

CIS

APRENDIZAJES DE LA FASE DE ESTRUCTURACIÓN DEL **CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL** EN NUEVO LEÓN



CIS

APRENDIZAJES DE LA FASE DE ESTRUCTURACIÓN DEL
CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL
EN NUEVO LEÓN



Los resultados de CIS: Aprendizajes de la fase de estructuración del Contrato de Impacto Social de Nuevo León han sido elaborados por Henderson & Alberro.

Los contenidos fueron desarrollados bajo el marco del proyecto “Iniciativa Agenda 2030” de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en coordinación con la Dirección de la Agenda 2030. El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones de la GIZ o de dicha Dirección.

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Diseño editorial
Edgar Javier González Castillo

Mayo 2021, Ciudad de México, México

CONTENIDO

APRENDIZAJES DE LA FASE DE ESTRUCTURACIÓN DEL CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL EN NUEVO LEÓN	1
ANTECEDENTES	2
1. ASPECTOS DE COORDINACIÓN	5
Inversionistas	6
Proveedores de servicio	7
2. APRENDIZAJES EN TEMAS LEGALES	8
Consideraciones en materia de Derecho administrativo	8
Consideraciones de Derecho administrativo-público	8
Consideraciones Fiscales	9
Marco legal y regulatorio	9
Consideraciones para la multianualidad de los recursos	10
Estipulación del contrato de Pago por Resultados	11
3. APRENDIZAJES EN TEMAS FINANCIEROS	12
Consideraciones para el financiamiento de la operación	12
Experiencia de tener recursos de gobierno en un fideicomiso previsto en la Ley de APP	12
Experiencia de fondos de inversionistas extranjeros	13
4. POSIBILIDADES DE REPLICAR Y ESCALAR ESTE MECANISMO	14
5. CONCLUSIONES	15
BIBLIOGRAFÍA	16
ANEXO 1. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS PARA FIDEICOMISO	17
Propuesta de objeto del fideicomiso	17
Propuesta de fines del fideicomiso	17
ANEXO 2. CONSIDERACIONES PARA EL FIDEICOMISO/CONTRATO DE PpR	18

APRENDIZAJES DE LA FASE DE ESTRUCTURACIÓN DEL CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL EN NUEVO LEÓN

Reconociendo la urgencia de redoblar esfuerzos para el cumplimiento de la Agenda 2030 de cara a la década de acción, es claro que la movilización de recursos para financiar proyectos de desarrollo sostenible es uno de los retos más comunes para todos los actores que forman parte del ecosistema de desarrollo sostenible en México.

Los altos costos de implementación de la Agenda 2030 requieren no solo de la movilización de recursos nacionales e internacionales, de los sectores público y privado, sino también de una estrategia coordinada de cooperación multi-actor a partir de herramientas y enfoques innovadores de financiamiento. De igual manera, los limitados recursos disponibles aumentan la necesidad de un gasto eficiente, que promueva un mayor valor por el dinero público destinado al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los ODS.

En este contexto, es de la mayor utilidad conocer y discutir los esquemas de financiamiento híbridos y de Pago por Resultados (PpR) para el financiamiento de acciones que contribuyan al logro de los ODS en México, tales como los Contratos de Impacto Social (CIS). Ello incluye lo relativo a la promoción del empleo de grupos sociales que requieren políticas diferenciadas para atender sus necesidades, tema que ha sido reconocido como una prioridad del desarrollo para el Gobierno Federal.

Por otra parte, a nivel subnacional se impulsan distintas iniciativas para abordar desafíos regionales vinculados a los ODS. En el estado de Nuevo León, varias instituciones y actores expertos trabajan en promover el empleo formal entre jóvenes de 18 a 24 años mediante un esquema de CIS. Tras una convocatoria a nivel nacional de organizaciones sociales que trabajaran modelos de empleabilidad en México, incluyendo un proceso de debida diligencia para evaluar sus capacidades y costo-efectividad, YouthBuild México, A.C. (YBM) resultó seleccionado para ser el proveedor de servicio del referido CIS. Sin embargo, la concreción de tal mecanismo de financiamiento requiere de la creación de un fideicomiso para resguardar y administrar los fondos del pagador final y los inversionistas del CIS.

El presente documento recoge la experiencia y aprendizajes más significativos de la fase de estructuración del referido **CIS para el empleo formal juvenil en el estado de Nuevo León**. Las siguientes secciones abordan aspectos de coordinación, legales y financieros, así como una serie de consideraciones y lineamientos mínimos a tener en cuenta para la implementación de estos mecanismos por parte de gobiernos subnacionales.

ANTECEDENTES

La informalidad laboral en México es un problema persistente. Para la población joven (entre 18 y 24 años), la tasa de informalidad laboral a nivel nacional ronda el 60%, mientras que para el estado de Nuevo León se sitúa en 31% (ENOE 2017). Aunado a ello, conforme avanza la edad disminuye la probabilidad de que una persona transite de la informalidad a la formalidad. Por ello, es recomendable actuar a edades tempranas del ciclo laboral para asegurar mejores ingresos y una plataforma de protección social.

En 2018, Henderson & Alberro (H&A), en colaboración con Social Finance UK, llevó a cabo un estudio para evaluar la factibilidad de un Contrato de Impacto Social (CIS) para enfrentar las barreras a la formalidad que enfrenta la juventud en la Zona Metropolitana de Monterrey. Al encontrar condiciones favorables para este esquema de Pago por Resultados (PpR), en 2019 se realizó el diseño del CIS y se inició la fase de estructuración. La figura 1 explica las fases requeridas para hacer realidad un CIS.



Figura 1. Fases para llevar a cabo un CIS

¿Qué son los Contratos de Impacto Social (CIS)?

Los CIS son un mecanismo de PpR en donde participan, de forma coordinada, actores clave del sector público, privado y organizaciones con impacto social probado, para resolver problemáticas sociales persistentes. En un esquema CIS, los inversionistas pagan a un proveedor de servicios para implementar una solución y asumen el riesgo financiero de alcanzar los resultados deseados. Una vez alcanzadas las metas pactadas, un pagador final -tradicionalmente un gobierno, organismo internacional y/o fundación- paga a los inversionistas el capital invertido más el costo financiero. Los intermediarios que intervienen en este proceso se encargan de llevar a cabo los estudios necesarios, brindar asesoría técnica y facilitar la coordinación de las partes para resolver las barreras sustantivas y operativas que se presentan para concretar el CIS.



Figura 2. Mecanismo de un CIS

El objetivo del CIS en Nuevo León es incrementar el empleo formal de la población joven. Su población objetivo son jóvenes entre 18 y 24 años de edad que laboren en el sector informal y se encuentren fuera del sistema educativo. La duración del CIS será de 22 a 24 meses y contará con una cobertura de 300 jóvenes divididos en dos grupos. Las métricas

de pago para el CIS serán: a) colocación en empleo formal, b) retención del empleo formal en el corto plazo (3 meses), y c) retención en empleo formal en el mediano plazo (6 meses). Las métricas serán verificadas a través de información del Impuesto Sobre Nómina (ISN) de la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León.

CIS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Población Objetivo	Jóvenes entre 18 y 24 años de edad laborando en el sector informal y fuera del sistema educativo
Duración	22 a 24 meses
Cobertura	300 jóvenes
Métricas de pago	a) Colocación en empleo formal b) Retención del empleo formal en el corto plazo (3 meses) c) Retención del empleo formal en el mediano plazo (6 meses)
Medios de verificación	Información del Impuesto Sobre Nómina (ISN) de la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Gobierno del Estado de Nuevo León

Los participantes en el CIS de empleo formal juvenil en Nuevo León son:¹

- 1. Pagador final:** Gobierno del Estado de Nuevo León (GENL)
- 2. Inversionista:** Organización sin fines de lucro estadounidense
- 3. Proveedor:** YouthBuild México A.C. (YBM)
- 4. Pagador de desempeño:** Fomento Social Banamex
- 5. Pagador del verificador:** Nacional Monte de Piedad IAP (NMP) (sujeto a visto bueno del GENL)
- 6. Verificador:** Por determinarse
- 7. Gestor del desempeño:** Por determinarse
- 8. Intermediarios:** Henderson & Alberro (H&A), en sociedad con *Social Finance UK*
- 9. Asistencia técnica para contratación de equipo legal:** *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*

El modelo de PpR del Gobierno del Estado de Nuevo León (GENL) consistirá en establecer un pago máximo total a inversionistas en función de un escenario base de éxito. Este escenario plantea tarifas que se pagarán a las y los jóvenes que cumplan con cada una de las métricas de éxito. Para garantizar los pagos multianuales, el GENL establecerá un fideicomiso público con el cual se pagará a los inversionistas de acuerdo con los resultados obtenidos.

A julio 2020, la fase de estructuración y negociación se encontraba aún en proceso. En esta fase se concluirá el proceso de debida diligencia del inversionista y se iniciarán las últimas gestiones con el GENL para definir las tarifas que se pagarán por cada métrica, así como las reglas de pago correspondientes. Una vez terminadas las negociaciones, se firmarán los contratos y se dará inicio a la implementación.

Las siguientes secciones presentan los aprendizajes más significativos de la fase de estructuración en cuanto a aspectos de coordinación, legales y financieros, así como una serie de consideraciones y lineamientos mínimos a tener en cuenta para la implementación de estos mecanismos por parte de gobiernos subnacionales.

¹ Si bien los participantes han expresado un compromiso verbal, su participación "oficial" está sujeta a la firma de los contratos finales correspondientes.

1. ASPECTOS DE COORDINACIÓN

La fase de estructuración de un CIS es un proceso iterativo en el cual los intermediarios trabajan con los distintos actores para alinear intereses, objetivos y expectativas. Este CIS cuenta con 9 actores que se han involucrado en distintos aspectos durante el proceso. A continuación, se describen los puntos más importantes del trabajo de coordinación con los distintos actores.

Gobierno del Estado de Nuevo León

Es importante entender los objetivos sociales y de política pública de los gobiernos para participar en un proyecto de esta índole, así como identificar puntualmente las entidades públicas que tendrán un rol activo.

Durante la fase de factibilidad, se iniciaron las conversaciones con el GNL sobre la posibilidad de diseñar un CIS para financiar un programa de empleabilidad formal de jóvenes en la Zona Metropolitana de Monterrey. El contacto se inició con la Secretaría de Finanzas y el Tesorero General del Estado de Nuevo León, quien asignó al Director de Presupuesto y Control Presupuestal para dar seguimiento al proyecto. El interés de ambas áreas en este proyecto se derivó de su colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y de

la necesidad de explorar un mecanismo que facilitara hacer un uso más eficiente de los recursos públicos destinados a dicho sector, a partir de un esquema de financiamiento basado en resultados.

En función del interés del GENL, se definió el rango de edad de la población objetivo y se les presentaron los resultados del estudio de factibilidad de 2018. Esto permitió al GENL incluir recursos para ser pagadores finales en el presupuesto de egresos 2019 y después trasladarlo al de 2020. Durante la fase de estructuración, se ha colaborado con el Director de Presupuesto y Control Presupuestal y su equipo de trabajo para definir el tipo y características del fideicomiso que se utilizará como garantía de pago para los inversionistas, así como una propuesta de lineamientos para su creación (ver anexo 1).

A julio 2020, las conversaciones se concentraron en el **área financiera** del GENL, quien planteó que el **área usuaria** -es decir, quien requerirá el servicio del CIS- podría ser el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo (ICET). Sin embargo, esta posibilidad se descartó, al existir potenciales conflictos de interés derivados de la participación del ICET en la intervención.² Subsecuentemente, se ha explorado la participación de la Secretaría de Economía y Trabajo como área usuaria, en función de su rol coordinador de proyectos de mediano y largo plazo en conjunto con Consejo Nuevo León, quienes serían grandes

² YouthBuild México contrata capacitaciones técnicas del ICET para complementar su intervención, así como aulas para sus propias capacitaciones.

aliados para dar continuidad al proyecto. En cuanto al **área legal**, se trabajará con la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General para la creación del fideicomiso y garantizar la multianualidad de los recursos.

Inversionistas

Desde las fases iniciales para llevar a cabo el CIS, tres actores mostraron gran interés en participar como inversionistas en el proyecto: la aseguradora estadounidense *Prudential*, Fomento Social Banamex y Nacional Monte de Piedad IAP (NMP). Estos tres actores colaboraron mediante el financiamiento tanto del estudio de factibilidad, como la fase de diseño y una parte de la fase de estructuración y negociación.

Terminada la fase de diseño, se empezó a trabajar con *Prudential* para llevar a cabo su **proceso de debida diligencia** a través de un intermediario. Durante el proceso de debida diligencia, se hace una revisión a profundidad con todos los posibles inversionistas del modelo operativo, el modelo financiero y la capacidad de ejecución de los proveedores de servicio. *Prudential* exploró canalizar recursos a México a través de un *Program-Related-Investment* (PRI),³ el cual requeriría alrededor de 12 meses para concretarse. Por otra parte, se iniciaron negociaciones con Fomento Social Banamex y NMP para explorar sus posibilidades de invertir en el CIS. Sin embargo, derivado de la normativa fiscal mexicana que los rige dada su naturaleza jurídica (i.e. fundaciones filantrópicas), se descartó su posibilidad para ser inversionistas. Actualmente se analizan otras posibles formas de participación,

incluyendo ser pagadores por desempeño para los proveedores de servicio o pagar por la verificación independiente del CIS.

Asimismo, se inició el proceso de debida diligencia con un inversionista mexicano quien, para dar mayor certidumbre sobre el fideicomiso creado por el GENL, solicitó explorar la posibilidad de depositar en bolsas separadas: a) los recursos del GENL y b) los recursos de los inversionistas. El GENL aceptó la idea de tener ambos recursos en el mismo fideicomiso y advirtió que esto implicaría mayor escrutinio a los recursos de los inversionistas, dado que se encontrarían en un mismo vehículo financiero. El trabajo conjunto y la comunicación constante con el inversionista mexicano fueron clave para crear una **hoja de términos** ("term sheet") que incluyera los siguientes rubros: a) datos sobre la oferta, b) información sobre los términos preferidos y c) el listado de acuerdos entre inversionistas. Sin embargo, tras la contingencia sanitaria causada por el COVID-19, el inversionista mexicano se retiró del proyecto para atender nuevas prioridades en el contexto de la pandemia.

Dada la incompatibilidad temporal para canalizar los recursos de *Prudential* a México, se replanteó su participación en el CIS para futuras etapas, en caso de un potencial escalamiento del proyecto. Derivado de esta situación, se contactó a una organización sin fines de lucro (OSFL) estadounidense, quien inició su proceso de debida diligencia para presentarlo ante su comité de inversiones interno, a fin de evaluar su potencial participación en el CIS. La OSFL consideró ser inversionista único tras la salida del inversionista mexicano, terminó su proceso de debida diligencia y está

³ Préstamo, inversión de capital o garantía, hecho por una fundación filantrópica estadounidense para un proyecto que abona al cumplimiento de su misión.

en proceso de confirmar su participación final. H&A asesoró al equipo del inversionista estadounidense en la redacción de la solicitud que sometieron ante su comité directivo para aprobación de su participación.

Proveedores de servicio

YouthBuild México A.C. (YBM) es el **proveedor de servicios** con quien se ha trabajado desde la etapa de diseño. Durante la fase de factibilidad se llevó a cabo una evaluación rigurosa de posibles proveedores de servicio, incluyendo una convocatoria a nivel nacional de organizaciones especializadas en temas de empleabilidad, así como el análisis de su capacidad operativa, costos, modelo de servicio y resultados. Como resultado de este análisis, se seleccionó a YBM como proveedor de servicios y, durante la fase de diseño, se trabajó con ellos para la creación del **modelo operativo** y el **modelo financiero** del CIS.

Para el modelo operativo, se modificó el modelo de intervención de YBM a fin de redireccionar sus resultados exclusivamente hacia empleo formal.⁴ La construcción del modelo financiero implicó examinar sus costos y la experiencia internacional de otros CIS sobre empleo formal. Durante la fase de estructuración, se trabaja de la mano con YBM en las negociaciones con inversionistas, con el objetivo de acordar el modelo operativo y financiero final, a partir del cual los inversionistas negociarán sus pagos con el GENL.

Por otro lado, se invitó a Fomento Social Banamex a participar como **pagador de desempeño** del CIS. El pago por desempeño es un incentivo monetario para el proveedor de servicios en caso de sobrepasar las metas establecidas en cada métrica de pago. Fomento Social Banamex decidió canalizar directamente recursos de Citi para el pago por desempeño. Por otro lado, se propuso a NMP participar como **pagador del proceso de verificación independiente** de resultados. El pago de verificación de resultados es normalmente realizado por el pagador final con la aprobación del inversionista. En ese sentido, la participación de NMP haría menos oneroso el costo total del CIS al GENL.

A julio 2020, se continuaba definiendo quiénes llevarán a cabo la **gestión de desempeño** y la verificación independiente de resultados. Para ambos servicios se elaboran los términos de referencia.

⁴ El modelo original tenía como métricas de éxito: empleo formal, autoempleo y retorno a la escuela.

2. APRENDIZAJES EN TEMAS LEGALES

Un aspecto fundamental del **análisis legal** consiste en determinar el instrumento jurídico que posibilite el proyecto, garantice la efectividad en el cumplimiento de los objetivos, la seguridad y transparencia en la inversión, así como la seguridad en el retorno de la misma en función del cumplimiento de los resultados. En relación a la naturaleza jurídica del inversionista, la figura identificada corresponde a una OSFL estadounidense, considerada en México como una fundación sujeta al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta (i.e. donataria autorizada).

Consideraciones en materia de Derecho administrativo

Atendiendo a la normativa del estado de Nuevo León, el CIS puede formalizarse considerando como legislación marco la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley APP) mediante contratos que faciliten el establecimiento de acuerdos en las condiciones más convenientes para lograr los resultados deseados. El contrato puede estar asociado a un fideicomiso de garantía, el cual posibilita establecer claramente a) las obligaciones de las partes, b) la evaluación de los resultados y c) las condiciones de pago. Asimismo, tomando en cuenta que recursos públicos formarían parte del fideicomiso, deben establecerse condiciones que garanticen la mayor transparencia. El anexo 2 presenta consideraciones y lineamientos para la creación del fideicomiso, las cuales también son aplicables para contratos de PpR.

Por otro lado, al tratarse de contratos (i.e. fideicomiso) en los cuales participa el estado y se involucran recursos públicos como garantía, los actos se encuentran sujetos a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como a la vigilancia y fiscalización de las entidades que ejercen funciones de control interno o externo (i.e. Contraloría y Órgano Superior de Fiscalización del Congreso). Las previsiones legales correspondientes se encuentran en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, en la Ley de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020 y la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

Consideraciones de Derecho administrativo-público

La Ley APP del Estado de Nuevo León norma la participación del gobierno estatal en proyectos de inversionistas privados que impliquen un beneficio social de interés particular. Para este fin, los instrumentos más apropiados son el contrato y el fideicomiso, dado que posibilitan su adecuación operativa a las características y requerimientos de un CIS. En particular, deben prever las condiciones de cumplimiento y evaluación de resultados del CIS y, en su caso, asegurar el pago a los inversionistas a partir de la liberación de los recursos públicos dados en garantía. La figura de fideicomiso tiene la particularidad de dar certeza a la custodia y administración de ciertos bienes por parte de un tercero, mitigando así el riesgo del incumplimiento del pago. De igual manera, el caso de extinción del CIS debe incluirse en las cláusulas de incumplimiento del contrato.

Consideraciones Fiscales

La OSFL estadounidense le prestaría servicios al estado de Nuevo León, estando sujeta a un pago condicional sólo si se alcanzan los resultados. Por lo tanto, dicha organización estaría exenta del IVA en el pago final. Los cambios derivados de la reforma fiscal de 2019 incluyen que las Organizaciones No Gubernamentales y/o donatarias están exentas de IVA (Ley sobre el Impuesto al Valor Agregado, artículos 9 fracción X, 15 fracción VII y 20 fracción I). Lo anterior implica que ya no causan IVA y, por lo tanto, no pueden acreditar el IVA que pagan. En este caso, la OSFL estadounidense pagaría a YBM un pago directo exento de gravamen.

Igualmente, sujeto a la confirmación de algunos requisitos, la totalidad del ingreso de la OSFL estadounidense estaría libre de retención en México, de conformidad con el artículo 22 del Convenio entre EE.UU. y México para evitar la doble tributación en materia de impuesto sobre la renta, que establece que:

“...una organización residente de un Estado contratante que se dedique exclusivamente a fines religiosos, científicos, literarios, educativos o de beneficencia estará exenta de impuesto [sobre la renta] en el otro Estado contratante respecto de sus rentas si, y en la medida en que:

- a).** *dicha organización está exenta de impuesto en el primer Estado Contratante; y*
- b).** *las rentas de dicha organización hubieran estado exentas de impuesto en el otro Estado Contratante de haber sido recibidas por una organización reconocida como exenta de impuesto en este otro Estado contratante por ser una organización con fines religiosos, científicos, literarios, educativos u otros de beneficencia.”*

Marco legal y regulatorio

En cuanto al marco legal y regulatorio, se revisó la siguiente normativa:

Legislación Federal:

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Legislación del estado de Nuevo León:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios
- Ley de Asociaciones Público Privadas
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020
- Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León

La revisión a la legislación referida mostró la ausencia de reglas específicas para un esquema de financiamiento CIS. Las regulaciones más cercanas a establecer un marco legal aplicable son a) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León, y b) Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nuevo León (Ley APP).

El análisis técnico-legal se decantó por la segunda opción (Ley APP), debido a que posibilita el financiamiento privado de un proyecto de interés social (i.e. empleo formal juvenil), justificando así la participación del estado para garantizar el PpR a los inversionistas. La Ley APP del Estado de Nuevo León posibilita que haya contratos y/o fideicomisos en los cuales pueden acordarse a) los términos de las obligaciones, b) sus formas de cumplimiento, c) la manera en que pueden verificarse los resultados y, en su caso, d) la ejecución de las garantías. Asimismo, el análisis técnico-legal no identificó disposiciones legales que obstaculizaran o impidieran la realización del CIS, por lo que no es necesaria ninguna modificación de la legislación existente.

De igual manera, la Ley APP del Estado de Nuevo León prevé la posibilidad de desarrollar proyectos público-privados mediante concurso o licitación, o sin ellos. En el segundo caso, debe tratarse de cuestiones de interés del sector privado que requieran apoyo público, donde el estado actúa como parte contratante (i.e. contratación directa), una vez que ha evaluado sus beneficios sociales. Para lo anterior, es importante aprobar previamente los recursos presupuestales.

Consideraciones para la multianualidad de los recursos

Los recursos públicos se encuentran sujetos a la anualidad presupuestal. Sin embargo, la aprobación de la multianualidad para el uso de los recursos públicos que podrían destinarse al financiamiento de la garantía, depende de que la APP y el fideicomiso en garantía sean considerados por el Gobierno del Estado como un proyecto del ámbito público.

La consideración anterior tendría que ser manifestada por la Tesorería del Estado y prevista en el Presupuesto de Egresos correspondiente. Ello requiere de una justificación de la propuesta en el sentido de alguna de las hipótesis previstas en los incisos enlistados en el artículo 10 de la Ley APP del Estado de Nuevo León:

- a). *Cuando el Estado no esté en posibilidades de realizarlos sin la participación del sector privado;*
- b). *Cuando considerando las necesidades a satisfacer, el proyecto no pueda postergarse por razones de interés público o social hasta que el Estado esté en posibilidades de realizarlos sin la participación del sector privado;*
- c). *Cuando para el Estado sea más conveniente realizar el proyecto a través de un proyecto de asociación público privada, que llevarlos a cabo sin la participación del sector privado, incluyendo los casos en que así lo indiquen los estudios de costo, tiempo y beneficio; y*
- d). *En los demás proyectos en los que la Ley lo prevea o el Ejecutivo, a través de la Tesorería, considere procedente su implementación.*

Estipulación del contrato de Pago por Resultados

No existe en la legislación mexicana una regulación específica para la contratación por resultados. Sin embargo, sí se establecen diversos principios (i.e. eficiencia, economía, eficacia) de los cuales se desprende un mandato para asegurar el mejor valor al dinero público.

A nivel federal se han identificado los marcos de:

- La Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público (LAASP) cuando los recursos vienen del capítulo 3000
- Generación de Reglas de Operación (ROP) cuando el presupuesto viene de capítulo 4000
- La Ley de Asociaciones Público Privadas (APP) puede servir como referente para normativa futura de los CIS
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (fideicomiso)

La normativa anterior se cita debido a que tienen en común diversos esquemas que tienen el propósito de establecer los principios para darle un mejor valor al dinero público, en línea con el propósito de la legislación del estado de Nuevo León. Debe señalarse que la legislación federal sería aplicable en el nivel local solamente si los recursos destinados al proyecto fueran de origen federal. Adicionalmente, la Ley de Operaciones y Títulos de Crédito aplicable a nivel federal, establece el marco normativo correspondiente al contrato de fideicomiso.

Existen mecanismos análogos a nivel de las leyes estatales. Por ejemplo, en el estado de Nuevo León cuentan con su propia Ley APP que, para el caso del CIS de empleo formal juvenil, se considera el marco jurídico adecuado. En estricto sentido, no se trata de un servicio que se preste al Gobierno del Estado, sino de una propuesta relacionada con las funciones de fomento y generación de empleos, que forma parte de las competencias y funciones públicas. Lo anterior sustenta la propuesta de colaboración público-privada, en los términos de lo previsto en la legislación local de APP.

3. APRENDIZAJES EN TEMAS FINANCIEROS

Para la estructuración financiera del CIS, se analizó la posibilidad de utilizar una Sociedad Anónima Promotora de Inversión (SAPI), por ser una figura que se utiliza regularmente para implementar mecanismos de inversión. Sin embargo, existen diversos elementos de una SAPI que no se ajustan a las necesidades del CIS para el PpR y pueden complicar su operación. Entre tales elementos destacan las obligaciones típicas de una sociedad anónima (i.e. asambleas de accionistas, aportaciones de capital, emisión de acciones, etc.), así como que una SAPI implica la obligación de emitir acciones que representen el capital social.

Por otro lado, las fundaciones filantrópicas pueden participar en México en esquemas CIS. Sin embargo, desde el punto de vista fiscal, es importante tomar en cuenta que las donatarias autorizadas pagan ISR a partir del 10% de ingresos por actividades productivas.

Consideraciones para el financiamiento de la operación

No existe una restricción regulatoria para participar como inversionista del CIS. Cualquier restricción potencial se derivaría de la naturaleza jurídica propia del participante (i.e. donataria autorizada). De igual forma, la regulación aplicable al financiamiento del CIS es la correspondiente a la contratación de derecho común civil y mercantil. Por ello, los participantes se obligan en los términos de las condiciones que establezcan en los contratos. Para el caso de los recursos públicos, es aplicable la Ley APP y la normatividad y regulación presupuestal a la que se ha hecho referencia en los apartados anteriores.

Experiencia de tener recursos de gobierno en un fideicomiso previsto en la Ley de APP

De conformidad con el artículo 5 de la Ley APP, para utilizar un fideicomiso en el desarrollo de proyectos de asociación público privada, la Tesorería del Estado y las entidades públicas podrán realizar toda clase de operaciones de índole financiera, mercantil o civil y cualquier otra legalmente aceptada para el desarrollo de proyectos del ámbito privado, salvo que por la naturaleza del proyecto no sea legalmente factible su implementación.

Asimismo, la Tesorería y las entidades pueden constituir o participar en toda clase de fideicomisos, constituir fondos fijos o revolventes aportando recursos propios, del proyecto o de ambos, y otorgar créditos o garantías para el desarrollo de proyectos materia de la Ley. De acuerdo con la anterior previsión jurídica, es posible constituir un fideicomiso cuyo propósito sea el de garantizar la inversión que realicen entidades privadas.

De igual manera, el artículo 10 de la Ley APP establece que los esquemas de proyectos de asociación público privada regulados en dicha Ley son opcionales y podrán utilizarse para el desarrollo de proyectos del ámbito público:

- a). *Cuando el Estado no esté en posibilidades de realizarlos sin la participación del sector privado;*
- b). *Cuando el proyecto no pueda postergarse por razones de interés público o social hasta que el Estado esté en posibilidades de realizarlos sin la participación del sector privado;*
- c). *Cuando para el Estado sea más conveniente realizar el proyecto a través de un proyecto de asociación público privada, que llevarlos a cabo sin la participación del sector privado; y*
- d). *En los demás proyectos en los que la Ley o el Ejecutivo lo prevea, a través de la Tesorería, y considere procedente su implementación.*

En los casos anteriores, al ser posible que el CIS sea considerado un proyecto en el ámbito público, sería también factible que se considerara como un posible presupuesto multianual. Según el artículo 107 de la Ley APP, para utilizar una partida presupuestal preferente plurianual como fuente de pago en un proyecto de asociación público privada, se requiere que el proyecto corresponda eminentemente a funciones de Derecho Público a cargo del estado. Los casos señalados en el párrafo anterior establecen las condiciones para que un CIS sea considerado un proyecto en el ámbito público en los términos de la Ley APP y, por lo tanto, sea candidato a una asignación presupuestal multianual.

Experiencia de fondos de inversionistas extranjeros

No existe restricción para la participación de fondos de inversión extranjeros. Las únicas consideraciones a tomar en cuenta es que los inversionistas no sean entidades gubernamentales extranjeras (i.e. prohibición de federalismo constitucional) y que la cantidad invertida no sea pactada en moneda extranjera.

4. POSIBILIDADES DE REPLICAR Y ESCALAR ESTE MECANISMO

El diseño, estructuración e instrumentación de un CIS requieren de un trabajo analítico y técnico sustantivo, así como de una alta inversión en tiempo y recursos. Tales costos de transacción pueden representar una barrera inicial para impulsar los esquemas de PpR como los CIS. En distintos países del mundo, la colaboración e involucramiento de fundaciones filantrópicas, organismos internacionales y agencias de cooperación ha sido fundamental para financiar los costos iniciales. Un ejemplo claro de esto es Reino Unido, donde el mercado de CIS y PpR ha tenido un crecimiento exponencial, entre otras cosas, debido a que se han inyectado recursos extraordinarios para fortalecer el mercado de intermediarios o para el financiamiento de estudios técnicos.

La creación de Fondos de PpR, es una forma de facilitar la replicación y escalamiento de esquemas de PpR y los CIS. Los Fondos de PpR son mecanismos de financiamiento que permiten el desarrollo de varios CIS bajo un mismo marco legal, reduciendo así costos de transacción y promoviendo economías de escala.

Las experiencias existentes de Fondos de PpR muestran que este tipo de mecanismos ratifican el compromiso de pagadores finales para pagar por resultados sociales, impulsando así el dinamismo y brindando certeza en la operación de este mercado. Los pagos por lo general se adecuan a la legislación de cada país o estado, y pueden ser diseñados para recibir recursos públicos, incluso de distintos niveles de gobierno, recursos privados o recursos mixtos.

5. CONCLUSIONES

La fase de estructuración de un CIS es un proceso iterativo en el cual los intermediarios trabajan con los distintos actores para alinear intereses, objetivos y expectativas. Es muy importante entender los intereses y motivaciones de todos los actores participantes, así como analizar su naturaleza jurídica para identificar oportunidades y resolver posibles barreras a la participación.

Por otra parte, si bien no se cuenta con un marco normativo específico para los CIS, sí existen regulaciones análogas que permiten su implementación. Un ejemplo de lo anterior es la Ley APP del Estado de Nuevo León, la cual permite la participación del sector privado en asuntos de interés público. Respecto al marco de financiamiento, resulta ideal la figura del fideicomiso pues, por una parte, asegura y garantiza el retorno de la inversión y, por la otra, permite administrar los pagos al proveedor de servicios y a los inversionistas.

Para el **caso del estado de Nuevo León**, al tratarse de un fideicomiso público, será importante tener presente la transparencia con la cual se tendrá que divulgar la información de los participantes (i.e. naturaleza jurídica de los contratantes, nacionalidad, montos pactados, contenido del contrato, etc.). Será igualmente importante precisar que el objeto de la operación es la promoción del empleo, explicitando que se trata de un objetivo de “interés público”. Por otro lado, deben incluirse los términos y condiciones de la medición de resultados y de los pagos correspondientes, preferentemente como anexo al contrato.

La participación de fundaciones filantrópicas, organismos internacionales y agencias de cooperación como fondeadores de los estudios de factibilidad ha sido fundamental para disminuir los costos de transacción que representan una barrera inicial para impulsar esquemas de PpR y, en particular, los CIS.

Dado que el ecosistema de PpR en México es incipiente, debe hacerse un análisis del marco legal a nivel nacional y subnacional para determinar la mejor ruta a seguir en cada caso. Una forma de facilitar la replicación y escalamiento de los esquemas de PpR y los CIS es a través de la creación de Fondos de PpR y de estudios que identifiquen las lecciones del proceso de estructuración y análisis legal.

BIBLIOGRAFÍA

Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León. H. Congreso del Estado de Nuevo León, 18 de noviembre de 1994.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León. H. Congreso del Estado de Nuevo León, 27 de marzo de 2013.

Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nuevo León. H. Congreso del Estado de Nuevo León, 10 de julio de 2010.

Ley de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020. H. Congreso del Estado de Nuevo León, 06 de abril de 2020.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 27 de agosto de 1932.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León. H. Congreso del Estado de Nuevo León, 23 de enero de 2019.

ANEXOS

Anexo 1. Propuesta de lineamientos para fideicomiso

Anexo 2. Consideraciones lineamientos contrato Pago por Resultado/fideicomiso

ANEXO 1. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS PARA FIDEICOMISO

Texto propuesto a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Propuesta de objeto del fideicomiso

Asegurar y vincular la contratación de las distintas partes del CIS, sujeto a la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley APP), y posibilitando la administración transparente de recursos privados de riesgo, cuyo fin específico es el empleo formal de jóvenes en el estado de Nuevo León. Asimismo, facilitar la administración y disposición de recursos públicos en garantía de la inversión de recursos privados, en función de los resultados medibles que se obtengan en las metas de empleos formales que se acuerden por las partes.

Propuesta de fines del fideicomiso

“Obtener empleos formales para jóvenes en el estado de Nuevo León de acuerdo a las metas establecidas.”

Estructura y operación del fideicomiso

- Garantizar el destino transparente, eficiente y evaluable de los recursos públicos para los fines del fideicomiso
- Establecer la integración y reglas de funcionamiento del Comité Técnico del Fideicomiso
- Establecer los derechos y obligaciones de las partes

Uso de recursos públicos

- Establecer las reglas a las que se sujetarán los recursos públicos como garantía de la inversión privada atendiendo al cumplimiento de las metas
- Establecer las reglas para la disposición de recursos públicos atendiendo al cumplimiento de las metas de empleo

Participación sector privado

- Establecer los montos y las reglas aplicables a la inversión privada
- Establecer la tasa de retorno de la inversión privada
- Establecer las reglas para la administración y disposición de los recursos privados

Métricas

- Establecer las metas de medición del desempeño en el empleo de los jóvenes objeto de la inversión privada
- Establecer la forma, procedimientos e instancias de evaluación y presentación de resultados
- Establecer las reglas para la medición y asunción de los riesgos que asume el inversionista

ANEXO 2. CONSIDERACIONES PARA EL FIDEICOMISO/CONTRATO DE PpR

Ejemplo de redacción para un contrato de fideicomiso o un contrato de PpR en Nuevo León

Objeto del fideicomiso

- El inversionista se obliga a hacer pagos a YouthBuild México A.C. (YBM) y, a su vez, el Gobierno del Estado de Nuevo León (GENL) se obliga a que, si se cumplen las condiciones mencionadas en el presente instrumento y con base en los parámetros de medición incluidos en el “Anexo A”⁵ del presente instrumento y cuyo cumplimiento ha sido acreditado por parte de un tercero independiente, entonces la cantidad pactada será devuelta al inversionista más un excedente.
- Lo anterior se formalizará mediante un contrato de PpR, el cual es un contrato en el que las partes establecen:
 - las condiciones en las que se realiza la inversión,
 - el destino,
 - los resultados esperados y la forma de acreditar el cumplimiento de las metas
 - las obligaciones que asumen las partes para el cumplimiento de dichos resultados y su evaluación.
- Asimismo, se constituirá un fideicomiso de garantía con los recursos públicos que destine el Gobierno del Estado de Nuevo León para garantizar la inversión y cuya disposición esté sujeta al cumplimiento de las metas.
- Al establecer el objeto del fideicomiso y de la garantía, deben mencionarse los objetivos de interés público que se busca lograr, asegurando así la multianualidad y transparencia.

Naturaleza del fideicomiso

- El fideicomiso es de garantía, mediante el cual el estado asegura recursos del gobierno para cumplir con obligaciones contractuales de pago al inversionista en función de los resultados.
- Se trata de un contrato aleatorio con una garantía fiduciaria.

Fin del fideicomiso

- El contrato tiene tres fines complementarios:
 1. Asegurar el retorno del dinero entre el Estado de Nuevo León y el inversionista,
 2. garantizar el pago del excedente, y
 3. habilitar la multianualidad del pago.

⁵ En este anexo deberán incluirse las reglas de pago acordadas entre gobierno e inversionistas.

Consideraciones en cuanto a la obligación de pago

- El contrato debe establecer la obligación por garantizar, así como las condiciones y términos del pago.
- La cantidad asegurada no debe estar denominada en moneda extranjera, y los inversionistas no deben ser entidades gubernamentales extranjeras, debido a la prohibición del federalismo constitucional.
- Es importante definir si el excedente del retorno de la inversión se tratará como estímulo o incentivo. Es recomendable no darle tratamiento como “interés”.

Consideraciones en cuanto a la medición del resultado

- Establecer cuáles son los parámetros de medición y su periodicidad, así como los tiempos de pago.
- Establecer las formas de medición del cumplimiento, determinar si habrá cumplimiento parcial o total.
- Definir si habrá una administración parcial o total de los recursos según las fechas de medición de cumplimiento y de obligación de pago.

- Definir quién será el responsable de acreditar el cumplimiento de la condición suspensiva (i.e. cumplimiento de los resultados).
- Precisar las condiciones de la aleatoriedad: definir al tercero independiente que determine el cumplimiento de los parámetros de medición.
- Determinar cómo se considera el riesgo, así como las causas de rescisión del contrato.
- La copia del contrato de PpR tendrá que ser entregada al fiduciario para que el comité técnico haga constancia del cumplimiento de las metas y determine la liberación de los fondos.
- Consideraciones en materia de derecho administrativo
- Establecer cláusula de afectación de partidas presupuestales.
- Incluir que la cantidad corresponde a partidas plurianuales y preferentes.
- Adicionalmente, explicitar que el gobierno realiza una contratación o prestación de servicios.

MÉXICO
AGENDA 2030



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH