el indicador toma en consideración el dinero ahorrado, dinero prestado, restando las posibles deudas.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Una metodología de evaluación híbrida que incluirá una evaluación directa de las métricas operacionales de corto plazo y las métricas de impactos de mediano y largo plazo a través de una Prueba de Control Aleatorio (*Randomized Control Trial* - RCT por sus siglas en inglés).

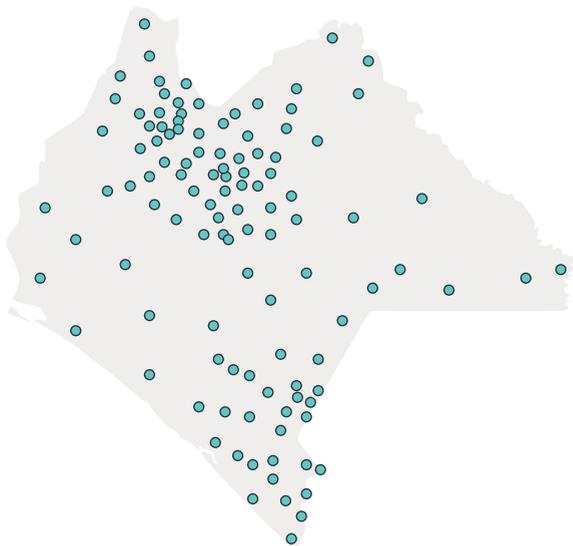
SIGUIENTES PASOS

La intervención está diseñada para ser escalable en Jalisco y replicable en otros países.

CHIAPAS

ALCANCE ¹¹⁶

115 municipios en Chiapas



DURACIÓN

48 meses

TIPO DE CONTRATO

Pago por resultado

TEMA SOCIAL

Acceso a la educación

BENEFICIARIOS

43,316 alumnos

FECHA DE INICIO

2013

Actores

PATROCINADOR POR RESULTADOS

El DIF del estado de Chiapas.

DONANTE(S)

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), W.K. Kellogg Foundation y Promotora Social proveen financiamiento adicional para la implementación del programa y Escalera financia parte del programa.

PROVEEDOR(ES) DE ASISTENCIA TÉCNICA

Escalera es una organización no gubernamental (ONG) con sede en San Cristóbal de las Casas la cual trabaja para proveer acceso a la educación media superior a jóvenes en Chiapas.

INTERMEDIARIO

N/A

PROVEEDOR(ES) DE ASISTENCIA TÉCNICA

Instiglio, una organización sin fines de lucro con experiencia internacional en esquemas de Pago por Resultados, ha proporcionado asistencia técnica para el diseño del contrato y las métricas de evaluación.

EVALUADOR DE RESULTADOS

La consultoría mexicana Microanalítica usa los resultados de las Pruebas de Control Aleatoria (RCT) de Escalera para verificar el impacto del programa ALCANCE.

Descripción

ANTECEDENTES

Chiapas es el estado más pobre de México, en el cual las escuelas (la educación formal) aún no están al alcance de la mayoría de los niños. El rezago educativo en Chiapas es el más alto de México; el 52 por ciento de la población de 15 años y más no sabe leer ni escribir y/o no ha iniciado o concluido su educación primaria o secundaria. El rezago educativo está asociado con un alto nivel de desempleo, pobreza y problemas de salud. En particular en las zonas marginadas de Chiapas; los datos indican que, el 71 por ciento de los jóvenes egresados de telesecundaria (9° grado) quieren continuar la educación media superior (preparatoria), pero solamente el 43 por ciento de ese porcentaje lo logra ir. Parte de esta brecha enorme proviene de la falta información; al inicio del año escolar, el 41 por ciento de los egresados de telesecundaria no saben dónde se encuentra la preparatoria más cercana. Lo anterior se debe al hecho que la mayoría de los estudiantes viven en comunidades de difícil acceso y no tienen ningún familiar, ni conocen a nadie, que haya cursado la preparatoria.

Además del impacto, la oportunidad de tener flexibilidad en el diseño y poder innovar en la intervención son unos de los principales beneficios del esquema del contrato de pago por resultados.

PÚBLICO OBJETIVO

Después de tres años de implementación, ALCANCE ha beneficiado a 25,728 alumnos de telesecundaria en los municipios más marginados del estado de Chiapas. Actualmente, ALCANCE está beneficiando a 17,588 alumnos en el ciclo escolar de 2016-2017, con lo que el número total de alumnos beneficiados llegará a 43,316 al finalizar el programa. La Prueba de Control Aleatoria ha mostrado que gracias ALCANCE, 956 alumnos que no hubieran ido a la preparatoria se inscribieron.

INTERVENCIÓN

Se enfoca en cerrar la brecha informativa sobre oportunidades educativas para estudiantes de telesecundaria, lo que ha sido identificada como una de las causas principales de la baja matrícula a nivel de preparatoria. El programa utiliza videos y material escrito para proveer a los alumnos con personajes locales destacados como modelos a seguir. Además, provee una serie de ejercicios para desarrollar objetivos personales. Los estudiantes del programa reciben una beca que cubre el examen de inscripción de la preparatoria y los dos primeros años de estudios.

MÉTRICAS PARA VERIFICAR RESULTADOS

El éxito de la intervención se mide por tres métricas (con un techo de pago para cada métrica):

1. el número de estudiantes atendidos por el programa
2. el número de estudiantes que se inscriben en preparatoria como resultado del programa
3. el número de dichos estudiantes que completa un año de estudio

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Se utiliza la Prueba de Control Aleatoria (RCT) para verificar resultados e identificar oportunidades para aumentar el impacto.

SIGUIENTES PASOS

Los actores no-gubernamentales están actualmente involucrados en explorar la oportunidad de escalar la intervención diseñando un Bono de Impacto que esperan poder aplicar después del cambio sexenal del gobierno de Chiapas en 2018.

Una de las **lecciones** que brindan estas experiencias es que las políticas innovadoras, así como los contratos de pago por resultados y los Bonos de Impacto, no son fáciles de implementar. Muchas entidades gubernamentales tienen reservas sobre externalizar servicios públicos a proveedores de servicios privados. En países como México, una estrategia que busque introducir Bonos de Impacto debe centrarse en comprometer a entidades del sector público que ya tienen experiencia en la colaboración público privada en la proveduría de servicios y que están dispuestos para la innovación.

La experiencia ha mostrado que **un Bono de Impacto toma un lapso significativo en ser implementado**. Para el caso de Jalisco, el proceso de planeación, diseño e implementación ha tomado

más de 24 meses debido a la complejidad en el esquema de los Bonos de Impacto por la necesidad de estudios de factibilidad profundos para entender la problemática detrás del problema social a tratar y por cómo se pueden abordar y medir las mejoras del problema atendido. Todo lo anterior requiere conocimiento técnico por parte de los diferentes actores involucrados.

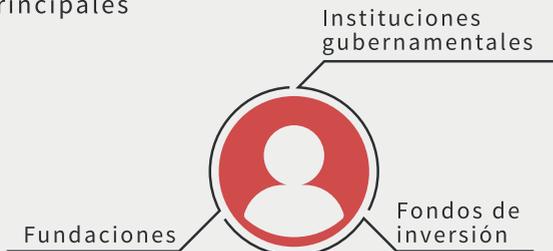
Una de las observaciones hechas en el estudio realizado por Brookings en el 2015¹¹⁷ sobre los Bonos de Impacto a nivel internacional, aplica también para las experiencias en México; los Bonos de Impacto son impulsados por las personas involucradas, por lo que **el empuje realizado por individuos sobresalientes puede ser clave para su desarrollo exitoso**.

ENTORNO MEXICANO

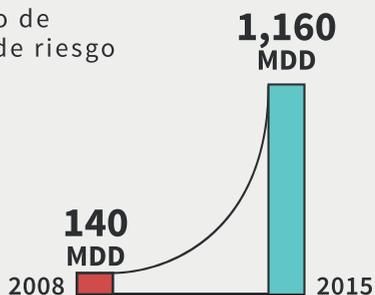
PARA LOS BONOS DE IMPACTO

ENTORNO DE INVERSIÓN DE IMPACTO

Actores principales



Aumento de capital de riesgo



MARCO LEGAL



CICLOS POLÍTICOS



19

estados en su ciclo ideal

CONTEXTO FINANCIERO

El Gobierno Federal destinó en 2017 a los estados



En 2015, fue equivalente al

84.43%

de su presupuesto

4. ENTORNO MEXICANO

PARA LOS BONOS DE IMPACTO

Cada país tiene condiciones únicas que generan tanto oportunidades como desafíos para el diseño e implementación de los Bonos de Impacto. Esto en relación a las características técnicas que definen el modelo de un Bono de Impacto con una duración de diez meses a diez años (en promedio cuatro años y tres meses),¹¹⁸ para probar o escalar una intervención en la que los pagos futuros del gobierno al inversionista están condicionados a los resultados. La estructura también incluye la creación de indicadores de desempeño y un sistema para la verificación de los resultados.

En el contexto mexicano, el mayor reto que enfrentan los Bonos de Impacto es la **incertidumbre en el marco legal, los ciclos políticos, la situación financiera de los gobiernos y su apoyo en el entorno de inversión**. Este capítulo explora cada una de estas áreas y cómo afectan al diseño e implementación de un Bono de Impacto.

a. Marco legal

Uno de los criterios fundamentales para el uso de los Bonos de Impacto es poder **comprometer legalmente recursos futuros en el presente** para que, en caso de que sea exitoso, los inversionistas tengan la certeza de recibir un pago en el futuro, especialmente cuando el patrocinador por resultados es el gobierno y los recursos son públicos. En el contexto de un Bono de Impacto, etiquetar recursos para un pago futuro es un reto jurídico importante ya que no están regulados expresamente en las leyes mexicanas. Sin embargo, existen esquemas legales disponibles para la colaboración entre entidades públicas y privadas, tanto a nivel federal como estatal que podrían ser relevantes para la implementación de los Bonos de Impacto en México.

La elección del marco jurídico es una **decisión trascendental** ya que determinará los costos de transacción para los inversionistas y los patrocinadores

por resultados. En la revisión de estos marcos legales también es esencial considerar las características específicas que definen a un Bono de Impacto, las cuales se mencionan al principio del presente apartado.

Con base en esas características, **los siguientes esquemas deberían ser considerados** para la implementación de un Bono de Impacto: la Ley de Asociaciones Público Privadas; los fideicomisos (públicos y privados) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En esta sección revisaremos brevemente cada esquema jurídico y resaltaremos sus fortalezas y debilidades.¹¹⁹

Bonos de Impacto, ¿con leyes locales o federales?

En México, un Bono de Impacto puede aplicar las leyes federales o las leyes locales, dependiendo de **la fuente de financiamiento para el pago de los resultados potenciales**. Si el proyecto involucra recursos del presupuesto federal, entonces la legislación federal será aplicable. Por otro lado, si los fondos públicos provienen del presupuesto estatal (subnacional) —por ejemplo, a través de una de sus dependencias o entidades—, el marco legal será el del estado respectivo.

¿Qué pasaría si un Bono de Impacto se pagará con fondos federales y estatales? En esta situación debe usarse un criterio similar al contenido en el último párrafo del art. 4 de la Ley de APP: **quien pone más recursos, pone las reglas**. Así, la ley que regirá al Bono de Impacto dependerá de si la mayoría de los recursos son federales o estatales. Este criterio también puede ser aplicable para los fideicomisos y la ley de servicios, con base en sus respectivas leyes.

Por cuestiones de espacio, esta investigación sólo se enfoca en las reglas a nivel federal. En todo caso, debe tenerse en cuenta que **para cada marco legal federal analizado, existe un marco**

	Duración propicia para un contrato de Bono de Impacto ¹	Compromiso presente, pago futuro ²	Pago sujeto a resultados ³	Costos de transacción ⁴
Ley de Asociaciones Público Privadas				
Fideicomiso				
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público				

CC = caso por caso

- 1 La duración es caso por caso, y suelen estar entre los dos y diez años.
- 2 Se refiere a un horizonte multianual y por lo tanto incluye la posibilidad de generar pagos multianuales.
- 3 Esto se debe a que si en el Bono de Impacto no hay éxito demostrable y cuantificable, el gobierno no paga.
- 4 Relacionados con los costos de utilizar cada esquema legal.

Figura III “Esquemas jurídicos para un Bono de Impacto”¹²⁰

Fuente: Elaboración propia. Investigación de los autores.

similar a nivel subnacional (las reglas y detalles específicos varían dependiendo del estado). La información correspondiente a las características y particularidades de cada uno de los esquemas jurídicos mencionados en este apartado, sobre la cual se sustenta el presente análisis, se encuentra en el **Apéndice I**.

Después de hacer una revisión de los esquemas jurídicos disponibles que podrían abordar las características técnicas que definen el modelo de una Bono de Impacto, podemos concluir que el marco jurídico de **la Ley de APP es la que puede dotar de mayores fortalezas a un Bono de Impacto**, porque las APP tienen preferencia para el pago, otorgando mayor certidumbre a los inversionistas. No obstante, sus altos costos de transacción y el hecho de que exige análisis técnicos que pueden no ser relevantes para un Bono de Impacto (por ejemplo, del tipo ambiental) podrían no hacer atractiva su implementación.

El **fideicomiso público**, por su parte, es un esquema muy flexible, con costos de transacción moderados. Sin embargo, no garantiza el largo plazo. En el caso del fideicomiso público, esto se debe a que la ley señala que puede ser revocado en cualquier momento. Para el **fideicomiso privado** se puede renunciar a esta regla, por lo que parecería una opción atractiva para un Bono de Impacto, pero hay que advertir que muchos funcionarios públicos pueden no sentirse cómodos utilizándolo, pues significa el uso de instrumentos financieros privados con recursos públicos.

En el caso de la **Ley de Servicios**, no se garantiza el largo plazo ya que no es posible comprometer recursos multianuales. Es decir, a pesar de que pueda firmarse un contrato de este tipo, en la práctica no brinda certeza jurídica multianual porque se encontrará sujeto a la disponibilidad presupuestal de cada ciclo fiscal.

De esta forma, la solución a la interrogante sobre qué figura jurídica utilizar, así como de si aplicar reglas federales o locales para implementar un Bono de Impacto **dependerá de la situación específica de cada proyecto**. El análisis debe hacerse caso por caso y no debe excluir la posibilidad de realizar una combinación entre un fideicomiso y un contrato tradicional (Ley de Servicios) o bien, entre un fideicomiso y un contrato bajo la Ley de APP.

Además de determinar la figura jurídica apropiada, el análisis legal para la implementación de un Bono de Impacto también necesita **evaluar otros temas**, por ejemplo:

- Las **implicaciones fiscales** para los participantes, especialmente para las fundaciones y ONGs involucradas, pero también para los inversionistas.
- El **modelo de vinculación** de todos los actores del Bono de Impacto. En caso de que el financiamiento provenga de un grupo de inversionistas será necesario considerar las diferentes opciones para que formalicen un acuerdo de colaboración, y en su caso, si deben constituir una nueva persona jurídica que sea la que se vincule contractualmente con el sector público.

Aunque estos análisis rebasan los alcances de la presente investigación, puede anticiparse que será necesario delinear un modelo de vinculación **sin cargas burocráticas redundantes**, así como desarrollar una estrategia fiscal sensible con todos los intereses de los participantes de un Bono de Impacto.

¿Es necesaria una ley específica de Bonos de Impacto?

La situación descrita anteriormente subraya la necesidad de considerar si es necesario promover una ley específica que regule los Bonos de Impacto y otros tipos de esquemas de pago por resultados. La primera ventaja de contar con una ley específica es que **simplificará el proceso de aprobación de un Bono de Impacto** evitando la intervención,

por ejemplo, de la Cámara de Diputados (al menos, cuando se trate de Bonos de Impacto por montos inferiores a los especificados en la ley). De lo contrario, si se utiliza la Ley de APP, algunos proyectos de Bonos de Impacto se verían obligados a tener que esperar a septiembre-noviembre de cada año para ser discutidos y aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación; para los Bonos de Impacto subnacionales, la fecha sería en diciembre. Este sería el panorama para todos los tipos de proyectos sin excepción, pues las reglas de APP locales no contienen reglas diferenciadas para la aprobación de proyectos.

En segundo lugar, un marco legal específico puede generar una **lista de requisitos técnicos mínimos** que serán útiles para evaluar el impacto de las intervenciones generadas por el Bono de Impacto —tales como el largo plazo y el pago por resultados— y sus mecanismos de monitoreo y evaluación, dejando fuera aquellos que no tienen relación directa con el propósito del Bono de Impacto (como es el caso de las evaluaciones de impacto ambiental).

Una tercera ventaja es que también **aclararía cuáles son las autoridades competentes** para aprobar un Bono de Impacto. Además, podrá definir la forma de comprometer recursos en el presente para un pago futuro, con horizonte multianual y establecería los criterios para la aplicación de las reglas federales o locales.

En suma, el argumento central para tener una ley específica para los Bonos de Impacto es que **permite hacer un traje a la medida**, ya que las leyes disponibles actualmente (las de servicios o la de APP) parecen, en el primer caso, subregular a los Bonos de Impacto y, en el segundo caso, sobreregularlos. Por ejemplo, en Nueva Gales del Sur, Australia, encontramos un caso donde las leyes de servicios pueden subregular a los Bonos de Impacto. Ahí, el Departamento del Tesoro emitió la primera convocatoria para un Bono de Impacto a través del proceso tradicional de contratación de servicios, pero además tuvo que requerir información adicional, de naturaleza técnica y compleja.¹²¹

Los argumentos en contra de promover una ley específica que regule los Bonos de Impacto y otros esquemas de pago por resultados son varios: el primero es que se trata de un instrumento innovador y de reciente creación: por lo tanto, no se puede asegurar que sea efectivo. En ese sentido, puede ser temerario abogar por una regulación en la forma de una ley.

El segundo es que este tipo de regulación específica **no existe ni siquiera en los lugares con más experiencia en la implementación de los Bonos de Impacto**, como Reino Unido, aunque en los EE. UU. se han proponiendo una ley sobre el uso de fondos federales para proyectos de pago por resultados.¹²²

El tercer argumento en contra tiene que ver con **la forma en que funcionan las cuentas públicas**. Están basadas en el principio de anualidad y esto significa que no se deben hacer contratos de largo plazo con horizonte multianual de pagos. Este principio busca facilitar la fiscalización de la cuenta pública, entre otras cosas. Su razón de ser está plenamente justificada.

En caso de que se pruebe que los Bonos de Impacto ameritan una excepción al principio de anualidad, el cuarto argumento tiene que ver con que al crear esa excepción se estaría **abriendo una ventana hacia el mal uso de este instrumento**, por ejemplo disfrazando proyectos para que parezcan Bonos de Impacto.

En conclusión, **existen argumentos sensatos a favor y en contra** de tener una regulación específica para los Bonos de Impacto y otros esquemas de pago por resultados. Las próximas etapas de los estudios en torno a este tipo de bonos en México deberán profundizar en esta línea de investigación, incluyendo mayor evidencia internacional en este aspecto. También se deberán abordar los desafíos legales desde la perspectiva específica de los inversionistas, proveedores de servicios y de las organizaciones intermediarias.

b. Ciclos políticos

Uno de los retos principales para los Bonos de Impacto son los ciclos políticos, ya que es más probable que un Bono de Impacto tenga éxito si cuenta con el **apoyo político necesario** durante todas sus etapas. Por lo anterior, es fundamental tomar en consideración los cambios en la administración pública. En México, las administraciones federales y estatales duran seis años y las municipales tres. Lo ideal es que la planeación de un Bono de Impacto inicie al comienzo de la administración, con el fin de que haya el tiempo suficiente para su diseño e implementación, las cuales pueden tomar alrededor de dos años. Sin embargo, este proceso puede ser más rápido, cuando los actores locales adquieran más experiencia y el modelo se perfeccione y estandarice en algunas áreas.¹²³

Dado lo anterior, en México los estados pueden dividirse en **tres etapas dentro del ciclo político**.

El mapa de la figura IV se muestran los meses restantes en las administraciones estatales al 1° de junio del 2017, en el cual diecinueve de las treinta y dos administraciones en las entidades federativas se encuentran en el inicio de su periodo, dos se encuentran en el punto límite para poder iniciar un proyecto y doce están al final de la administración.¹²⁵ Esto significa que actualmente **la mayoría de los estados se encuentran en el punto ideal para el inicio de un Bono de Impacto**; es por ello que la exploración del potencial de un Bono de Impacto debe centrarse en uno de estos diecinueve estados en particular. En los próximos dos años, los doce estados que están a punto de cambiar de administración se encontrarán en un punto ideal para iniciar el debate sobre los Bonos de Impacto.



Figura IV “Ciclos políticos al 1º de junio de 2017”¹²⁴

Fuente: Elaboración propia con información de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, INE (2017)

c. Contexto financiero

Como se mencionó anteriormente, **la capacidad de pago a los inversionistas por parte del patrocinador por resultados** es fundamental para la implementación de un Bono de Impacto en México. En caso de que el patrocinador por resultados sea el gobierno estatal, es importante señalar que depende no solamente de su capacidad para comprometer fondos futuros sino de la disponibilidad de fondos.

En México, además de los recursos autogenerados, los estados tienen dos fuentes de recursos para el financiamiento de proyectos: las aportaciones federales y la deuda. Las aportaciones federales son los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados para que éstos complementen sus gastos. **En 2017 el presupuesto asignado para esto es de 1.6 billones de pesos.**

La figura V indica la **cantidad de recursos asignados a los estados** en aportaciones federales.

La mayoría de los estados depende de estos recursos para el financiamiento en sectores como **educación básica, servicios de salud e infraestructura social**.¹²⁶ Uno de los inconvenientes del gasto federalizado,¹²⁷ es que si no se utiliza durante el año fiscal en el que los recursos fueron asignados, este dinero ya no puede ser comprometido para pagos futuros.¹²⁸ Esto desincentiva significativamente a los gobiernos estatales para usar instrumentos o programas con resultados a lo largo plazo, como el Bono de Impacto. Como se mencionó, el problema con pagos futuros podría ser frenado por medio de diferentes regímenes jurídicos.

La otra fuente de recursos con la que los estados financian los programas y proyectos, además de los recursos autogenerados y las transferencias federales, es la deuda. El acceso al mercado de **deuda** depende

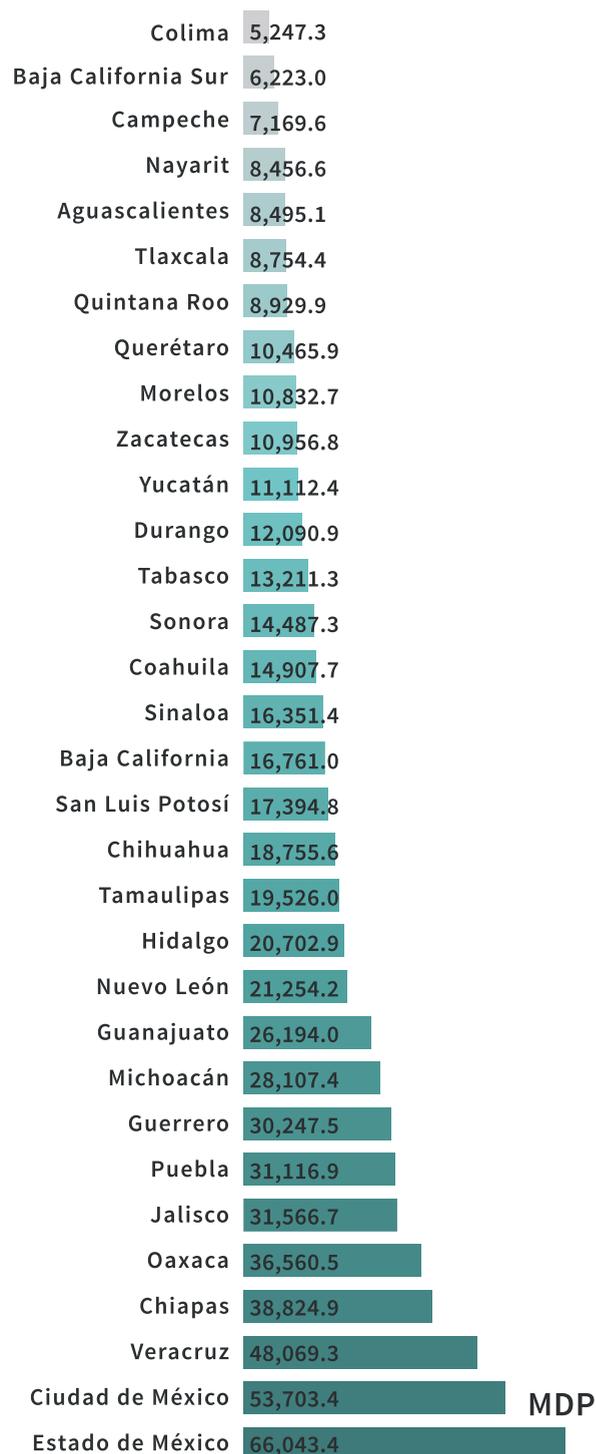


Figura V “Aportaciones federales para 2017”

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2016)

de la calificación crediticia que cada estado tenga.¹²⁹ Por ello, esta calificación puede ser determinante para los inversionistas en la implementación de un Bono de Impacto.

En la figura VI se clasifican en extremadamente fuerte (AAA), muy fuerte (AA+ – AA-), fuerte (A+ – A-) y adecuada (BBB – BB). La clasificación crediticia para contratar deuda de **todos los estados en México se encuentran entre adecuada y muy fuerte**, debido a la garantía de pago que representan las aportaciones federales a su presupuesto anual.

Lo anterior es relevante porque uno de los retos para la realización de un Bono de Impacto es la incapacidad de pago del patrocinador por resultados. **Un historial crediticio poco favorable** puede crear una incertidumbre en torno a la capacidad del gobierno para garantizar el retorno de la inversión a los inversionistas. Ante esto una posible solución es involucrar a patrocinadores por resultados internacionales junto con actores locales para un Bono de Impacto.

d. Entorno de inversión

El mercado de inversión de impacto ha surgido de diversos fenómenos a nivel mundial, fuertes presiones presupuestarias que sufren los países debido a la crisis financiera del año 2008, la necesidad de los gobiernos a complementar los programas públicos, a través de la inversión y provisión de intervenciones con impactos claramente sociales y medioambientales; y un cambio de perspectiva en los grupos de inversión sobre todo de inversionistas jóvenes que anteponeen proyectos de impacto en sus portafolios. A pesar del perfil atractivo de este sector, es correcto indicar que **el mercado de inversión de impacto es aún un sector naciente y en pleno desarrollo**. Por lo anterior, alrededor del mundo se han conformado Grupos de Trabajo (o *task forces*) en foros como el G8 y G20 en donde se han clarificado los roles de los actores relevantes para impulsar la inversión de impacto y la colaboración necesaria entre estos actores para maximizar el desarrollo de su ecosistema. Estos actores relevantes del ecosistema de inversión de impacto han definido como factor clave dentro de sus

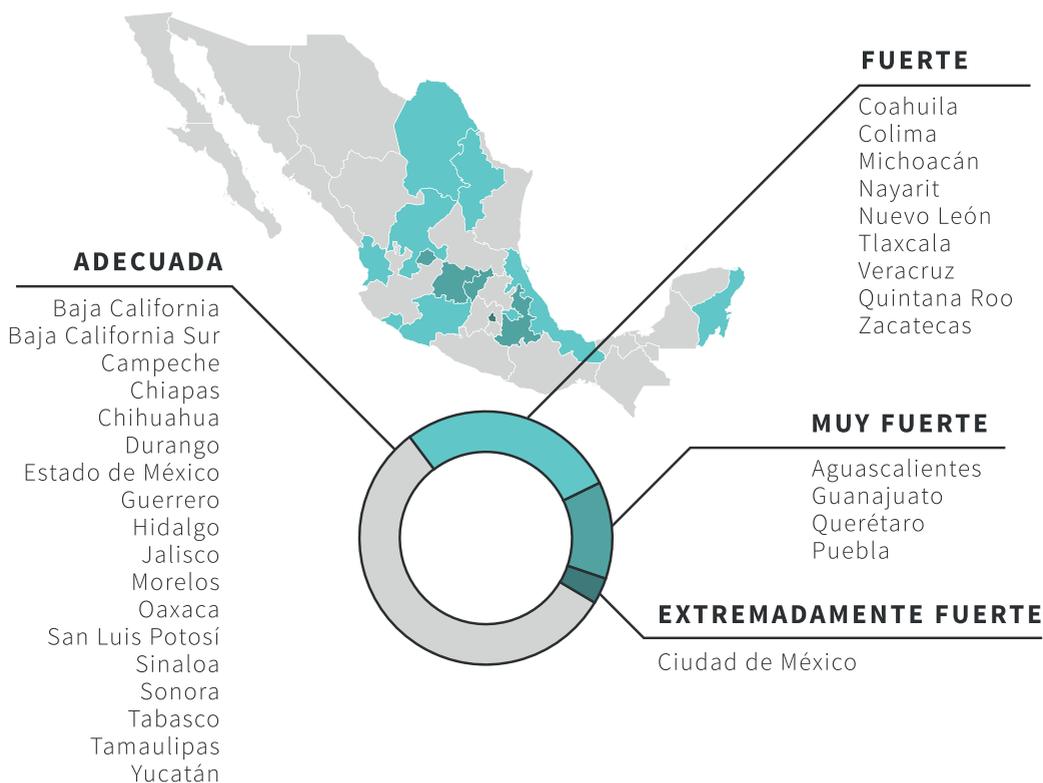


Figura VI “La capacidad de pago de los estados mexicanos”

Fuente: Elaboración propia con información de S&P, Moody's y Fitch (2016)

operaciones, estrategias específicamente enfocadas a promover el impacto social y medioambiental, situación que los diferencia de otro tipo de inversiones con perfiles más tradicionales.

Estos **actores relevantes del ecosistema de inversión de impacto** han definido como factor clave dentro de sus operaciones, estrategias específicamente enfocadas a promover el impacto social y medioambiental, situación que los diferencia de otro tipo de inversiones con perfiles más tradicionales.

Para el caso de Latinoamérica, la LAVCA (Asociación Latinoamericana de Capital Privado) resalta que los inversionistas de impacto, independientemente de sus enfoques de inversión, privilegian

hoy en día empresas que cuenten con un enfoque social o medioambiental como meta explícita. La OCDE, en su reporte de 2015 sobre inversión de impacto, estima que la región de **América Latina ha recibido el mayor número de inversiones de impacto en el mundo**, superando incluso a otras regiones como Norteamérica, Asia y África.¹³⁰

Durante la última década, la recaudación de fondos de capital privado en México ha aumentado significativamente pasando de 140 millones de dólares en 2008 a 1,16 mil millones en 2015,¹³¹ como resultado de las principales ventajas del ambiente de inversión en rubros que tienen que ver con capacidad para atraer a inversionistas internacionales e incentivar a los actores locales.¹³² En particular para México, **la correlación entre**



Figura VII “Ecosistema de inversión de impacto”

Fuente: Elaboración propia con información de OECD (2015a)

el crecimiento de las inversiones de capital de riesgo, capital privado e inversión de impacto es más que evidente cuando se realiza un análisis puntual de los sectores en donde se invierte el capital privado en México. De hecho, los inversionistas de capital de riesgo han diversificado sus portafolios de inversión a sectores no tradicionales, en donde el impacto es muy relevante, como la energía, salud, seguridad o tecnología financiera. Ejemplo de lo anterior es que para 2014, el 15 por ciento de los negocios de inversión de impacto en México fueron realizados en empresas de salud.¹³³

El segmento mexicano denominado como oferta de inversión de impacto está compuesto principalmente por dos tipos de actores: los inversionistas de impacto y las fundaciones, que han invertido tradicionalmente en emprendimientos con algún perfil social. Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE) calcula que existen alrededor de **42 inversionistas de impacto que administran**

un capital de cerca de 392 millones de dólares.¹³⁴ Los actores públicos y privados involucrados en el ecosistema cubren perfiles diversos.

En relación con los catalizadores del ambiente financiero, la tendencia mostrada es altamente positiva durante los últimos tres años acentuándose por la implementación de la reforma al sistema financiero. Según el reporte de competitividad del World Economic Forum (WEF), México avanzó 11 puestos al lugar 35 del mundo en temas relacionados al desarrollo de un mercado financiero.¹³⁵ Esto ubicó al país con calificaciones por arriba del promedio de América Latina y el Caribe. En particular, México ha mejorado de manera significativa en los derechos legales dentro del mercado financiero obteniendo un puntaje perfecto. Además, ha mejorado en la disponibilidad de capital de riesgo y en facilidad de acceso a crédito, lo que refleja el **crecimiento de segmentos del mercado como el capital semilla, la inversión ángel y otros instrumentos de etapa temprana.** Sin embargo, el

WEF también reporta que México muestra grandes rezagos en la robustez de los bancos, la asequibilidad y disponibilidad de servicios financieros y se encuentra en un lugar muy bajo en la capacidad de los servicios financieros de satisfacer las necesidades de los negocios.

El rol del gobierno y organizaciones internacionales en el impulso de oferta y demanda financiera de inversión de impacto es destacable en la implementación de diversos instrumentos de promoción del capital privado. Organizaciones y agencias de desarrollo internacional con presencia en México (como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de Cooperación y Desarrollo de los Estados Unidos, la Agencia de Desarrollo de Alemania y el Gobierno Británico) han financiado diversas iniciativas para promover el mercado de inversión de impacto en México.

En el sector público, desde su establecimiento, **el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)** se ha definido como un jugador estratégico para brindar inversión institucional, en el lanzamiento de diversos fondos de capital de riesgo en el país. Así como en el financiamiento para los emprendedores en procesos de incubación, escalamiento y lanzamiento al mercado de proyectos en diversos sectores. Nacional Financiera (NAFIN) antecedió al INADEM en la creación de fondos enfocados en promover la creación de grupos de inversión de riesgo en México. Con el establecimiento del Fondo de Fondos Mexico Ventures creó una base para hacer crecer el mercado de capitales en el país en este segmento.

En consecuencia, las inversiones de capital emprendedor se han sextuplicado entre 2011 y 2015, colocando más de 260 millones de dólares en total. En el rubro de inversión de impacto, entre 2014 y 2015, se invirtieron 65 millones de dólares en 46 proyectos y para 2016 se estimaban 136 millones de dólares.¹³⁶ **El 62 por ciento del capital destinado a la inversión de impacto proviene de instituciones financieras;** los tres principales sectores en los que se invirtió durante el 2015 son: la inclusión financiera con \$43 millones de

dólares; salud con \$5.9 millones de dólares y el sector agrícola con \$5.2 millones de dólares.¹³⁷

Potencial y retos del Bono de Impacto en el marco del entorno de inversión en México

Con base al nivel de desarrollo del **ecosistema de inversión de impacto** en México, existen retos puntuales que deben ser atendidos en la implementación de Bonos de Impacto. En contraste, resaltan temáticas en donde el Bono de Impacto muestra un gran potencial para fomentar la inversión de impacto en México.

En primer lugar, desde la perspectiva de demanda es necesario crear estrategias enfocadas a **desarrollar capacidades de medición de impacto** más sólidas dentro de las empresas, emprendimientos y ONGs dedicadas a crear proyectos con enfoques de impacto social. Aumentar la demanda de empresas, emprendimientos y ONGs bien preparados aumentará la disponibilidad de tener proveedores de servicios que contengan intervenciones probadas con éxito para su inclusión al diseño e implementación de un Bono de Impacto. El análisis de las capacidades existentes y las capacidades necesarias de estos proveedores de servicio debe alinearse con los programas públicos y privados enfocados a fortalecer a los proveedores de servicios con impacto.

Segundo, desde la perspectiva de oferta de inversión de impacto es necesario crear modelos que permitan **atraer la atención de los inversionistas tradicionales, fundaciones filantrópicas y personas con un elevado patrimonio,** además de potenciar el nivel de participación de aquellos grupos que actualmente consideran la inversión de impacto dentro de sus tesis de inversión. Es necesario crear un portafolio de productos financieros con perfiles enfocados a resultados acompañado por la promoción de política pública que promueva condiciones más favorables para los esquemas de inversión de impacto que existen actualmente. Estos pueden estar enfocados en la creación de incentivos fiscales y otros tipos de

CAPITAL TOTAL (MDD)

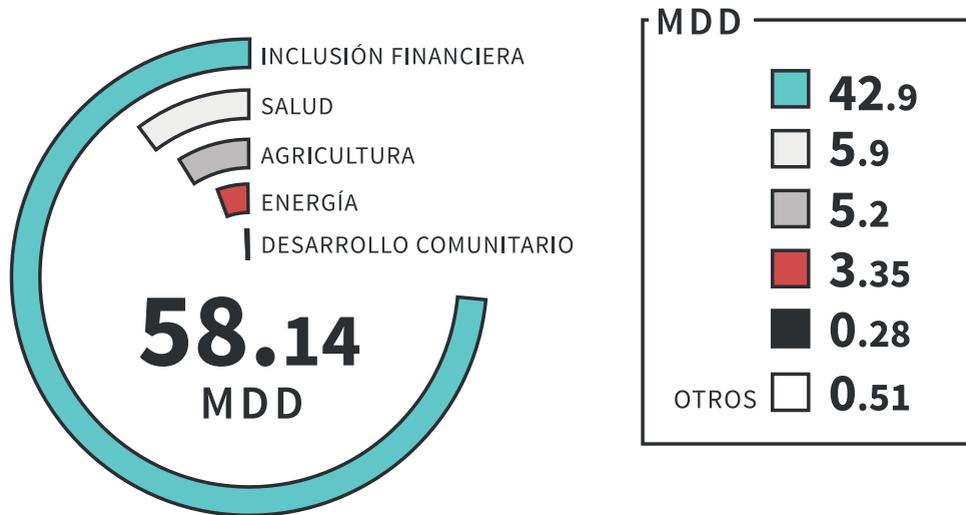


Figura VIII "Capital total (MDD)"

Fuente: Elaboración propia con datos de ANDE 2016

regulación que aumenten las condiciones de retornos de la inversión de impacto.

La creación de un **Fondo de Fondos con un perfil plenamente enfocado al impacto** también permitiría aumentar el monto de recursos que se están destinando a este tipo de proyectos e impulsar el mercado de inversión de impacto en México. En Reino Unido, el Big Society Capital ha logrado combinar los fondos de cuentas bancarias latentes con la inversión privada para convertirse en la primera institución financiera independiente de inversión social a través de la cual las empresas sociales y ONGs pueden acceder a financiamiento asequible y apoyo para aumentar su impacto positivo en la sociedad.¹³⁸

Los mayores retos para los Bonos de Impacto desde la perspectiva de los inversionistas mexicanos tienen que ver con los altos costos de transacción y las garantías legales que permitan asegurar el pago de resultados a largo plazo. Existe una importante **curva de aprendizaje** en términos de la factibilidad, el diseño y la implementación de un Bono de Impacto y se ha observado una disminución en costos de transacción en países con más años de experiencia. Es probable esperar una evolución similar en México si más Bonos de Impacto son implementados. Por el momento, muchos inversionistas potenciales están esperando observar los resultados del proyecto en Jalisco antes de involucrarse más en el tema.

Por otro lado, el esquema del Bono de Impacto muestra un potencial relevante en temáticas específicas para desarrollar el mercado de inversión de impacto en México. Los inversionistas de impacto en México reportan la falta de metodologías para evaluar y medir su impacto. En este sentido, el modelo del Bono de Impacto debe ofrecer este elemento de evaluación. Además, permiten realizar intervenciones sociales puntuales en grupos específicos de la población, lo que puede vincularse con algún objetivo social específico del inversionistas. Paralelamente, en Latinoamérica no existen salidas claras para convertir la inversión en ganancias de capital. Esto ha ocasionado que los fondos generen diferentes estrategias para abordar la fase de desinversión. El mecanismo del Bono de Impacto podría ser un vehículo adecuado para resolver este problema dado que **el retorno de la inversión está vinculado con métricas específicas dentro de una línea de tiempo preestablecido.**

CONCLUSIONES

FUTURO DE LOS BONOS DE IMPACTO EN MÉXICO

La experiencia en la aplicación de los Bonos de Impacto, tanto en países desarrollados como en economías emergentes, muestra el potencial de estos instrumentos para atender problemas sociales complejos. Al mismo tiempo, se reconocen los múltiples retos que los Bonos de Impacto presentan en términos de implementación y cumplimiento de resultados, en especial en el contexto de México.

Los Bonos de Impacto son **herramientas que cuentan con características únicas** en la prestación de servicios con impacto social:

- Promueven la colaboración entre los sectores públicos y privados en la prestación de servicios con impacto social.
- Incentivan el desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto con el fin de aumentar los beneficios sobre los costos en las intervenciones.
- Cambian el enfoque de los proyectos de impacto social hacia los resultados, transformando verdaderamente la conversación entre agentes gubernamentales que participan en la contratación de intervenciones y los otros actores que intervienen.
- Cambian la mentalidad del sector privado a la prestación de servicios, que da lugar a una entrega más eficiente y eficaz de los servicios de impacto social.

Por otra parte, **los Bonos de Impacto presentan retos importantes** en lo relativo a la implementación y cumplimiento de resultados de los que destacan:

- Los Bonos de Impacto deben generar resultados significativos y medibles.
- Los resultados deben ser alcanzables y medibles dentro de un tiempo determinado y realista.
- Debe existir evidencia de éxito por parte del proveedor de servicio y apetito de riesgo por parte de los inversionistas y patrocinadores.

En específico, **en el contexto mexicano con problemas grandes de desarrollo que no son atendidos adecuadamente por el gobierno** —como se realiza en la prestación de servicios de salud, educación, empleo y seguridad— los Bonos de Impacto pueden ser herramientas innovadoras y efectivas que permitan asegurar un gasto focalizado y con resultados y donde la evaluación se realice de forma objetiva por parte de un tercero.

Actualmente, en México se está explorando la **implementación del primer Bono de Impacto**, por lo que la investigación y el intercambio de experiencias serán esenciales para definir un marco metodológico, jurídico, político y de inversión que permita aprovechar las ventajas que ofrecen los Bonos de Impacto en la solución de problemas de desarrollo.

Analizando el contexto legal, político, económico y de inversión para los Bonos de Impacto en México, realizamos las siguientes recomendaciones:

- Para implementar Bonos de Impacto en México se deben elegir proyectos en estados que estén al inicio de la administración con el propósito de tener el tiempo necesario para el estudio de factibilidad, diseño, identificación de actores e implementación inicial, en especial cuando el instrumento es usado por primera vez.
- Se debe realizar un análisis caso por caso de las fortalezas y debilidades de los vehículos legales para la implementación de un Bono de Impacto, atendiendo a la legislación específica (estatal y federal), tomando en cuenta que las Asociaciones Público Privadas y las diferentes figuras legales como los fideicomisos, presentan distintas características adecuadas para las diversas soluciones.
- En las etapas posteriores a los estudios de Bonos de Impacto en México se deben abordar los desafíos legales desde la perspectiva específica de los inversionistas, proveedores de servicios y organizaciones intermediarias.
- La identificación de organizaciones expertas en temas de intervenciones sociales que complementen las capacidades del gobierno

es importante para poder tener un proceso de selección competitivo de los mejores proveedores, así como una variedad de opciones de soluciones propuestas para implementar la que ofrece las mejores condiciones.

- La integración de nuevos participantes en el tema de inversión de impacto —desde instituciones filantrópicas a inversionistas de capital de riesgo en temas de emprendimiento social— es importante para contar con un mercado amplio de opciones de financiamiento para los diversos temas que se piensan atender.
- Es necesario generar un mercado de proveedores especializados en medición de impacto social, los cuales pueden trabajar sobre lo que los Bonos de Impacto requieren para su implementación, como son los indicadores y la evaluación de estos.

La discusión de estos temas por parte de todo los actores involucrados en los Bonos de Impacto en México permitirá diseñar con mayor asertividad proyectos de impacto social que permitan solucionar de manera más eficaz y efectiva los grandes retos del país en términos de desarrollo.

APÉNDICE

LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS: ESQUEMA ADECUADO PERO COSTOSO

Aprobada en 2012, es el **esquema más exhaustivo** para regular los proyectos multianuales de servicios. A pesar de que las leyes de APP no incluyen una referencia expresa a proyectos de innovación social en general, ni a los Bonos de Impacto en particular, un estudio legal de 2014, organizado por Instiglio y Thomson Reuters Foundation, identificó la **Ley de APP como la más adecuada para implementar un Bono de Impacto en México.**¹³⁹

Características:

1. Establece una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y del sector privado.
2. Creada para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final.
3. Utiliza infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado.
4. Su objetivo es aumentar el bienestar social y mejorar los niveles de inversión.

Ventajas

- ✓ Mayor certidumbre a los inversionistas privados porque aumenta los costos políticos y económicos para el gobierno por anular o incumplir el contrato
- ✓ Posibilidad de contar con presupuesto multianual
- ✓ Pago por resultados
- ✓ Constitución de una Sociedad de Propósito Específico (SPE) para ejecutar el proyecto

Desventajas

- ✗ Proyectos con una duración mínima de tres años (federal) y cinco años (en algunos estados)
- ✗ Exige una evaluación ambiental la cual no es necesariamente relevante para un BIS
- ✗ Costos de transacción elevados
- ✗ Aprobación de Cámara de Diputados (en algunos casos)
- ✗ Las Leyes de APP mexicanas no suelen exigir una inversión mínima por proyecto; sin embargo, en la práctica solo han sido aprobados proyectos por encima de los 700 millones de pesos (MXN)

Conclusiones

- ✓ El análisis aquí presentado es el más reciente en su tipo, pues considera las nuevas reglas derivadas de la reforma de abril de 2016 y la práctica generada por la aprobación de nuevos proyectos.
- ✓ La Ley de APP es un marco atractivo para implementar un BIS. Los BIS pueden encuadrarse en el esquema de la Ley de APP porque contienen los elementos de la definición del art. 2.
- ✓ De los tres diferentes tipos de APP del art. 23 de la Ley de APP, dos son aplicables a los BIS. De ellos, el esquema sin recursos del presupuesto es el más ágil de aprobar y, dependiendo de las circunstancias del caso, puede ser recomendable acompañarlo de un fideicomiso de garantía de pago.
- ✓ Todos los proyectos de APP conllevan importantes costos de transacción para su aprobación, relacionados especialmente con la elaboración del expediente técnico.

FIDEICOMISO PÚBLICO: OPCIÓN VIABLE PERO SÓLO COMO COMPLEMENTO

Un fideicomiso es una figura jurídica que permite a una o varias personas físicas o morales, así como dependencias o entidades del sector público (fideicomitente), **transmitir y destinar determinado patrimonio** (bienes y/o derechos) a una institución fiduciaria para la consecución de un fin determinado y lícito, para beneficio propio o de terceros (fideicomisarios).

Características:

1. El uso del fideicomiso no excluye el uso de las reglas de contratación públicas para servicios: los servicios que prestará el inversionista (por él mismo o un tercero) serán prestados de acuerdo a un contrato tradicional firmado bajo la Ley de Servicios o bajo un contrato de APP. Así, en la primera opción descrita, el fideicomiso será usado como el vehículo contratante, mientras que en la segunda el fideicomiso no contrata directamente los servicios.
2. De cualquier forma, el uso de un fideicomiso de garantía sería un complemento ideal para un contrato público, sea este bajo la ley de APP o de servicios, pues entregaría un nivel adicional de seguridad jurídica a los actores del BIS, especialmente a los inversionistas preocupados por el pago en caso de éxito.

Ventajas

- ✓ Flexibilidad. Un fideicomiso puede ser una herramienta para diversos propósitos, incluyendo un BIS y/o una garantía de pago.
- ✓ Puede combinar recursos federales, estatales y/o privados, los cuales pueden ser en numerario o en especie.
- ✓ No existe un plazo mínimo de duración.
- ✓ Reduce la posibilidad de malversación de fondos porque estos solo pueden destinarse a los fines del BIS.
- ✓ Puede utilizarse como una garantía de pago en caso de éxito para los inversionistas privados.

Desventajas

- ✗ Tienen una mala percepción por parte de la ciudadanía debido a diferentes casos de corrupción.
- ✗ Debido a su mala reputación, los políticos rechazan el uso de esta figura (aunque en los hechos siguen usándola).
- ✗ Es revocable en todo momento por disposición de ley, lo que crea incertidumbre jurídica derivada de cambios en las decisiones políticas.
- ✗ Costos de administración (económicos y burocráticos), los cuales se determinan caso por caso.

Conclusiones

- ✓ Es un esquema flexible, que puede permitir implementar un BIS. Sin embargo, el fideicomiso público es revocable lo cual implica incertidumbre.
- ✓ Actualmente, Jalisco intenta implementar el primer BIS en México a través de un fideicomiso. Este hecho sugiere que se debe considerar con especial atención el uso de este esquema. Sin embargo, hay que ser precavidos porque esta sola experiencia es insuficiente para emitir una conclusión general respecto a la funcionalidad del fideicomiso para los BIS.
- ✓ No requiere de la aprobación de la Cámara de Diputados o del congreso local. Para la administración pública centralizada, es aprobado por la Secretaría de Hacienda o de Finanzas respectiva. Para la administración pública descentralizada, por ejemplo organismos públicos descentralizados, es aprobado por su junta de gobierno, con autorización previa de la Secretaría de Hacienda.
- ✓ El fideicomiso de garantía de pago puede ser un complemento idóneo para un BIS contratado bajo la Ley de Servicios o la Ley de APP.

FIDEICOMISO PRIVADO: MAYOR CERTIDUMBRE Y ADMINISTRACIÓN ÁGIL, PERO CON COSTOS POLÍTICOS MAYORES

Existen muchos tipos de fideicomisos dependiendo de los sujetos que los constituyan y de los fines a los cuales sean destinados. Dentro de los fideicomisos privados previstos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), se encuentran **los fideicomisos de administración y los de garantía**, los cuales pueden resultar útiles para la implementación de un BIS.

En un fideicomiso, una persona transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria (LGTOC, art. 381). En un BIS, los beneficiarios serán el inversionista y la población objetivo.

Los fideicomisos privados, a diferencia de los públicos, no forman parte de la administración pública paraestatal. Esto los vuelve más opacos, pues los ciudadanos no pueden exigir rendición de cuentas de recursos públicos debido al secreto bancario.

Características:

1. Solo pueden constituir fideicomisos las personas con capacidad para transmitir los bienes o derechos objeto del fideicomiso
2. Pueden ser beneficiarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica
3. La fiduciaria deberá ser una institución autorizada en términos de la LGTOC
4. El beneficiario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.
5. En el fideicomiso de garantía, solo podrán actuar como fiduciarias las instituciones y sociedades mencionadas en el artículo 395 de la LGTOC, tratándose de fideicomisos cuyo fin sea garantizar obligaciones a su favor

Ventajas

- ✓ Un mismo fideicomiso podrá ser utilizado para garantizar simultánea o sucesivamente diferentes obligaciones que el fideicomitente contraiga, con un mismo o distintos acreedores
- ✓ Flexibilidad. Un fideicomiso puede ser una herramienta para diversos propósitos, incluyendo un BIS
- ✓ Puede combinar recursos en numerario o en especie. No existe un plazo mínimo de duración. Puede utilizarse como una garantía de pago, en caso de éxito, para los inversionistas privados

Desventajas

- ✗ Tienen una mala percepción por la ciudadanía, por diferentes casos de corrupción
- ✗ Su uso depende de una decisión política
- ✗ Existe aversión por parte de las administraciones para el uso de esta figura por cuestiones de transparencia (aunque en los hechos siguen usándolo)
- ✗ Los costos de administración se determinan caso por caso

Conclusiones

- ✓ Debe tenerse en cuenta que los costos de administración del fideicomiso van a variar tratándose de un fideicomiso privado, especialmente en cuanto a los tiempos, pues en general será más rápido aprobar un fideicomiso privado y más ágil de administrar en el día a día.
- ✓ Existen muchas otras diferencias con respecto de los fideicomisos públicos, derivadas de las reglas diferenciadas que le aplican a cada uno y a las exigencias de los que guardan el carácter de públicos, por ejemplo, respecto de la transparencia, rendición de cuentas y las reglas de contratación pública.
- ✓ El uso de recursos públicos en un fideicomiso privado puede requerir un impulso político adicional para ser aprobados.
- ✓ La decisión de usar cualquiera de las opciones descritas implica una decisión sobre sus costos, pues obviamente la fiduciaria cobrará comisiones por apertura, administración y manejo de cada fideicomiso, precio que irá en función del valor de los bienes aportados.

LEY DE SERVICIOS: LA OPCIÓN DE BAJO COSTO

Las leyes de adquisiciones y servicios, tanto a nivel federal como subnacional, son **esquemas tradicionales para la contratación de servicios públicos**, que permiten al sector público y privado celebrar contratos multianuales, pero que se encuentran sujetos a la disponibilidad de los recursos públicos presupuestarios para cada ciclo fiscal (por lo cual no garantiza que los recursos se presupuestarán para el pago de servicios futuros en el próximo ciclo).

Este esquema de contratación funcionaría de manera similar al descrito en la parte de Ley de APP. El contratante de los servicios sería el gobierno. El prestador de servicios sería el inversionista, aunque bajo este contrato no tendrá inversión en el sentido financiero.

Características:

1. La principal obligación del inversionista será prestar los servicios necesarios para alcanzar ciertos resultados, a cambio de un precio. En caso de no alcanzar los resultados pactados, el gobierno no pagará por los servicios. Deberá haber una cláusula que le permita al inversionista subcontratar los servicios de los implementadores del BIS. Esos implementadores y el inversionista tendrán una relación que será supervisada por un tercero, determinado por el gobierno y el inversionista.

Ventajas

- ✓ Su expediente técnico exige menos requisitos, por lo que es más rápido y menos costoso de complementar.
- ✓ Los servidores públicos están muy familiarizados con el esquema y las reglas aplicables.
- ✓ La agencia del sector público que contrate el BIS debe realizar un estudio de mercado sobre el servicio que va a prestarse.
- ✓ Comparado con un contrato de APP, los costos de transacción para su aprobación son significativamente menores.

Desventajas

- ✗ No brinda certeza jurídica multianual, porque se encuentra sujeto a la disponibilidad presupuestal de cada ciclo fiscal.
- ✗ No obliga a comprobar que es el mejor esquema de contratación disponible para el contrato en cuestión (en este caso, un BIS).
- ✗ No exige un análisis costo-beneficio, ni tampoco obliga a que exista una distribución de riesgos.
- ✗ No exige análisis de Valor por Dinero, para comprobar que es la manera más eficiente de ejercer el gasto público.

Conclusiones

- ✓ Es la opción de menor costo para implementar un BIS. No obstante, no garantiza la disponibilidad de recursos públicos presupuestarios en un horizonte multianual. Para abordar este punto, un contrato bajo la Ley de Servicios puede combinarse con un fideicomiso de garantía de pago.
- ✓ Es un esquema que el funcionario público mexicano conoce muy bien, lo cual puede agilizar la evaluación del proyecto para su eventual aprobación. Sin embargo, en México no existe experiencia práctica en el uso de esta Ley para BIS, lo cual genera dudas sobre la idoneidad del esquema.
- ✓ No requiere de la aprobación de la Cámara de Diputados o del Congreso local. La aprobación del contrato generalmente recae en la secretaría u organismo público contratante de los servicios.

ENTREVISTAS

Alberto Bucardo	Especialista Senior	Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)
Ana Dulce Aguilar Garcia	Directora de Proyectos	Instituto de Justicia Procesal Penal
Ana Vanessa Gonzalez	Directora Operativa de Fomento Social y Ecológico	Fomento Social CitiBanamex
Andrea Torres Waksman	Jefa de Análisis, Investigación y Seguimiento de Evaluaciones de Políticas Educativas Estratégicas	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
Anne-Lorraine Meunier	Community & PR Manager	New Ventures México
Cristina Yoshida Fernandes	Directora de la Sociedad de la Información y Economía del Conocimiento	Ministerio de Innovación, Ciencia y Tecnología del Gobierno de Jalisco
Fernanda Dorantes Arteaga	Cofundadora y Directora Jurídica	Reinserta un Mexicano, A.C.
Francisco Miranda López	Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
Giulianna Mendieta Melgar	Directora General de Directrices para la Mejora de la Educación	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
Ignacio Castillo	Director de Programas	Fundación InterAmericana del Corazón
Jennifer O'Donoghue	Directora de Investigación	Mexicanos Primero
Juan Pablo Gutierrez Reyes	Subdirector Centro de Información para Decisiones en Salud Pública	Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)
Laura Ortiz Montemayor	Fundadora, CEO & Investor Relations	SVX.MX
Marco Valencia Tello	Policy Delivery Specialist	Chemonics International
Molly Fisher	Directora Ejecutiva	Escalera
Pedro Castillo	Director de Relaciones Institucionales	Promotora Social México
Rosario Uriarte Zazueta	Senior Program Coordinator	Aspen Network of Development Entrepreneurs
Siegrid Holler	Junior Partner	Instiglio
Verónica Michel Gutiérrez	Analista	Banco Mundial
Víctor Montaña Pérez	Director de Cultura Financiera y Alianzas Estratégicas	Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)

REFERENCIAS

1. El término “Bono de Impacto Social” también ha sido utilizado para la expedición de bonos tradicionales de renta fija con el fin de reunir capital para programas sociales. Esto difiere de la definición usada en este estudio, en que este define los “Bonos de Impacto Social” como acuerdos donde los pagos a inversionistas dependen y están correlacionados positivamente con los resultados favorables.
2. Gustafsson-Wright, Gardiner, & Putcha (2015) para ver otros modelos.
3. Gustafsson-Wright, Gardiner, & Putcha (2015).
4. Ver discusión del programa mexicano Progresia/Oportunidades en la página 27 de Jones et al. (2009).
5. Ésta incluye sólo a inversionistas con activos bajo gestión de \$10 millones o más.
6. Mudaliar et al. (2016).
7. Boston Consulting Group (2016).
8. Burand (2013); Center for Global Development and Social Finance (Centro para el Desarrollo Global y Finanzas Sociales) (2013); Bloomgarden, Eddy & Levey (2014).
9. Los Bonos de Impacto en Guadalajara, México y Buenos Aires, Argentina se encuentran en su última fase de diseño y contratación.
10. Finance Alliance for Sustainable Trade (Alianza Financiera para el Comercio Sostenible) (2015).
11. Instiglio (2015).
12. Banco Interamericano de Desarrollo (2017).
13. Gustafsson-Wright, Gardiner & Putcha (2015).
14. Gustafsson-Wright, Gardiner & Putcha (2015) encontraron, basado en un análisis profundo de los 38 Bonos de Impacto de los primeros cinco años de implementación, que de estos diez argumentos, sólo cinco estaban respaldados por evidencia.
15. Gustafsson-Wright Gardiner & Putcha (2015).
16. Anderson & Phillips (2015).
17. Porter (2015).
18. ONU (2016).
19. Banco Mundial (2015).
20. CONEVAL (2014) y CONEVAL (2016).
21. El Financiero (2016).
22. Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (2016).
23. Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de desarrollo social son: incrementar las acciones en los estados más pobres; efectuar acciones en los 190 municipios más pobres del país; acciones dirigidas a grupos vulnerables en pobreza; mejorar los ingresos por trabajo de las personas; disminuir rezago educativo; disminuir la carencia por acceso a la salud; mejorar la calidad de los servicios de salud; disminuir la carencia por acceso a la seguridad social; disminuir la carencia por calidad y espacios de la vivienda; disminuir la carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda; disminuir la carencia por acceso a la alimentación; implementar modificaciones fiscales y de asignación presupuestaria para hacer el gasto público más progresivo e incidir en la distribución del ingreso.
24. ONU (2015).

25. Secretaría de Salud (2013), Jiménez-Cruz, Bacardí-Gascón & Jones (2002).
26. Secretaría de Salud (2016).
27. Secretaría de Salud (2016).
28. Instituto Belisario Domínguez (2015).
29. OECD (2016a).
30. Meza et al. (2015).
31. Instituto Nacional de Salud Pública (2017).
32. Ávila-Curiel et al. (2007).
33. Funsalud (2013).
34. Funsalud (2013).
35. Secretaría de Salud (2016).
36. OECD (2016b).
37. Barquera et al. (2013).
38. WHO (2016).
39. INEGI (2016a).
40. Barquera et al. (2013).
41. Barquera et al. (2013).
42. Secretaría de Salud (2016).
43. Sedesol (2016).
44. IDF (2015).
45. Secretaría de Salud (2016).
46. Banco Mundial (2014).
47. Secretaría de Salud (2016).
48. Social Finance Israel (2013).
49. CIEP (2017).
50. INEA (2015).
51. INEA (2015).
52. SEP (2015).
53. México y Chile son los únicos países de Latinoamérica miembros de la OCDE.
54. Los países de Latinoamérica y el Caribe examinados por PISA son: México, Chile, Brasil, Argentina (CABA), República Dominicana, Costa Rica, Uruguay, Trinidad y Tobago, Colombia y Perú. OECD (2015b).
55. México tiene un nivel particularmente bajo en matemáticas, con un promedio de 408 puntos en comparación con el promedio de la OCDE, el cual es de 490 puntos; seguido por ciencias con 416 puntos, mientras el promedio de la OCDE es de 493 puntos y en comprensión de lectura es de 423 puntos mientras en la OCDE es de 493 puntos. La calificación promedio de Singapur para las tres asignaturas fue de 552 puntos.
56. INEE (2015).
57. OECD (2016a).
58. UNICEF (2006).
59. ONU (2015).
60. CIDE (2012).

61. Michaels et al. (2010).
62. INEE (2014).
63. OECD (2016a).
64. OECD (2016a).
65. STPS (2014).
66. SEP (2014).
67. Social Finance UK (2014).
68. The Chicago Reporter (2016).
69. INEGI (2017).
70. OECD (2016f).
71. World Bank (2016).
72. México, ¿cómo vamos? (2016). La correlación entre el crecimiento económico y la generación de empleos muestra que por cada punto porcentual del PIB, el empleo tiende a aumentar 0.37%. International Labour Office (2015).
73. De La Hoz, F. J., Quejada, R. & Yáñez, M. (2012).
74. INEGI (2016b).
75. McKinsey (2012).
76. OECD (2016d).
77. The Brookings Institution (2017).
78. The Brookings Institution (2017).
79. OECD (2015b).
80. OECD (2017).
81. OECD (2017).
82. OECD (2017).
83. Bertelsmann Stiftung (2013).
84. OECD (2017).
85. McKinsey (2013).
86. OECD (2017).
87. OECD (2017).
88. La Sedesol maneja programas de bienestar social como la Cruzada Nacional contra el Hambre y del Programa de Inclusión Social PROSPERA cuyos beneficiarios, muchas veces, se enfrentan situaciones de desempleo.
89. STPS (2017).
90. CONEVAL (2007).
91. CONEVAL (2007).
92. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017).
93. Gustafsson-Wright and Boggild-Jones (2017).
94. Jaitman et al. (2017).
95. Global Peace Index (2017).
96. UNODC (2013).

97. INEGI (2013).
98. ASF (2014).
99. Después del año 2012, la Secretaría de Gobernación dejó de publicar información sobre el nivel de la reincidencia de los estados en México.
100. INEGI (2012).
101. Para varones con condenas cortas (12 meses o menos). Gobierno de Reino Unido (2017).
102. Presos con condenas de seis meses a dos años según United States Sentencing Commission (2016).
103. CPEUM (2016).
104. CIDE (2012).
105. ASF (2014).
106. ASF (2014).
107. Imagen Televisión (2017).
108. ITAM (2012).
109. Ley Nacional de Ejecución Penal (2016).
110. Centre for Social Impact Bonds (2017).
111. Social Finance UK (2010).
112. Disley et al. (2015).
113. Instiglio (2016).
114. Nombre provisorio. Hasta junio 1 de 2017 ningún contrato se había firmado, ya que los actores y la información pueden cambiar. Esta sección está basada en la entrevista a Cristina Yoshida Fernandes, Directora de Sociedad de la Información y del Conocimiento de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco. La entrevista está archivada con los autores.
115. Para profundizar en el programa: <http://info.jalisco.gob.mx/gobierno/programas-apoyo/12370>.
116. Esta sección está basada en la entrevista a Molly Fisher, Directora Ejecutiva en Escalera. La entrevista está archivada con los autores.
117. Gustafsson-Wright, Gardiner, & Putcha (2015).
118. Investigación de los autores, junio de 2017. La duración de un Bono de Impacto depende de los actores involucrados. Es un balance entre los intereses de los inversionistas por recibir un retorno por su inversión tan pronto como sea posible y la medición del impacto real del Bono de Impacto.
119. Para el propósito de este reporte, se mencionan las regulaciones a nivel federal pero se debe tomar en cuenta que para cada marco legal federal mencionado existe un marco a nivel subnacional. Las reglas y detalles específicos varían dependiendo el estado.
120. Investigación de los autores.
121. Cuando el Departamento del Tesoro de Nueva Gales del Sur emitió el primer Bono de Impacto, la Solicitud de Propuestas incluyó, además de la información de licitación estándar, una nueva parte que solicita información sobre la población objetivo, la ubicación de la intervención, las referencias del programa, la evaluación, los disparadores de pago, los flujos de efectivo en diferentes escenarios de desempeño y detalles sobre la intervención y la inversión estructura en Social Finance U.S. (2012).
122. Young (2016).
123. Gustafsson-Wright, Gardiner, & Putcha (2015).
124. Investigación de los autores, 1 de junio del 2017.

125. La reforma político electoral del 2014 abre la posibilidad de homologar todos los calendarios electorales para el 2018 pero es necesario que las legislaturas de los Estados aprueben los cambios a las leyes electorales locales.
126. SHCP (2015).
127. Por ejemplo, en el 2015, en promedio, el 85.43% del presupuesto de los estados correspondió a participaciones federales y solo 14.57% correspondió a ingresos autogenerados. INEGI (2015).
128. Ley de Disciplina Financiera (2016). Artículo 17.- Las Entidades Federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus Entes Públicos.
129. La calificación crediticia es la opinión prospectiva de las agencias calificadoras acerca de un deudor respecto a una obligación financiera específica de largo o corto plazo que consideran aspectos como la capacidad y la voluntad de que los estados cumplan con sus obligaciones financieras adquiridas. Para generar estas calificaciones las agencias de calificación como Fitch, Moody's y S&P normalmente analizan variables como: riesgos de mercado, tasas de interés, riesgo de administración, riesgo fiduciario, riesgo de liquidez, riesgos legales, riesgos de crédito y riesgos regulatorios.
130. OECD (2015a).
131. ANDE (2016).
132. Afif (2016).
133. ANDE (2016).
134. ANDE (2016).
135. World Economic Forum (2016).
136. ANDE (2016).
137. ANDE (2016).
138. Hasta la fecha, Big Society Capital ha invertido en siete Bonos de Impacto en Reino Unido.
139. Thomson Reuters Foundation, Instiglio and Baker & McKenzie (2014).

BIBLIOGRAFÍA

- Afif, E. 2016.** El sector del capital privado en México. <http://direccionestrategica.itam.mx/el-sector-del-capital-privado-en-mexico/>
- Anderson, J. and Phillips, A. 2015.** What we Learned from the Nation's First Social Impact Bond; Huffington Post. http://www.huffingtonpost.com/james-anderson/what-we-learned-from-the-_1_b_7710272.html
- Aspen Network Development Entrepreneurs (ANDE). 2016.** Impact Investing Landscape in Latin America. http://c.ymcdn.com/sites/www.andeglobal.org/resource/resmgr/docs/LatAm_ImplInv_Report_English_.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2014.** Informe de Auditoría al Sistema Nacional Penitenciario. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0046_a.pdf
- Ávila-Curiel, A., Shamah-Levy, T., Galindo-Gómez, C., Cuevas-Nasu, L., Moreno-Macías, H. and Chávez-Villasana, A. 2007.** Diabetes mellitus within low socioeconomic strata in Mexico City: a relevant problem. *Rev Invest Clin*; 59(4): 246-255
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2017.** El BID-FOMIN apoya a Colombia como pionero de la innovación social. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-03-29/bono-de-impacto-social-en-colombia,11761.html>
- Banco Mundial. 2014.** Gasto en salud. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.TOTL.ZS?locations=MX>
- Banco Mundial. 2015.** Producto Interno Bruto 2015. <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>
- Barquera, S., Campos-Nonato, I., Aguilar-Salinas, C., Lopez-Ridaura, R., Arredondo, A., Rivera-Dommarco, J.. 2013.** Diabetes in Mexico: Cost and Management of Diabetes and its Complications and Challenges for Health Policy. *Globalization and Health* 9(1), p.3.
- Bertelsmann Stiftung. 2013.** Germany's Dual Vocational Training System: A Model for other Countries?. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Germanys_dual_vocational_training_system.pdf
- Bloomgarden, D., Eddy, M. and Levey, Z., 2014.** Social Impact Bonds & Education in Latin America. GEMS Education Solutions.
- Boston Consulting Group. 2016.** Global Asset Management 2016: Doubling Down on Data. <https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial-institutions-global-asset-management-2016-doubling-down-on-data/>
- Burand, D. 2013.** Globalizing Social Finance: How Social Impact Bonds and Social Impact Performance Guarantees Can Scale Development. *NYU Journal of Law and Business* 9.
- Center for Global Development and Social Finance. 2013.** Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds. Center for Global Development and Social Finance. <http://www.cgdev.org/sites/default/files/investing-in-social-outcomes-development-impact-bonds.pdf>
- Centre for Social Impact Bonds. 2017.** Ministry of Justice: Offenders released from Peterborough Prison. https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/ministry-justice-offenders-released-peterborough-prison
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP) 2017.** Gasto público para una educación de calidad. <http://gastoeducativo.ciep.mx/Gasto-publico-para-una-educacion-de-calidad.pdf>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2012.** Resultados de la Primera Encuesta realizada en los Centros Federales de Readaptación Social. https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cedfereso_2012.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2007.** Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo. http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diseno/Disenio_2007/IMSS/Programa%20de%20Primer%20Empleo.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2012.** Programas y Acciones por Derecho Social y Bienestar Económico. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/GraficasEstAnio.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2013.** Prioridades de Desarrollo Social para el Plan Nacional de Desarrollo. [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/PND%20-%20Prioridades%20Sociales%20\(29%20ene%2013\)%20\(3\).pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/PND%20-%20Prioridades%20Sociales%20(29%20ene%2013)%20(3).pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2014. Anexo estadístico Pobreza en México. http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2016. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social. http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/derechos_basicos.aspx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). 2016. Artículo 18°. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

De La Hoz, F. J., Quejada, R. & Yáñez, M. 2012. El desempleo juvenil: problema de efectos perpetuos. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10, pp. 427-439.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2017. Boletín Técnico Mercado Laboral - Abril 2017. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_abr_17.pdf

Disley, E., Giacomantonio, C., Kruihof, K., and Sim, M. 2015. The Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1212.html

Finance Alliance for Sustainable Trade. 2015. Cocoa and Coffee Production by Indigenous Ashaninka People. <http://www.fastinternational.org/news/cocoa-and-coffee-production-by-indigenous-ashaninka-people/>

Fitch Ratings México. 2016. Estados. <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/Edos/default.aspx>

Fundación Mexicana para la Salud A.C. (Funsalud). 2013. La carga económica de la diabetes mellitus en México. <http://funsalud.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/08/Carga-Economica-Diabetes-en-Mexico-2013.pd>

Global Peace Index. 2017. Mexico Peace Index. http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/MP17_4P_ENGLISH_APRIL4-1.pdf

Gobierno de Reino Unido. 2017. Open Justice. <http://open.justice.gov.uk/reoffending/prisons/>

Gustafsson-Wright, E and Boggild-Jones, I. 2017. Colombia leads the developing world in signing the first social impact bond contracts. <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2017/03/31/colombia-leads-the-developing-world-in-signing-the-first-social-impact-bond-contracts/>

Gustafsson-Wright, E. and Gardiner, S. 2016. Educate Girls Development Impact Bond could be Win-Win for Investors and Students. <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2016/07/18/educate-girls-development-impact-bond-could-be-win-win-for-investors-and-students/>

Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S. and Putcha, V. Brookings Institution. 2015. The Potential and Limitation of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/07/impact-bondsweb.pdf>

Michaels, G., Natraj, A. and Van Reenen, J. 2010. Has ICT Polarized Skill Demand? Evidence from Eleven Countries over 25 Years. <http://www.nber.org/papers/w16138.pdf>

Hanushek, E. and Woessman, L. 2010. The High Cost of Low Educational Performance - The Long-Run Economic Impact of Improving Pisa Outcomes. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED511123.pdf>

Imagen Televisión. 2017. Graduaciones del infierno: 30 horas en la cárcel. <http://www.imagentv.com/noticias/imagen-noticias-con-ciro-gomez-leyva/graduaciones-del-infierno-30-horas-en-la-carcel>

Índice de Paz en México. 2017 <https://indicedepazmexico.org/>

Instiglio & Thomson Reuters Foundation. 2014. A legal road map for Social Impact Bonds in Developing Countries. <http://www.instiglio.org/wp-content/uploads/2015/02/Legal-Road-Map-for-SIBs-in-Developing-Countries.pdf>

Instiglio. 2015. Girls Education India. <http://www.instiglio.org/en/girls-education-india/>

Instiglio. 2016. Nuestros Proyectos. <http://www.instiglio.org/es/nuestros-proyectos-2/>

Instituto Belisario Domínguez. 2015. Día Mundial de la Diabetes. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ad/AD65.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). 2014. Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014. <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/244/P1D244.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). 2015. Panorama Educativo de México - Indicadores del Sistema Educativo Nacional. <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/114/P1B114.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2012. México - Estadísticas Judiciales en Materia Penal 2012. <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/56>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2013. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015. Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos. <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=3&Backidhecho=111&Backconstem=109&constembd=039&t-m=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2016a. Derechohabiencia y uso de servicios de salud. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc01&s=est&c=22594>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2016b. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2017. Indicadores de ocupación y empleo al primer trimestre de 2017. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

Instituto Nacional de Salud Pública. 2017. Diabetes, causa principal de muerte en México. <https://www.insp.mx/presencia-insp/3877-presencia-insp.html>

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). 2015. Encuesta Intercensal, Rezago Educativo. <http://www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/ineanumeros/rezago.html>

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). 2012. La Transformación del Sistema Penitenciario Federal, Una Visión de Estado. http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2013/02/SISTEMA_PENITENCIARIO-SSP.pdf

International Diabetes Federation (IDF). 2015. The IDF Diabetes Atlas, 7th Edition. <http://reports.instantatlas.com/report/view/846e76122b5f476fa6ef09471965aedd/MEX>

Jaitman, L., Capriolo, D., Granguillhome Ochoa, R., Keefer, P., Leggett, T., Lewis, J., Mejía-Guerra, J., Mello, M., Sutton, H., and Torre, I. 2017. The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8133#sthash.geis0t4o.dpuf>

Jiménez-Cruz, A., Bacardí-Gascón, M. and Jones, E. 2002. Fruit, Vegetable, Soft Drink, and High-Fat Containing Snack Consumption among Mexican Children. *Arch. Med. Res.*, vol. 33, págs. 74-80.

Jones, N., H. Jones, L. Steer, and A. Datta, 2009. Improving impact evaluation production and use. Working Paper 300. Overseas Development Institute.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y los Municipios. 2016. Artículo 17°. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFE-FM_270416.pdf

Ley General de Desarrollo Social. 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

Ley Nacional de Ejecución Penal. 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

McKinsey Center for Government. 2013. Education to Employment: Designing a System that works. http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Education-to-Employment_FINAL.pdf

México, ¿cómo vamos? 2016. Crecimiento Económico. <http://mexicocomovamos.mx/new/index.php?s=seccion&id=97>

Meza, R., Barrientos-Gutiérrez, T., Rojas-Martínez R., Reynoso-Noverón, N., Palacio-Mejía, L., Lazcano-Ponce, E. and Hernández-Ávila, M. 2015. Burden of Type 2 Diabetes in Mexico: Past, Current and Future Prevalence and Incidence Rates. *Preventive medicine*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/26546108>

Moody's. 2016. Government of Mexico, Credit Rating
<https://www.moody.com/credit-ratings/Mexico-Government-of-credit-rating-489500>

Mudaliar, A., Schiff, H., and Bass, R. 2016. Annual Impact Investor Survey. J.P. Morgan and the Global Impact Investing Network.
https://thegiin.org/assets/2016%20GIIN%20Annual%20Impact%20Investor%20Survey_Web.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). 2013. Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delinquentes.
https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015a. Social Impact Investment: Building the Evidence Base.
<http://www.oecd.org/industry/social-impact-investment-9789264233430-en.htm>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015b. PISA 2015 Results in Focus.
<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016a. Education at a Glance.
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616041e.pdf?expires=1484765607&id=id&accname=guest&checksum=97AC63DF6E82EEA49A3898159311875A>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016b. Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México.
<http://www.oecd.org/els/estudios-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-salud-mexico-2016-9789264265523-es.htm>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016c. OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016.
http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-health-systems-mexico-2016_9789264230491-en;jsessionid=7mc8c6qk-cp228.x-oecd-live-02

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016d. Panorama de la Sociedad 2016: Un Primer Plano sobre los jóvenes.
<https://www.oecd.org/mexico/sag2016-mexico.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016e. Understanding Social Impact Bonds.
<http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBs-Lux-WorkingPaper.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016f. Unemployment rate.
<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2017. OECD Skills Strategy Diagnostic Report Mexico 2017. Disponible en:
<http://www.oecd.org/mexico/OECD-Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Mexico.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015.
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2016. Liderazgo y participación política.
<http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation>

Porter, E. 2015. Wall St. Money Meets Social Policy at Rikers Island; Economic Scene. The New York Times. http://www.nytimes.com/2015/07/29/business/economy/wall-st-money-meets-social-policy-at-rikers-island.html?_r=0

Saltuk, Y., Idrissi, A., Bourj, A., Mudaliar, A., and Schiff, A. 2014. Spotlight on the Market: the Impact Investor Survey.
<https://thegiin.org/assets/documents/pub/2014MarketSpotlight.PDF>

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). 2016. Guía de Programas Sociales 2016.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118938/GPS_2016.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP). 2014. Programa Escuelas de Calidad.
<http://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/mi-escuela-pec?state=published>

Secretaría de Educación Pública (SEP). 2015. Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos Principales Cifras. http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_14_15.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2015. Marco de Referencia para la Comprensión del Ramo 33 (definiciones, fondos que comprenden el ramo, mecanismo de asignación, etc.).
http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Entidades_Federativas/Conoce_recurso/Ramo_33.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2016. Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2017. http://ppref.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

Secretaría de Salud. 2013. Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes. http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/estrategia/Estrategia_con_portada.pdf

Secretaría de Salud. 2016. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino. <http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/encuestas/resultados/ENSANUT.pdf>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). 2014. El trabajo infantil en México: Avances y desafíos. http://www.stps.gob.mx/bp/gob_mx/librotrabajoinfantil.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). 2017. Reglas de operación del programa de apoyo al empleo, para el ejercicio fiscal 2017. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179858/Reglas_de_Operaci_n_PAE_2017.pdf

Social Finance Israel. 2013. Planning of a Social Impact Bond to Reduce Development of Type 2 Diabetes in High-Risk Pre-Diabetics. <http://www.socialfinance.org.il/files/files/Social%20Finance%20Israel%20-%20Social%20Impact%20Bond%20to%20reduce%20development%20of%20type%20%20diabetes%20in%20high-risk%20pre-diabetics.pdf>

Social Finance UK. 2010. Peterborough Social Impact Bond. <http://www.socialfinance.org.uk/impact/criminal-justice/>

Social Finance UK. 2014. Chicago, IL Social Impact Bond. http://www.socialfinance.org.uk/database/?project_id=35

Social Finance U.S. 2012. A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds can Mobilize Private Capital to Advance Social Good. <https://www.missioninvestors.org/system/files/tools/a-new-tool-for-scaling-impact-how-social-impact-bonds-can-mobilize-private-capital-to-advance-social-good-social-finance-inc.pdf>

S&P Global Ratings. 2016. Mexico's Trends and Conditions. http://www.spratings.com/en_US/topic/-/render/topic-detail/mexico-potenciales-reformas-favorecen-percepcion

The Brookings Institution. 2017. The future of work in the developing world. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/global_20170131_future-of-work.pdf

The Chicago Reporter. 2016. Investors earn max initial payment from Chicago's 'social impact bond'. <http://chicagoreporter.com/investors-earn-max-initial-payment-from-chicagos-social-impact-bond/>

Thomson Reuters Foundation, Instiglio and Baker & McKenzie. 2014. A legal road map for Social Impact Bonds in Developing Countries. <http://www.trust.org/publications/i/?id=7f8f6879-b7b7-4c64-bda2-fef636f24bcc>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Calendario Electoral. <http://www.trife.gob.mx/informacion-electoral/calendario-electoral?eid=All&tid=All>

United States Sentencing Commission. 2016. Recidivism Among Federal Offenders: A Comprehensive Overview. http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/research-publications/2016/recidivism_overview.pdf

United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). 2006. Serie de informes sobre el hambre en el mundo: El hambre y el aprendizaje. [https://www.unicef.org/lac/Informe_hambre_2006_completoSpa\(1\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Informe_hambre_2006_completoSpa(1).pdf)

World Bank. 2016. Unemployment, youth total. <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>

World Economic Forum. 2016. The Global Competitiveness Report 2016–2017. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf

World Health Organization (WHO). 2016. Global Report on Diabetes. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204871/1/9789241565257_eng.pdf

Young, Todd. 2016. H.R.5170 - Social Impact Partnerships to Pay for Results Act. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/5170>

La publicación:

Bonos de Impacto en México: oportunidades y retos

se terminó de imprimir en julio de 2017
en los Talleres de Producción Creativa.

El tiraje consta de 300 ejemplares.

Su impresión se realizó sobre papel

Bond Eucalipto extrablanco,
con certificación de bosques
sustentables para la protección
del medio ambiente.



Enrique Rébsamen 1108, Col. del Valle
Del. Benito Juárez, Ciudad de México, 03100
www.ethos.org.mx

BROOKINGS

1775 Massachusetts Ave. NW
Washington, D.C. 20036
www.brookings.edu

ISBN: 978-607-97474-5-9

