



**Plan de Acción para implementar
instrumentos de Pago por Resultado en
México en el marco de la Agenda 2030**

Plan de Acción para implementar instrumentos de Pago por Resultado en México en el marco de la Agenda 2030



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 son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente las posturas institucionales de la GIZ.

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

Autor: Ethos Laboratorios de Políticas Públicas

Revisión: Mario Bernal (GIZ)

Ana Paola de la Vega (GIZ)

Diseño editorial: Edgar Javier González Castillo

Mayo 2021, Ciudad de México, México

Contenido

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	8
Capítulo 1. Antecedentes	10
1.1 ¿Qué son los PpR y para qué sirven?	10
1.2 ¿Bajo qué requisitos mínimos se debe utilizar este tipo de instrumentos?	11
1.2.1 Capacidades mínimas de la Gestión basada en Resultados	11
1.2.2 Complejidad intermedia de la Teoría del Cambio	12
1.2.3 Capacidades de administración financiera	12
1.2.4 Condiciones y consideraciones adicionales	12
Capítulo 2. Esquemas de PpR en los estados	14
2.1 Análisis de factibilidad a nivel federal y estatal	14
2.1.1 Federal: capacidades sólidas, pero poca flexibilidad	14
2.1.2 Estatal: necesidades financieras alineadas con esquemas de PpR	14
2.1.2.1 Falta temporal de liquidez	15
2.1.2.2 Restricciones presupuestarias	15
2.2 Recomendaciones para la ejecución a nivel estatal	15
2.2.1 Aspectos operativos	15
2.2.1.1 Deuda de corto plazo y PBC	16
2.2.1.2 Asociaciones Público Privadas (APP) y CIS	17
2.2.2 Aspectos financieros	17
2.2.2.1 Fondos Estatales de Planeación Estratégica	18
2.2.2.2 Otras consideraciones	18
2.2.3 Aspectos legales	19
2.2.3.1 LAASSP	19
2.2.3.2 Ley de APP	20
2.2.4 Monitoreo, evaluación y verificación	21

2.3 Acciones de apoyo para impulsar los PpR	22
2.3.1 Aspectos fiscales	22
2.3.2 Capacidades técnicas	23
2.3.2.1 Instancias especializadas	23
2.3.2.2 Inversionistas	24
2.3.2.3 Evaluadoras locales	24
2.3.2.4 Proveedores de servicios	25
2.3.3 Difusión y sensibilización	25
2.3.3.1 Acciones de difusión y comunicación	25
2.3.3.2 Recomendaciones para pilotear esquemas de PpR	26
Capítulo 3. Aplicación de los PpR para dos políticas públicas prioritarias	28
3.1 Gestión sostenible del agua	28
3.1.1 Problemática	28
3.1.2 Oportunidades para implementar un esquema de PpR	28
3.2 Perspectiva de género	29
3.2.1 Problemática	29
3.2.2 Oportunidades para implementar un esquema de PpR	31
Capítulo 4. Priorización de las recomendaciones	33
4.1 Categorización de recomendaciones	33
4.1.1 PBC	34
4.1.2 CIS	34
4.1.3 Acciones generales de apoyo	34
4.2 Implementación de las acciones	35
Conclusión	37
Anexo 1. Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (PCSD)	38
Anexo 2. PpR y NGP	38
A.2.1 Descentralización del mercado y la externalización de servicios públicos	39
A.2.2 La Gestión basada en Resultados y el PbR	39
Bibliografía	40

Resumen Ejecutivo

El presente Plan de Acción ha sido desarrollado por Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030 y el proyecto Iniciativa Agenda 2030 de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ, por sus siglas en alemán). En este documento se presentan una serie de **recomendaciones** para impulsar el desarrollo de los mecanismos de **Pago por Resultados** (PpR) en México.

Estos esquemas son acuerdos de financiamiento donde los **pagos están condicionados al logro de resultados** y/o impactos sociales verificados de manera independiente.

Varios estudios (Brookings, 2017; Ethos, 2019a; Instiglio, 2017) han demostrado que la **implementación** de esta clase de instrumentos financieros tiende a originar los siguientes **beneficios**:

1. Proteger las finanzas públicas, algo oportuno para la austeridad financiera.
2. Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación, pues incentivan el diseño de indicadores sólidos y realistas.
3. Fomentar la eficacia de la política pública, con más y mejores resultados.

Aun así, es importante recalcar que para que se puedan implementar deben cumplir ciertos requisitos básicos, que son:

1. Capacidades mínimas en temas de Gestión basada en Resultados y esquemas de Monitoreo y Evaluación por parte del pagador y del proveedor, así como sólidos procesos de administración financiera.
2. Complejidad media de la Teoría del Cambio: esto quiere decir que la complejidad debe ser suficientemente alta para justificar el incentivo y que, al mismo tiempo, permita un buen margen de mejora para modelo; pero tam-

poco demasiado complicada para que sea imposible lograr las metas establecidas, evitando así que el condicionamiento del pago juegue un rol importante en el incentivo.

Estos instrumentos pueden ser particularmente útiles en la implementación de políticas públicas para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030**, y para alcanzar la meta de “no dejar a nadie atrás”. En primera instancia, porque su implementación se inserta en el Marco de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016). Así, los instrumentos de PpR pueden desencadenar cambios en las agendas de los gobiernos a largo plazo. Su uso también refuerza la necesidad de actualizar y fortalecer los mecanismos existentes de monitoreo para contar con una visión más completa a corto y largo plazo.

También se trata de un **esquema flexible**, es decir, que puede ser utilizado para atender diferentes problemáticas, con diferentes intervenciones y actores, lo que proporcionará autonomía a cada gobierno para definir sus contribuciones al cumplimiento de los ODS dentro de sus posibilidades. De igual manera, buscan la responsabilidad compartida para el cumplimiento de los objetivos definidos, al incorporar a actores del sector privado y social.

A lo largo de este documento, se explicará cómo las capacidades en **Gestión para Resultados** (GpR) y **Presupuesto basado en Resultados** (PbR) son sólidas a nivel federal gracias, especialmente, al Sistema de Evaluación del Desempeño. No obstante, la forma en que se rige el Presupuesto de Egresos de la Federación hace que la implementación de esquemas de PpR no sea posible en este ámbito de gobierno.

Sin embargo, esta clase de esquemas resultan muy convenientes para las entidades federativas, pues ayudarían a resolver algunas problemáticas, como la falta temporal de liquidez y las restricciones presupuestales, que enfrentan en la actualidad.

Para hacer frente a estos problemas, los estados suelen recurrir a deuda —a corto y largo plazo— o a esquemas de coinversión. Así, al asociar estas estrategias a instrumentos de PpR, en donde se condicione el pago al logro de resultados, permitiría tener una **mejor gestión de la deuda y proteger las finanzas públicas**. De tal forma que, si no se logran los resultados, los recursos podrían destinarse a otras necesidades de la población o al mismo pago de la deuda.

Por lo anterior, las recomendaciones de este documento están enfocadas a impulsar el desarrollo de **dos esquemas de PpR para el ámbito estatal**:

- **Contratos basados en Desempeño (PBC, por sus siglas en inglés):** esquemas que pueden darse entre dos privados, entre una estructura gubernamental y un proveedor privado, o entre dos instancias gubernamentales.
- **Contratos de Impacto Social (CIS):** que contemplan la intervención de un inversionista social, quien aporta capital *up-front* para el proveedor de servicios. Cuando se logran las metas, el gobierno reembolsa al inversionista.

A continuación, se da un **resumen de las recomendaciones** desarrolladas a lo largo del documento. Se dividen en tres categorías: 1) acciones enfocadas a PBC (indicadas en verde ●), 2) acciones enfocadas a CIS (indicadas en azul ●) y 3) acciones generales (sin un color específico).

Cuadro 1. Resumen de recomendaciones

Acciones para impulsar los PpR en las entidades federativas	
EJECUCIÓN	
1	Implementar PBC para proyectos de corto plazo y con problemáticas que busquen mejorar la eficiencia en la provisión de servicios. Ello implica que los actores involucrados tengan un conocimiento muy puntual del problema y del tipo de intervención promovida.
2	Implementar CIS para proyectos de mediano y largo plazo enfocados a actividades productivas, preventivas, o temas transversales.
FINANCIAMIENTO	
3	Crear fideicomisos que permitan financiar esquemas de PpR a largo plazo, coordinados por instancias públicas de planeación capaces de mantenerse de un sexenio a otro.
4	Adaptar la Ley de Coordinación Fiscal para permitir etiquetar fondos o recursos destinados al PpR de proyectos estatales.
5	Firmar acuerdos con la banca de desarrollo nacional o multilateral para que funjan como garantía de los pagos en el marco de los CIS.

ASPECTOS LEGALES

- 6 Modificar las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) estatales para establecer PBC en proyectos a corto plazo.
- 7 Ajustar las Leyes de Asociaciones Público Privadas (Leyes de APP) estatales para implementar CIS en proyectos a mediano y largo plazo.

MEDICIÓN Y SEGUIMIENTO

- 8 Consolidar los Sistemas de Evaluación del Desempeño estatales, de acuerdo a los objetivos y necesidades de cada estado, y desarrollar esquemas de verificación sólidos específicamente dirigidos a validar el cumplimiento —o no— de resultados.

Acciones de apoyo para impulsar los PpR

ASPECTOS FISCALES

- 9 Clarificar el régimen fiscal para los inversionistas, a fin de facilitar su involucramiento en proyectos de CIS, incluyendo otorgar incentivos financieros o estímulos fiscales.

CAPACIDADES TÉCNICAS

- 10 Movilizar y capitalizar los conocimientos de instancias especializadas, nacionales e internacionales, para desarrollar metodologías de evaluación específicas para PpR.
- 11 Impulsar la capacitación sobre metodologías de verificación de resultados y medición de impacto para bancos e inversionistas tradicionales.
- 12 Establecer campañas de fortalecimiento y profesionalización para los evaluadores locales en cada estado.
- 13 Desarrollar programas de asesoramiento y capacitación para los proveedores de servicios.

DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

- 14 Desarrollar y difundir documentación técnica para la implementación de PpR adaptada al contexto mexicano.
- 15 Promover y/o participar en eventos de divulgación sobre el PpR.
- 16 Impulsar un esfuerzo, a nivel de consumo, que busque la igualdad en el bienestar de los beneficiarios al financiar el desarrollo y lanzamiento de los primeros proyectos de PpR en el país.

Fuente: Elaboración propia

Introducción

Para lograr los objetivos de la Agenda 2030 se requiere de la **movilización y uso eficiente de recursos nacionales** e internacionales de los sectores público y privado, mediante una estrategia coordinada de cooperación multi-actor. Los limitados recursos disponibles aumentan la necesidad de un gasto eficiente, es decir, de promover un mayor valor por el dinero público destinado al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los ODS. En el contexto de austeridad que enfrenta México, y considerando la crisis sanitaria y económica a partir de la pandemia por el virus SARS-CoV-2

(COVID-19), los esquemas de PpR tienen el potencial de promover mayor transparencia en el uso e impacto de los recursos públicos, asegurando que los fondos disponibles se enfoquen en programas con resultados sociales probados y permitiendo una mejor rendición de cuentas.

Estos esquemas son acuerdos de financiamiento donde **los pagos están condicionados al logro de resultados** y/o impactos sociales, verificados de manera independiente (ver Figura 1).

Figura 1. Esquema de Pago por Resultados



Fuente: Ethos (2019a)

Por sus características, estos instrumentos financieros tienen como **potenciales beneficios** la protección de las finanzas públicas, el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación, y el fomento de la eficacia de la política pública. Para que se puedan implementar adecuadamente es necesario que tanto el contratista como el proveedor tengan capacidades mínimas en temas de Gestión basada en Resultado, o de Monitoreo y Evaluación; cuenten con procesos sólidos de administración financiera; y que la intervención tenga una complejidad intermedia dentro de la Teoría del Cambio.

Como ya se mencionó, el presente Plan de Acción fue desarrollado por Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030 y el proyecto Iniciativa Agenda 2030 de la GIZ México. Su objetivo es revisar y actualizar un primer Plan de acción trazado en 2018 por el Social Finance UK y Henderson & Alberro por encargo de la Jefatura de la Oficina de Presidencia (JOP) en colaboración con la GIZ, de que se busca mantener ciertos resultados.

La metodología seguida para poder establecer las recomendaciones de este **Plan de Acción** está dividida en **dos partes**. En primera instancia, se realizó una revisión literaria que buscó, primero, actualizar la información existente sobre esquemas de PpR a partir de la última publicación de Ethos, “Pago por Resultados: de la promesa a la realidad” (Ethos, 2019a), y, en segundo lugar, revisar las capacidades del país en términos de Gestión para Resultados, considerando el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). De igual forma, se realizó un breve mapeo de mecanismos de PpR exitosos a nivel internacional en la gestión de agua y la perspectiva de género.

También se realizó una actualización participativa del **primer Plan de Acción compuesta por una serie de entrevistas y un Taller de Discusión**. Se realizaron un total de 14 entrevistas a perfiles de evaluadores, altos funcionarios de la Administración Pública Federal (APF), expertos internacionales en mecanismos de Inversión de Impacto y Pago por Resultados, y secretarios de finanzas a nivel estatal. El taller se realizó a finales de octubre de 2020 con el objetivo de recibir retroalimentación sobre el contenido, la priorización y la temporalidad de las recomendaciones establecidas en el antiguo plan, con ayuda de dos consultas para determinar su grado de aceptación. También se buscó sensibilizar y fomentar la apropiación de las características de los instrumentos de PpR y de las recomendaciones por parte de funcionarios públicos.

La primera sección de este documento establece un breve **diagnóstico** de los principales problemas y retos para la implementación de estos esquemas en México, así como recomendaciones concretas y claras para sortearlos a nivel federal y estatal. En la segunda sección, se presentan breves **casos de estudio** en gestión del agua y perspectiva de género. Finalmente, la tercera sección establece una **ruta de priorización e implementación** temporal de todas las recomendaciones.

Capítulo 1. Antecedentes

1.1 ¿Qué son los PpR y para qué sirven?

Se trata de acuerdos de financiamiento, basados en **incentivos, conceptos y lógicas de la teoría del Principal-Agente**, en los que **los pagos están condicionados al logro de resultados** y/o impactos sociales, verificados de manera independiente -Véase Figura 1- (Ethos, 2019a).

Este esquema contempla dos actores: el pagador por resultados —el Principal—, que puede pertenecer a la esfera pública, privada o internacional; y el proveedor de servicios —el Agente—, que puede ser una instancia gubernamental, organización de la sociedad civil, despacho privado, etc. En esta relación, el Principal define *ex ante* los impactos y/o resultados que se quieren alcanzar y diseña una serie de incentivos económicos y/o reputacionales (Grittner, 2013; Ethos, 2019a) para fomentar que el Agente lleve a cabo las acciones necesarias para recibir el pago; se debe resaltar que este último absorbe la totalidad del riesgo de toda la transacción (Eisenhardt, 1989; Laffont y Martimort, 2001).

Para que este tipo de acuerdos sean exitosos, se deben contemplar **las siguientes especificaciones** (Ethos, 2019a):

- El esquema de pago, asociado con los riesgos asumidos por el Agente, debe generar expectativa o presión financiera sobre éste.
- Las metas deben contribuir a los objetivos del Principal.
- Debe ser posible medir los resultados.
- La medición y evaluación deben realizarse por agentes independientes para asegurar el carácter legítimo del aliciente.

Los incentivos dentro del esquema de PpR están conformados por la estructura de las métricas (indicadores que condicionan los pagos) y el esque-

ma de pagos (plazos y montos). La primera depende del tipo de indicadores y la exigencia técnica de las metas. Éstos conforman el nivel de dificultad y el reto operativo y metodológico del proveedor de servicios para alcanzar las métricas. Por su parte, el segundo depende de los conceptos financieros que contemplan los pagos, sus plazos y la exigencia técnica de las metas definidas. Todo ello determina, a su vez, tanto **el motivo como la presión a la que el proveedor está sujeto** para cumplir con el compromiso adquirido (Ethos, 2019a).

Existen **diferentes formas** en las que la estructura básica de Principal-Agente puede ser utilizada que dependen de la problemática social que se quiera atender, el conjunto de actores involucrados, los arreglos institucionales establecidos y los mecanismos financieros seleccionados (Ethos, 2019a).

Se registran **varias tipologías** de instrumentos de PpR. Para este Plan de Acción, se plantearon los siguientes (Banco Mundial, 2019):

- **Performance-based Transfers (PBT) o Transferencias basadas en el Desempeño:** esquemas entre dos instancias de gobierno; puede ser entre órdenes de gobierno (uno central y uno local) o entre diferentes estructuras dentro del mismo (secretaría de estado y órgano desconcentrado, por ejemplo).
- **Performance-based Contracts o PBC:** esquemas entre dos privados, o entre una estructura gubernamental y un proveedor privado.
- **Social Impact Bonds o CIS:** estos contemplan la intervención de un inversionista social, el cual aporta capital *up-front* para la intervención del proveedor de servicios. Cuando se logren las metas, el gobierno reembolsa al inversionista.

El auge de estos instrumentos financieros radica en **los retos actuales a los que se enfrentan las estructuras gubernamentales**, y en sus potenciales beneficios — a continuación— considerando el contexto político, económico y de salud de cada país.

La implementación de instrumentos de PpR responde a **tres grandes necesidades**:

- 1. Proteger las finanzas públicas**
Dado que los pagos sólo se realizan si se alcanzan los resultados acordados. Los PpR son oportunos en contextos de **austeridad financiera**.
- 2. Promover la Gestión basada en Resultados**
Ya que su adopción permite **fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación actuales**, pues los operadores se ven obligados a planificar y pensar en indicadores y metas realistas.
- 3. Fomentar la eficacia de la política pública**
El incentivo que representa este instrumento motiva a los proveedores a obtener **más y mejores resultados**.

Otros objetivos de los que se ha hablado, pero que no han sido demostrados, son:

- 1. Promover la innovación social**
El PpR se implementa en contextos en los cuales el modelo de intervención ya está definido y probado, de lo contrario, el riesgo de no alcanzar los resultados es demasiado alto, lo cual hace inviable dicho esquema, **al no estar diseñado para promover la innovación social**.
- 2. Atraer más financiamientos**
Como tal, este esquema funciona sobre la base de presupuestos existentes; sólo cambia la forma en la cual se invierte el dinero. Ahora bien, no se puede descartar la posibilidad de que la **demonstración efectiva del logro de resultados** pueda motivar a los financiadores a movilizar más fondos para ciertos programas. Esto es lo que provoca que sea más “un argumento” a favor de ciertas políticas y programas que una garantía para su obtención.
- 3. Promover la transparencia**
Al obligar al operador a realizar ejercicios de planeación, diseño de matrices de marco lógico y métricas, se puede brindar más informa-

ción sobre los proyectos o programas sociales correspondientes. En este sentido, se tiende a producir más información. No obstante, la producción no equivale a difusión (aunque sea un primer paso indispensable); un estudio de 15 casos en América Latina ha mostrado que, en la mayoría de los proyectos, los datos que se obtienen no son de uso público (Ethos, 2019a). Por ello, se promueve una **cultura de la información, más no de su difusión**.

- 4. Fomentar la eficiencia**
No queda claro si los PpR tienen una *ratio* costo-beneficio positivo al compararlo con las formas de operar tradicionales; en particular, porque su puesta en marcha requiere fortalecer las capacidades de monitoreo y evaluación junto con el establecimiento de ciertos arreglos institucionales.

1.2 ¿Bajo qué requisitos mínimos se debe utilizar este tipo de instrumentos?

1.2.1 Capacidades mínimas de la Gestión basada en Resultados

El uso de un PpR es pertinente cuando el enfoque está en los resultados (Instiglio, 2017; Ethos & Brookings, 2017); la intención del instrumento debe girar en torno a la obtención de resultados medibles y alcanzables que tengan un impacto real en la población que buscan atender. Para ello, es necesario que las instituciones involucradas cumplan con **dos condiciones**.

La primera requiere que las instituciones participantes —en particular, el pagador y el proveedor de servicios— tengan un **mínimo de capacidades desarrolladas en temas de monitoreo y evaluación**. Es imprescindible que sean capaces de llevar a cabo planeaciones de mediano plazo, y que dominen la metodología del marco lógico junto con el diseño de indicadores. Además, el proveedor, debe contar con la competencia para realizar los levantamientos de información que permitirán calcular las métricas de cada proyecto.

La segunda necesita que el gobierno cuente con **capacidades relacionadas con la Nueva Gestión Pública** y el Presupuesto basado en Resultados. En caso de que ya haya completado su ciclo presupuestario, apegado a los principios de seguimiento, monitoreo y evaluación para la determinación de su planeación y presupuestación, tendrá menos dificultades para adaptarse a un esquema en el que se prioricen los resultados, mejorando así la eficacia y, potencialmente, la eficiencia de su gasto. Así mismo, se simplificará el proceso en cuanto al diseño del esquema de PpR porque se contará con información sobre el éxito en intervenciones pasadas, y se podrá determinar con mayor facilidad las métricas y metas relacionadas al desembolso de los pagos.

1.2.2 Complejidad intermedia de la Teoría del Cambio

El esquema de PpR busca incentivar el logro de más y mejores resultados, lo que implica mejorar la metodología de intervención. Por un lado, para que el esquema tenga sentido la relación entre las acciones y el resultado **no puede ser demasiado sencilla**, ya que existiría poco margen de maniobra para mejorar la metodología; y por otro, se necesita evitar que existan **demasiadas hipótesis y pasos** entre actividades y resultados, pues las metas finales no deben depender demasiado de condiciones externas al modelo; una teoría del cambio muy compleja pone en riesgo el alcance de los resultados.

Por todo esto se busca que la complejidad sea **intermedia** en lo que respecta a la **Teoría del Cambio**.

1.2.3 Capacidades de administración financiera

Para poder llevar a cabo un PpR en el que el gobierno sea un participante activo, es necesario que cuente con **buenas capacidades de administración financiera**, es decir, que tenga sistemas financieros eficaces y oportunos, procedimientos bien establecidos y personal capacitado para implementar todo lo anterior. Esto permitirá garantizar que cualquier esquema sofisticado de gestión

financiera como este pueda ser asumido por la instancia gubernamental sin mayores dificultades.

1.2.4 Condiciones y consideraciones adicionales

Además de las condiciones previamente mencionadas, es importante enfatizar que los esquemas de PpR no son aptos para todo tipo de intervenciones sociales y/o ambientales. Un conjunto de criterios debe cumplirse para que resulten pertinentes.

- **Flexibilidad suficiente** para la maximización de los resultados (Instiglio, 2017; Ethos, 2019a): este tipo de esquemas permite al pagador reducir el control sobre las actividades y otorga mayor flexibilidad al proveedor de servicios para realizar modificaciones o ajustes que resulten en un impacto mayor.
- **No intervenir en los servicios fundamentales** del gobierno (Ethos & Brookings, 2017): existen ciertos servicios públicos que son considerados exclusivos del Estado; buscar que terceros jueguen un papel importante en ellos, puede traer más problemas que soluciones, además de posibles implicaciones legales; sin embargo, es posible su participación si se limita únicamente a algunos aspectos del mismo.
- **Alineación del esquema con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Plan Estatal de Desarrollo:** para cumplir con lo que el pagador por resultados solicita, es necesario que la intervención a realizar y las metas establecidas estén alineadas con lo que el Estado requiere. Así, se garantiza que se estén atendiendo problemas públicos bien identificados y evita que aumenten las brechas de desigualdad.
- **Alineación de los incentivos** para el bienestar de los beneficiarios (Instiglio, 2017): Relacionado con el punto anterior, es fundamental que tanto el pagador por resultados como los proveedores tengan siempre presente el bienestar de los beneficiarios. Esto significa que se tiene que priorizar a la población vulnerable que se busca ayudar por encima de otros intereses. Al atar el financiamiento al logro de los resultados esto es lo que se quiere lograr.

Por otro lado, vale la pena establecer que los esquemas de PpR pueden ser particularmente útiles cuando se trata de la implementación de políticas públicas para alcanzar los **ODS de la Agenda 2030**, así como para conseguir el objetivo de “no dejar a nadie atrás”, pues su implementación se inserta en el Marco de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible establecido por la OCDE (OCDE, 2016). Dicho marco, facilita la alineación de mecanismos institucionales, prácticas y procesos para el cumplimiento de los ODS. (Ver Anexo 1).

Los PpR también se asocian con una **posible mejora de la gestión pública**, coincidiendo en varios de sus principios con los fundamentos de la **Nueva Gestión Pública (NGP)**. Concepto que contempla dentro de sus principales objetivos “aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público y así lograr el fortalecimiento de la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social” (Escobar, 2019). (Ver Anexo 2).

Finalmente, hay que tomar en cuenta que, en México, los programas presupuestarios del gobierno federal tienen que ser evaluados bajo diferentes marcos jurídicos que establecen estrategias para la **Gestión y el Presupuesto basados en Resultados**. Esto implica procesos y herramientas que evalúan **el impacto del gasto, los logros de los programas gubernamentales y las políticas públicas, y el desempeño de las instituciones y los funcionarios**; por lo que es necesario que las políticas y los esquemas gubernamentales trabajen en sintonía en cumplimiento de los objetivos y metas, nacionales e internacionales, para el desarrollo.

Capítulo 2. Esquemas de PpR en los estados

Este capítulo está dividido en tres secciones que contienen 16 recomendaciones de implementación. En la primera parte, se presenta un análisis de factibilidad para la aplicación de los PpR a nivel federal y estatal; en la segunda, se introducen las recomendaciones para su ejecución a nivel estatal; y en la tercera, se exponen acciones de apoyo para desarrollar y fortalecer su uso en México.

2.1 Análisis de factibilidad a nivel federal y estatal

2.1.1 Federal: capacidades sólidas, pero poca flexibilidad

El gobierno federal cuenta con mayores capacidades que los estados en términos de Gestión basada en Resultados, PbR y NGP (Anexo 2, sección A.2.2). Lo que significa que cumple con una de las condiciones más importantes para poder implementar instrumentos de PpR (Anexo 1, sección 1.2.1). Además, hay que recordar que el contexto actual prevé un escenario de fuertes restricciones presupuestarias en los próximos años, lo que es un poderoso argumento para proponer los esquemas de PpR como una forma de proteger las finanzas públicas.

No obstante, la forma en que se planea, estructura y valida el presupuesto anual a nivel federal, establecida en gran medida en las Leyes de Presupuesto de Egresos de la Federación, es muy limitada en cuanto al uso flexible del presupuesto, un ejemplo es el condicionamiento del desembolso para ciertos rubros.

Además, dado que uno de los criterios utilizados para establecer los mayores montos presupuestarios consiste en realizar ajustes de acuerdo a lo utilizado durante el año anterior, los funcionarios públicos planifican sus gastos para hacer uso de la

totalidad de los fondos en el tiempo exigido y bajo la normatividad prevista. Por lo tanto, un subejercicio de recursos podría implicar que el presupuesto del año siguiente disminuya. Así que un esquema de PpR, cuando los fondos no están garantizados, entra en contradicción con los incentivos previamente establecidos.

Considerando lo anterior, no parece factible establecer esta clase de esquemas a nivel federal. Aunque no significa que se tenga que renunciar completamente a la perspectiva de implementarlos en la administración federal, sí se sugiere retomar esta conversación en el futuro, cuando el contexto sea más favorable.

2.1.2 Estatal: necesidades financieras alineadas con esquemas de PpR

El panorama a nivel estatal es más optimista para los esquemas de PpR. Una de las ventajas es su relativa **flexibilidad en la normatividad y gestión presupuestaria**. En otras palabras, si bien los estados siguen en gran medida las pautas establecidas por la federación en términos del etiquetado del gasto, tienen la libertad de decidir sobre los programas que mejor se ajusten a su situación, siempre que se mantengan en sintonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

Igualmente, se entrevistó a distintos funcionarios estatales, quienes mostraron un **gran interés** por este tipo de esquemas; en particular, por los CIS y los PBC. Para ellos, la posibilidad de que este tipo de instrumentos vengan de la mano con mejoras en la gestión administrativa es una gran ventaja, pues los esquemas de PpR ayudarían a resolver dos grandes problemáticas: la falta temporal de liquidez y la imposición de ciertas restricciones en los presupuestos, ambas se abordarán con mayor detalle a continuación.

2.1.2.1 Falta temporal de liquidez

Los estados de la república se enfrentan a diferentes dificultades en cuanto a la **planeación y presupuestación** de sus ejercicios fiscales. Dependen aproximadamente en un 90% de los recursos provenientes de la Federación, principalmente de las Participaciones y Aportaciones establecidas en los Ramos 28 y 33; mientras que el resto de sus ingresos resultan de la recaudación de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y cobro de deuda (ASF, 2018). Así que la transferencia oportuna de los recursos federales es indispensable para que las entidades puedan operar de forma ininterrumpida.

A pesar de que las metodologías que los estados utilizan en la elaboración de su Plan Estatal de Desarrollo, junto con los programas derivados de éste, se mantiene alineada con las metas del Plan Nacional de desarrollo y de la Agenda 2030, su ejecución se dificulta por la existencia de constantes **retrasos temporales** en la recepción de los recursos procedentes de la federación; esta demora puede llegar a durar hasta 6 meses a partir del inicio del año fiscal. Este tiempo de espera suele atribuirse a una **serie de gestiones administrativas difíciles de agilizar**. En otras palabras, aun cuando los estados cuenten con buenos procesos en la determinación de las acciones e intervenciones de sus ejercicios fiscales, no pueden ejecutarlos debido a que no cuentan con los recursos económicos para hacerlo en el momento planificado. Por lo que para hacer frente a la falta temporal de liquidez, suelen recurrir a deudas de corto o largo plazo, dependiendo de la temporalidad de la intervención y del costo económico de la misma.

2.1.2.2 Restricciones presupuestarias

Otra barrera importante es el **poco presupuesto** del que dispone cada estado para poder llevar a cabo sus funciones, junto con un nivel bajo de soberanía sobre el destino de dichos recursos.

En otras palabras, si bien es cierto que el gobierno federal aporta un presupuesto específico a cada

entidad, también es importante recalcar que la mayoría de esos recursos llegan etiquetados para destinarse a puntos concretos, limitando así el uso que se les puede dar; lo que provoca que el gasto para llevar a cabo acciones o intervenciones de acuerdo a las necesidades, oportunidades y clivajes sociales y económicos de cada gobierno esté limitado a los remanentes de lo aportado por la federación y a los ingresos particulares de cada uno. Por lo tanto, y al igual que en el punto anterior, es común que los estados federados acudan a esquemas de coinversión con actores privados para poder solventar esta situación.

2.2 Recomendaciones para la ejecución a nivel estatal

A continuación, se presentan ocho recomendaciones dirigidas a los gobiernos estatales para el desarrollo de esquemas de PpR.

2.2.1 Aspectos operativos

En el capítulo anterior se estableció que uno de los grandes retos de los estados consiste en **atender la falta de liquidez temporal y la falta de presupuesto** que anualmente encaran sus finanzas públicas. Para hacer frente a estas problemáticas, cuentan con tres opciones: 1) contraer deuda de corto plazo, 2) contraer deuda de largo plazo o 3) buscar esquemas de coinversión con actores privados. No obstante, y dada la austeridad republicana actual, la deuda de largo plazo no es recomendable; además, requiere de la aprobación del congreso local y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Por esto, **los estados privilegian la contracción de deuda a corto plazo o los esquemas de coinversión**, tales como, las Asociaciones Público-Privadas.

Asociar estas estrategias a instrumentos de PpR, en donde se condicione el pago al logro de resultados, **permitiría tener una mejor gestión de la deuda** y, así, **proteger las finanzas públicas**. Por lo que, si no se logran los resultados establecidos, los recursos podrían destinarse a otras necesidades de la población o al pago de la deuda ya existente.

En este contexto, varios funcionarios entrevistados valoran la forma en la cual la estructura del CIS prevé la participación de inversionistas, que trae de la mano una mayor autonomía para los gobiernos estatales, pues abre la posibilidad de financiar actividades estratégicas para ellos y que son poco financiadas por la Federación. En particular, se mencionan dos sectores de especial interés: la creación de infraestructura productiva y el fomento a las actividades económicas.

Por lo anterior, las recomendaciones de este documento están enfocadas a impulsar el desarrollo de dos esquemas de PpR para el ámbito estatal: **los PBC y los CIS. En lo que sigue del presente reporte, se analizará el esquema de PpR más acorde al tipo de financiamiento** que las entidades puedan utilizar, dependiendo de la problemática que se quiera atender.

2.2.1.1 Deuda de corto plazo y PBC

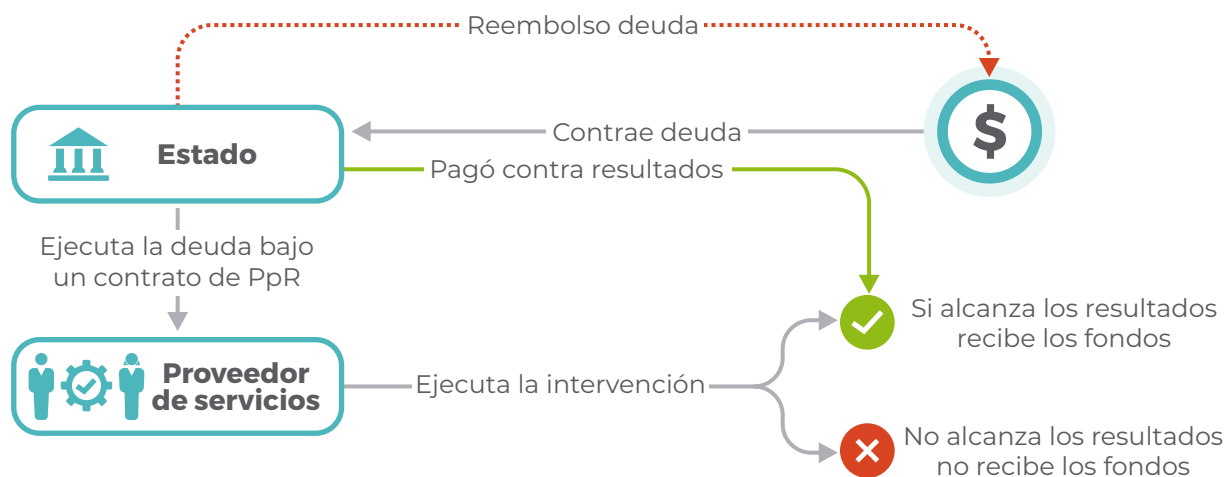
La deuda de corto plazo se contrae directamente por el ejecutivo estatal sin la aprobación de su

congreso ni de la SHCP y se liquida en el transcurso del mismo ejercicio fiscal. Se recurre a ella para poder subsanar la falta temporal de liquidez. Su principal desventaja radica en que, una vez recibidos los recursos, se deben liquidar con sus respectivos intereses, un gasto adicional innecesario.

El diseño de la intervención y la ejecución de los PBC implica **menos tiempo y costos de coordinación** en comparación con los CIS. Por lo tanto, se propone el uso de ellos **para resolver la problemática de las deudas de corto plazo.**

El funcionamiento sería el siguiente: el gobierno estatal contrae una deuda a corto plazo, ya sea con financiadores tradicionales o con inversionistas sociales, destinando esos recursos a un proyecto o programa público que se administre bajo un esquema de PBC con el proveedor local correspondiente. Si se cumplen las metas establecidas, el gobierno habría gastado con mayor eficacia; y si no se cumplen,¹ el gobierno podría destinar dichos recursos a otros fines o al pago directo de la deuda.

Figura 2. Ejemplo de PBC asociado a deuda de corto plazo



Fuente: Ethos (2019a)

¹ Como ejemplo de un PpR en el que no se cumplieron los objetivos finales está el Bono de Impacto Social en Estados Unidos. En agosto de 2012, se decidió realizar una intervención para apoyar la prestación de servicios terapéuticos a jóvenes de 16 a 18 años encarcelados en Rikers Island, Nueva York. Los adolescentes recibirían terapia de grupo para reducir el número de reincidencias una vez que los reclusos fueran liberados. En esta asociación público-privada participaron la ciudad de Nueva York, Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), Fundación Osborne, Bloomberg Philanthropies y Goldman Sachs. En 2015 el proyecto finalizó un año antes de lo previsto debido a que el programa estaba perdiendo su objetivo y no tenía ningún impacto en la disminución de la tasa de reincidencia. (Oslon y Phillips, 2013; Cohen & Zelnick, 2015; Farmer, 2015).

Por el tipo de instrumento y los plazos cortos, los problemas públicos que requieren ser atendidos deben corresponder a **problemáticas muy específicas y bien diagnosticadas**. El modelo de intervención no debe ser demasiado complejo manteniendo su carácter flexible. Por lo que no se recomienda implementar un PBC de corto plazo para problemáticas nuevas o poco atendidas, con poca evidencia de su factibilidad o que se encuentren en fase de experimentación. Pues implicaría una mayor dificultad para establecer un correcto sistema de seguimiento y evaluación, así como las líneas base que midan el éxito de la intervención.

Debido a esto, seleccionar problemáticas que busquen **mejorar la gestión de la provisión de un servicio y la eficacia del instrumento de política** es fundamental, como son los servicios públicos básicos relacionados con el medio ambiente: gestión del agua, servicios de recolección de basura, mejoras en las instalaciones de drenaje, entre otros.

Recomendación 1.

Implementar Contratos basados en Desempeño a partir de endeudamiento de corto plazo, para ejecutar proyectos que atiendan problemáticas que busquen una mejora en la gestión y en la eficacia. Ello implica que los actores involucrados tengan un conocimiento muy puntual de la problemática y del tipo de intervención promovida.

2.2.1.2 Asociaciones Público Privadas (APP) y CIS

Uno de los esquemas de coinversión más utilizados por los gobiernos a nivel nacional y estatal son las APP. Que están mejor adaptadas a problemáticas de mayor complejidad o para montos importantes de inversión; como pueden ser la construcción de hospitales, puentes o carreteras, entre otros. A pesar de que el marco jurídico de las APP varía en las distintas jurisdicciones, existen algunos elementos comunes que permite que se consideren como una **normatividad adecuada para la instrumentación** de esquemas de PpR, entre ellos los CIS.

Algunas problemáticas que pueden ser atendidas por este tipo de esquemas son las relacionadas con la generación o fomento de actividades productivas —integración de productores a cadenas de valor o emprendimiento de poblaciones vulnerables—; las intervenciones sociales de índole preventivo, correctivo o de rehabilitación (Ethos & Brookings, 2017) —reinserción social de personas privadas de su libertad; y, finalmente, temas más transversales —como el empoderamiento de la mujer o la educación. En resumen, son problemáticas a atender a mediano y largo plazo.

Recomendación 2.

Implementar CIS a partir de esquemas de coinversión con inversionistas privados o sociales, como las APP, para proyectos a mediano y largo plazo que atiendan problemáticas relacionadas a actividades productivas; de índole preventiva, correctiva o de rehabilitación; o temas transversales.

Se debe remarcar que **no se busca alentar un mayor endeudamiento público** por parte de los estados, por el contrario, al observar que ya existen ciertas inercias de financiamiento en la administración pública estatal, se recomienda el uso más eficiente de éstas. Las herramientas de PpR pueden mejorar el uso de los recursos provenientes de la deuda al atarlas al logro de metas establecidas previamente. Pues en el caso de que no se cumplan, puede llegar a existir un ahorro para el estado.

2.2.2 Aspectos financieros

Uno de los principales retos contemplados para el establecimiento de mecanismos de PpR a largo plazo es la **multianualidad**; es decir, el compromiso hecho por un gobierno dentro de un ejercicio fiscal que permanezca vigente en ejercicios fiscales futuros. A continuación, se exponen recomendaciones de acciones para hacer frente a este reto.

2.2.2.1 Fondos Estatales de Planeación Estratégica

Respecto al uso de esquemas de PpR durante largos periodos, se propone el establecimiento de uno o más fondos estatales vinculados a la planeación estratégica para el desarrollo económico, social y sostenible de la entidad. Un ejemplo de ello es el Consejo Nuevo León. Un organismo creado específicamente para administrar procesos de planeación estratégica de forma autónoma al gobierno en turno. Su reglamento interno prevé la constitución de un fideicomiso público o un **fondo administrado por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado**, que también cuente con aportaciones de la sociedad civil.

Un fondo así permite el uso de esta clase de instrumentos de pago de esquemas de PpR, debido a que, para empezar, su carácter transexenal lo vuelve intocable por los cambios administrativos; pudiendo asegurar la continuidad de los proyectos cuando no sean establecidos al inicio de los periodos de gobernación; además, al contar con aportaciones mixtas, se garantiza la disponibilidad de recursos para el desembolso sin las complicaciones relacionadas con los periodos del ejercicio fiscal; y, por último, los dos elementos anteriores fomentan un entorno de confianza para los/las inversionistas y el sector privado.

Aunado a la planeación estratégica de largo plazo, **un fideicomiso** presenta beneficios en sí mismo para implementar esquemas de PpR gracias a su flexibilidad, ya que puede ser utilizado para diversos propósitos y combinar recursos federales, estatales, públicos y/o privados, tanto en dinero como en especie. Tampoco existe un plazo mínimo de duración, por lo que se pueden financiar proyectos con distintos horizontes temporales. Su creación requiere de una aprobación de carácter administrativo y su administración está sujeta a las previsiones en materia de transparencia y rendición de cuentas de la administración pública.

No obstante, como los fideicomisos son revocables en cualquier momento, pueden crear **incertidumbre jurídica** derivada de posibles cambios en las decisiones políticas; su creación implica, además, altos costos económicos y burocráticos (Ethos & Brookings, 2017). Pero al estar vinculados a un órgano transexenal como es el Consejo Nuevo León, estas desventajas se reducen.

A pesar de que la creación de nuevos fideicomisos a nivel federal se ha limitado por la Ley Federal de Austeridad Republicana, a nivel estatal esta sigue siendo una estrategia vigente para destinar recursos a objetivos de desarrollo económico y social. Asimismo, los entrevistados los han reconocido como el **vehículo financiero más adecuado** para facilitar la puesta en marcha de los CIS.

En resumen, un fideicomiso podría ser el vehículo jurídico (contractual) y financiero para la implementación de esquemas de PpR, como parte de un **órgano transexenal estatal**, enfocado en la planeación estratégica de las entidades.

Recomendación 3.

Instalar un órgano estatal transexenal que fomente el desarrollo económico, social y sostenible de cada entidad y prevea la constitución de fondos o fideicomisos que, a su vez, sirvan como vehículo jurídico y financiero para la implementación de CIS, así como de garante para los/las inversionistas.

2.2.2.2 Otras consideraciones

Si se desea que las recomendaciones anteriores se repliquen en el futuro sin restricciones, se tienen que hacer **modificaciones a la regulación existente** de forma tal que se garantice la protección de partidas presupuestarias dedicadas al PpR. Esto permitirá aumentar la confianza de los actores involucrados en la capacidad del gobierno de asegurar fondos a largo plazo, así como la contratación por resultados.

Recomendación 4.

Adaptar la Ley de Coordinación Fiscal que, actualmente, se encarga de etiquetar fondos para partidas presupuestarias específicas dentro de los estados, buscando que incluya a los esquemas de PpR en proyectos contratados por las entidades federativas.

Otra forma de aumentar la confianza de los/las inversionistas en cuanto a la capacidad de pago del gobierno es a través de la **colaboración del sector bancario mexicano** y de la banca multilateral, que se encargarían de dar garantía sobre los pagos al momento en que éstos se devenguen (especialmente para los CIS).

Recomendación 5.

Para los CIS, firmar un acuerdo con la banca mexicana o la banca multilateral para que garanticen, parcial o totalmente, el pago de resultados al/a la inversionista en caso de insolvencia de la entidad gubernamental.

2.2.3 Aspectos legales

Una vez seleccionado el tipo de financiamiento y la temporalidad de este, es necesario definir **bajo qué marco regulatorio** se va a incorporar el esquema de PpR. En este punto se deben revisar la LAASSP, la Ley de APP y el marco jurídico que regula la celebración de fideicomisos,² para identificar los principales beneficios y limitantes de cada una, así como las adecuaciones de corto plazo que tendrían que llevarse a cabo.

2.2.3.1 LAASSP

Las LAASSP son esquemas tradicionales para la contratación de servicios públicos que permiten a este sector celebrar contratos multianuales con un agente privado. No obstante, la multianualidad está sujeta a la disponibilidad de los recursos públicos presupuestarios para cada ejercicio fiscal, por lo que no existe garantía de que los recursos se presupuestarán para el pago de servicios en el siguiente ciclo (Ethos & Brookings, 2017). Se trata de **un ambiente muy incierto** para el/la inversionista, a menos que se hayan previsto esquemas de fondeo desde un inicio, como los fideicomisos.

La multianualidad de este tipo de leyes se contempla exclusivamente **para casos “excepcionales”** debido a que su justificación es responsabilidad de la dependencia contratante, lo que deriva en un importante riesgo administrativo para los funcionarios que la aprueben. Por otro lado, no exige ni un análisis costo-beneficio, ni uno del Valor por el Dinero, que comprueben que este tipo de contrato es la manera más eficiente de ejercer el gasto público. Esto último implica que el expediente técnico sea más ágil y menos costoso de complementar (Ethos & Brookings, 2017).

Esta ley también plantea algunas **restricciones implícitas** para los proveedores de servicios debido a las exigencias administrativas que establece. Aquí entra en juego la capacidad operativa del proveedor y su experiencia previa en contratos con el sector público, por lo que su falta de trayectoria puede reducir la posibilidad de un contrato, o del éxito en el uso de un esquema de PpR. Además, el incumplimiento de las metas, derivaría en un pago cero, lo cual supone un incumplimiento contractual y representa un riesgo para el proveedor de servicios, no sólo por las pérdidas derivadas de esta situación, sino porque quedaría inhabilitado para participar en futuras adquisiciones gubernamentales.

² Aunque cada estado cuenta con leyes propias, analizar las leyes federales es una referencia pertinente, pues las estatales suelen estar muy apegadas a ellas.

Por otro lado, y como potencial beneficio, se advierte la posibilidad de realizar adjudicaciones directas sin necesidad de una licitación, lo que **facilitaría los procesos de contratación** iniciales; asimismo, los servidores públicos, familiarizados con el esquema y las reglas aplicables, podrían agilizar la evaluación del proyecto para su eventual aprobación (Ethos & Brookings, 2017); Para terminar, no se requiere del visto bueno de la Cámara de Diputados ni del congreso local, por lo que la aprobación del contrato recae en la secretaría u organismo público contratante de los servicios (Ethos & Brookings, 2017).

Hay que remarcar que esta flexibilidad en el proceso de contratación no debe ir en contra de los criterios de calidad de cada proyecto, teniendo la obligación de considerar además las exigencias particulares que requieren los esquemas de PpR. Por lo anterior, se recomienda que su aprobación descansa en una instancia técnica especializada con el fin de reducir los riesgos de fracaso.

Recomendación 6.

Hacer uso de la LAASSP para aquellos proyectos de corto plazo, en los que se tenga certeza de la disponibilidad de los recursos, y aplicando esquemas de PBC.

Para agilizar y hacer administrativamente factible su uso en este tipo de proyectos, se recomienda:

- Mitigar las restricciones implícitas al proveedor de servicios.
- Promover la flexibilidad en la ejecución de los servicios, definiendo únicamente las condiciones de servicio mínimas en los contratos.
- Flexibilizar los poderes de supervisión pública en los contratos.

- Incluir indicadores de proceso (y no sólo de resultados) dentro del PpR con el objetivo de evitar el pago cero.
- Para garantizar la calidad de los proyectos y minimizar los riesgos de incumplimiento, se recomiendan las siguientes acciones:
- Buscar que la aprobación del proyecto descansa en una instancia técnica independiente y especializada en este tipo de proyectos.
- Utilizar criterios de evaluación de ofertas acordes con la contratación por resultados.
- Fortalecer la supervisión pública en los contratos relacionados con el cumplimiento de los objetivos y la observación de las restricciones del servicio.

2.2.3.2 Ley de APP

Aprobada en 2012, esta Ley es el **esquema más sólido** de la administración pública para regular los planes multianuales de prestación de servicios. Si bien no se incluye una referencia expresa a proyectos de innovación social en general, se identificó como **la más adecuada para implementar un CIS en México** (Thomson Reuters Foundation e Instiglio, 2014; Ethos & Brookings, 2017), y los funcionarios entrevistados estuvieron de acuerdo con esto. Es más, al presentar la posibilidad de una contratación multianual, los costos políticos y económicos se incrementan para el gobierno y con ello, se reducen los incentivos para anular o incumplir el contrato. De esta forma, hay una mayor certidumbre entre los/las inversionistas y proveedores de servicios (Ethos & Brookings, 2017).

Existen **tres procedimientos de contratación a partir de la Ley de APP**³ que dependen del origen de los recursos, pueden ser los incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los recursos públicos federales provenientes de fondos extrapresupuestales (numerario distintos al PEF) o los recursos públicos federales en forma de aportaciones en autorizaciones, concesiones, permisos, bienes u otras de carácter administrativo (distintos a numerario). Los dos últimos son los más aplicables al CIS dado que existe mayor flexibilidad de movilizar recursos que no están estrictamente etiquetados en el PEF. De estos dos tipos de contratación, el caso de los recursos públicos federales distintos a numerario es el más ágil de aprobar, pues sólo es necesario que la propia entidad o dependencia que está promoviendo el proyecto realice su dictamen de viabilidad sin tener que recurrir a otras instancias. Dependiendo de las circunstancias del caso, puede ser recomendable acompañarlo con un fideicomiso de garantía de pago, como un vehículo financiero, mas no contractual (Ethos & Brookings, 2017).

La Ley de APP también presenta **algunas restricciones** relacionadas con el plazo mínimo de cada proyecto —3 años a nivel federal y hasta 5 a nivel estatal— (Ethos & Brookings, 2017); exige mayores evaluaciones y procesos, lo cual repercute en costos de transacción más elevados comparado con la LAASSP (Ethos & Brookings, 2017); y sólo garantiza pagos multianuales para proyectos de infraestructura.

Recomendación 7.

Hacer uso de la Ley de APP para implementar CIS, u otro tipo de esquemas similares, para financiar proyectos de mediano o largo plazo o con una inversión significativa, en infraestructura productiva. Las acciones concretas para hacer frente a las restricciones antes señaladas deberán abordarse dependiendo de cada caso.

2.2.4 Monitoreo, evaluación y verificación

En México, el **SED** es el sistema de medición y evaluación de los programas presupuestarios que sustenta la toma de decisión de la planeación y programación del gasto público. Si bien a nivel federal está relativamente bien consolidado, en las entidades su adaptación y utilización no va al mismo ritmo.

La planeación es la etapa del ciclo político para la que se **han invertido más esfuerzos** por medio de distintas metodologías establecidas para la creación del Plan Estatal de Desarrollo y el diseño de sus respectivos programas. Derivado de esto último, los gobiernos locales necesitan superar **la integración de padrones de beneficiarios** para la totalidad de los programas presupuestarios administrados por ellos, a fin de tener mejor información sobre las poblaciones vulnerables y el tipo de políticas que ya se están llevando a cabo (SHCP, 2009).

³ El artículo 23 de la Ley de APP indica tres procedimientos de contratación de proyectos en función de las aportaciones realizadas al mismo. En el primero de los supuestos, si los recursos están incluidos en el PEF, se requieren: el dictamen de viabilidad referido en el art. 14 de dicha ley; el registro en la cartera de inversión a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y la autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, en términos del artículo 24 de esta ley.

Se advierten **dos etapas importantes del ciclo presupuestario** que requieren ser reforzadas a nivel estatal. La primera es la presupuestación en sí, ya que necesitan diseñar e implementar políticas públicas con el fin de generar ahorros y criterios claros para la redistribución de los recursos obtenidos a partir de estos (SHCP, 2009); la segunda radica en el uso de la información de las etapas de seguimiento y evaluación como datos estratégicos para la toma de decisiones en los procesos de programación y presupuestación (SHCP, 2009).

Todo lo anterior debe consolidarse si realmente se considera adoptar esquemas de PpR, que es lo que se propone gracias a la **potencial sinergia** que existe entre éstos y el SED. Sin embargo, estos procesos de fortalecimiento deberán definirse de acuerdo con las **necesidades** y, en particular, las capacidades existentes, las características de los programas a instrumentar y el tipo de población objetivo.

Si bien los SED estatales constituyen un punto de partida importante que ejemplifican lo mínimo solicitado, en términos de capacidad de las entidades en temas de Monitoreo y Evaluación, es necesario desarrollar sus propios **mecanismos de verificación independientes y confiables**, para validar si se han alcanzado, o no, los resultados.

Recomendación 8.

Los estados deben consolidar sus SED de acuerdo con sus propios objetivos y necesidades, y desarrollar esquemas de verificación sólidos específicamente dirigidos a validar el cumplimiento —o no— de resultados.

Además, deben mejorar el uso de la información para la toma de decisiones y la generación de política basada en evidencia para el diseño de políticas públicas. Los esquemas de PpR pueden mejorar estos aspectos, dado que incentivan el diseño de indicadores sólidos y realistas.

2.3 Acciones de apoyo para impulsar los PpR

En esta sección se presentarán 8 recomendaciones, ya sea a nivel estatal o federal, para desarrollar y fortalecer el ecosistema de PpR en México.

2.3.1 Aspectos fiscales

La participación de los/las inversionistas en los mecanismos de CIS permite financiar los servicios del ejecutor hasta que se obtengan los primeros resultados. En las entrevistas se encontró **un interés compartido** por participar en este tipo de esquemas, especialmente por parte de las fundaciones corporativas y las áreas filantrópicas del sector empresarial.

Para potenciar el involucramiento del sector privado, se tienen que cumplir **dos condiciones**. En primer lugar, los/las inversionistas deben estar dispuestos a invertir en causas sociales que tal vez no le resulten prioritarias, pero que respondan a las necesidades del estado para tener un impacto real. En segundo lugar, el gobierno debe otorgar incentivos para aumentar las inversiones, siendo los de tipo fiscal de los más adecuados.

En efecto, los **incentivos fiscales** permiten atraer a distintos/as inversionistas y promover, eventualmente, la aparición de fondos de capital privado destinados a la inversión en esquemas de PpR u otras formas de inversión social. Estos podrían ser, por ejemplo, fondos que sirvan para agrupar el capital de los/las inversionistas interesados/as en este tipo de instrumentos, por ejemplo, fondos de garantía que los protegerían si es que la intervención no resulta exitosa.

Un ejemplo de la utilización de incentivos fiscales para promover la inversión social privada es el **Social Investment Tax Relief**, en Reino Unido, un programa diseñado para que los inversionistas movilicen capital paciente y accesible para las empresas sociales, el riesgo se compensa con una reducción del 30% de la base gravable. Este programa ha contribuido a generar un mayor interés por parte del sector privado.

Para el caso de los CIS, un régimen tributario incierto, o no adaptado, puede disuadir al/a la inversionista, pues reduce el retorno potencial de su capital, lo que puede llegar a afectar tanto a los proveedores de servicios como al desarrollo del ecosistema en general. La experiencia internacional con esquemas de CIS indica que se pueden llegar a tener los **siguientes retos fiscales**:

- Aplicación múltiple y asimétrica del IVA, ya que existen numerosos contratos a diferentes niveles de la cadena de valor y con distintas entidades más o menos extensas.
- Gravamen de la totalidad de los PpR recibidos por el/la inversionista como beneficio, sin tomar en cuenta los costos incurridos para generarlos, al no haber una relación directa entre el costo de ventas y el pago de resultados.
- Pérdida de exenciones tributarias para los/las inversionistas (o proveedores) sin fines de lucro debido a su participación en proyectos que generen un potencial retorno financiero.
- Dificultades fiscales adicionales relacionadas al devengado de distintos impuestos y la base gravable de los mismos, que puede resultar en doble tributación o en tributación por conceptos indebidos.

Será primordial analizar si en México existen estos retos, junto con las consecuencias que pueden tener para inversionistas y proveedores de servicios. Asimismo, se debe considerar realizar **cambios en el régimen tributario** para asegurar el atractivo de estos instrumentos.

Recomendación 9.

Contratar a expertos en temas fiscales para que realice una evaluación del régimen tributario que se aplicaría a los proyectos de PpR, especialmente para los CIS; con la finalidad de emitir recomendaciones de regulación que proporcionen incentivos financieros o estímulos fiscales a los/las potenciales inversionistas.

2.3.2 Capacidades técnicas

Como ya se mencionó, para poder establecer este tipo de esquemas se requiere que los participantes cuenten con los **conocimientos y capacidades mínimas** de seguimiento, monitoreo y evaluación.

2.3.2.1 Instancias especializadas

Las intervenciones gestionadas bajo esquemas de PpR deben tener un enfoque de **gestión adaptativa continua para garantizar** el logro de resultados para la población; es decir, la forma de monitorearlas y evaluarlas debe ser flexible, ajustándose a los cambios o ajustes necesarios a lo largo de la intervención. Esto implica desarrollar, a largo plazo, nuevas metodologías de medición que aprendan de las experiencias previas.

En México existen dos grandes universos de instancias especializadas en evaluación: las que se enfocan en la evaluación de programas sociales, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y aquellas dedicadas a evaluar proyectos de organismos multilaterales o privados, por ejemplo, los centros independientes de evaluación de impacto. Es importante **movilizar el conocimiento de ambas** relacionado a la evaluación de los programas sociales actuales para desarrollar metodologías específicas en los esquemas de PpR.

Para concluir, se debe recordar la continua evolución de las metodologías internacionales que traen con ella nuevas soluciones cada vez más accesibles y sólidas; por lo que es fundamental mantener una vigilancia permanente de sus nuevos aportes.

Recomendación 10.

Movilizar y capitalizar el conocimiento de instancias especializadas en evaluación de programas públicos, en proyectos de la cooperación internacional, y de metodologías internacionales que ayuden a retroalimentar las prácticas nacionales y a desarrollar sistemas de evaluación de proyectos de PpR en México, con el fin de acumular experiencia rápidamente.

2.3.2.2 Inversionistas

Durante las entrevistas se identificó un **desconocimiento sobre indicadores y metodologías de evaluación de impacto** por parte de los/las inversionistas, especialmente los tradicionales. Las evaluaciones de impacto y de verificación de resultados son diferentes y más complejas que las de proceso o de gestión. Por lo anterior, concretar acuerdos de CIS podría conllevar procesos de negociación más prolongados de lo habitual. Esta situación también abre una gran ventana de oportunidad, pues en caso de que los/las inversionistas tradicionales se capaciten en términos de metodologías de evaluación de impacto, tendrán acceso al mundo de las intervenciones sociales (además de aquellas en las que el gobierno participa) y podrán diversificar su portafolio con operaciones de Inversión de Impacto.⁴

Recomendación 11.

Los bancos e inversionistas tradicionales deberán capacitarse y aprender sobre metodologías de verificación de resultados y medición de impacto.

2.3.2.3 Evaluadoras locales

Los esquemas de PpR requieren de una evaluación de los impactos y verificación de los resultados a partir de la intervención de agentes externos independientes, por desgracia, en México el mercado de evaluadores, especialmente para los programas sociales, es relativamente pequeño. A pesar de esto existen grandes consultoras internacionales que podrían involucrarse en los CIS, como fue el caso de Deloitte en los proyectos de Colombia, el problema es que, depender exclusivamente de estas instancias puede generar mayores costos de ejecución.

Dado que las recomendaciones de implementación son a nivel estatal y que existe un interés por parte de las entidades en involucrar a las empresas locales en este tipo de proyectos, lo más adecuado es fortalecer el **mercado de evaluadores locales en los estados**.

Las **acciones de fortalecimiento de estas empresas** (principalmente, despachos y consultoras) podrían darse de una manera similar a las intervenciones con las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES y PyMES). Es decir, estableciendo campañas desde los gobiernos estatales y buscando el respaldo de la Banca Nacional de Desarrollo o Secretarías de Economía para apoyar a las evaluadoras en sus áreas administrativas, contables y en el uso de herramientas digitales; todo esto con la finalidad de profesionalizarlas y que así puedan participar en intervenciones bajo esquemas de PpR.

⁴ Las inversiones de impacto pueden ser definidas como aquellas que: "...intencionalmente se dirigen a resolver problemas sociales o ambientales optimizando el riesgo y el rendimiento financiero, así como el impacto, a través de la medición de resultados de objetivos sociales, ambientales y financieros específicos". (GSG, 2018).

Recomendación 12.

Establecer desde el ámbito estatal estrategias de fortalecimiento y profesionalización para las evaluadoras locales en lo administrativo, contable y en el uso de herramientas digitales. Es recomendable el apoyo de la banca de desarrollo y de la Secretaría de Economía de cada entidad.

2.3.2.4 Proveedores de servicios

Los proveedores de servicios están conformados por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), empresas sociales y otro tipo de instancias capaces de prestar los servicios de gestión o intervención social correspondientes a los esquemas de PpR. Para su éxito es necesario que todos los actores cuenten tanto con **capacidades mínimas de seguimiento y monitoreo** como con acceso a evaluadores y expertos en medición de resultados e impacto, quienes ayudarán al proveedor de servicios a diseñar sistemas y procesos de seguimiento adecuados.

Al hablar de la implementación de los CIS, es muy probable que el proveedor termine siendo el receptor directo del capital invertido por el inversionista, por lo que debe contar con las **capacidades administrativas, financieras y fiscales** que le permitan recibir este tipo de fondos. De no ser así, siempre se le puede recomendar la participación de asesores profesionales que lo preparen a recibir inversión social, mediante el análisis y mejora de sus capacidades organizativas, financieras y estratégicas.

Estas asesorías podrían venir de la banca multilateral o de fundaciones corporativas o empresariales quienes, gracias al establecimiento de programas de apoyo directos similares a los establecidos para el **fortalecimiento de las PyMES**, pueden apoyar con aportaciones en especie además del financiamiento

Recomendación 13.

Desarrollar programas de asesoramiento y capacitaciones en temas administrativos y de seguimiento y monitoreo para los posibles proveedores de servicios que se involucren en proyectos ejecutados bajo un esquema de PpR.

2.3.3 Difusión y sensibilización

Finalmente, uno de los principales retos para la implementación de esquemas de PpR es el **desconocimiento de este tipo de mecanismos**; por lo tanto, es necesario establecer acciones concretas para ampliar su divulgación, tanto entre las/los servidores públicos como por los demás actores del país.

2.3.3.1 Acciones de difusión y comunicación

Todas las recomendaciones presentadas requieren de **acciones complementarias** que garanticen su éxito. Una cosa fundamental es el conocimiento, entre los distintos actores, sobre las aplicaciones de estos instrumentos, poder abordar dudas o malentendidos frecuentes y fomentar el aprendizaje para maximizar su adopción.

El diseño y puesta en marcha de un PpR requiere de **cierto expertise técnico** en varias disciplinas, que puede resultar difícil de conseguir si no existen leyes o manuales ya establecidos en el país. Por ello, se sugiere crear acervos de documentación estratégica que permitan acortar la curva de aprendizaje de las y los involucrados. Se puede hacer uso de contratos, documentos e informes generados en otros países, para adaptarlos al contexto nacional.

Recomendación 14.

Desarrollar documentación y materiales informativos sobre los PBC y CIS, así como de otros tipos de instrumentos que podrían ser adaptados al contexto mexicano para acelerar el proceso de adopción. Facilitar el acceso a estos recursos a través de un portal dedicado al tema con secciones dedicadas a cada actor (gobierno, inversores, proveedores y articuladores). Se puede lograr por medio de:

- Documentos orientativos sobre el uso de mecanismos de PpR y su aplicación al contexto mexicano.
- Información sobre el marco legal que regula el uso de mecanismos de PpR en el país.
- Borradores y ejemplos de contratos entre gobierno, inversionistas, proveedores y evaluadores.
- Fichas de producto que expliquen las distintas fases en el desarrollo de un esquema de PpR y detallen los prerrequisitos para lanzar tal proyecto en México.
- Casos modelo, a medida que se vayan lanzando nuevos proyectos en el país.

Recomendación 15.

Promover una participación articulada y activa del sector público en eventos e iniciativas de divulgación sobre el PpR que aúnen a gobierno, inversionistas y proveedores de servicios.

Estas acciones se pueden realizar a través de una instancia experta en esta clase de esquemas de pago.

2.3.3.2 Recomendaciones para pilotear esquemas de PpR

La demostración es una de las maneras más eficientes para convencer tanto al mercado privado como a los gobiernos estatales de que el PpR es un mecanismo de contratación interesante para el logro de objetivos sociales y el uso eficiente de los recursos públicos.

Aquí se presentan algunos elementos a considerar para **pilotear los PBC y CIS** en el contexto de las entidades federativas.

Criterios y sectores:

Para dirigir un esquema de PpR, se deben de **considerar los siguientes elementos:**

- Enfocarse en objetivos económicos, sociales y ambientales actualmente prioritarios para el gobierno y vinculados con la Agenda 2030, teniendo presente la situación actual de la pandemia.
- Concentrarse en temáticas o poblaciones cuya carencia de servicios esté bien documentada.
- Centrarse en temáticas donde la ecuación “costo-beneficio” sea evidente, o en la que ya se detecte un gasto excesivo para remediar el problema sin resultados o avances claros.
- Escoger una ventana política propicia y trabajar con gobiernos y dependencias públicas que vayan a mantener su poder durante varios años (p.ej., inicios de mandatos).
- Escoger un sector social con una cantidad significativa de proveedores competentes; en México pueden ser: salud, primera infancia, empleo juvenil, perspectiva de género, educación o discapacidad.
- Seleccionar un sector que ya cuente con experiencia internacional de PpR (p.ej.: empleo juvenil, gestión del agua, empoderamiento de las mujeres, salud, bienestar infantil y familiar) para poder desarrollar modelos basados en evidencia (ver Tabla 1).

Tabla 1. Coincidencia de sectores por criterios

Temática	Tipos de sectores		
	Prioritarios actualmente en el marco de la Agenda 2030	Con proveedores competentes	Con experiencias internacionales probadas
Violencia y perspectiva de género / empoderamiento femenino	✓	✓	✓
Gestión del agua	✓	✓	✓
Empleo juvenil	✓	✓	✓
Salud		✓	✓
Bienestar infantil y familiar		✓	✓
Educación		✓	✓
Discapacidad		✓	✓
Juventud	✓		
Pobreza y desigualdad	✓		

Fuente: Elaboración propia

Se puede apreciar que existe una gran coincidencia entre los criterios sectoriales establecidos para la cuestión de género, la gestión del agua y el empleo juvenil.

Recomendación 16.

Identificar y financiar el desarrollo y lanzamiento de proyectos de bajo riesgo y fácil implementación, que tengan un efecto demostrativo para incrementar el entendimiento, interés y confianza del mercado en este tipo de instrumentos.

Capítulo 3. Aplicación de los PpR para dos políticas públicas prioritarias

En esta sección, se presentarán breves casos de estudio en dos temáticas prioritarias para México dentro de la política de “no dejar a nadie atrás”: la gestión del agua y la perspectiva de género. Se brindará un diagnóstico nacional seguido de ejemplos de intervenciones a nivel internacional, junto con las áreas de oportunidad en el país para establecer esquemas similares.

3.1 Gestión sostenible del agua

3.1.1 Problemática

Actualmente, México tiene un **problema generalizado para la gestión del agua**. En las entrevistas realizadas, hubo una opinión generalizada sobre la diferencia entre la acción de construcción de infraestructura inicial y la gestión posterior del agua. Se comentó que, una vez finalizada la obra, el mantenimiento de la misma es dejado de lado asumiendo que, al contar con la infraestructura, la autoridad correspondiente solo debe otorgar el servicio.

La gestión del agua es compleja por la propia naturaleza del recurso, que es escaso e insustituible (Ethos, 2019b). La OCDE (OCDE, 2012) establece que muchos de los problemas que enfrenta el país no son exclusivos del sector, sino que se enmarcan en **dificultades más amplias**, como la falta de capacidad institucional de la administración pública. Además, la distribución del agua está descentralizada; es decir, existen organismos operadores a nivel municipal —o bien, intermunicipales o estatales, a partir de convenios— que son los encargados de que los hogares cuenten con agua potable, alcantarillado y saneamiento (Ethos, 2019b). Estos entes suelen presentar problemas técnicos, administrativos y financieros que debilitan su capacidad para garantizar el servicio (ASF, 2019).

Se han identificado **tres causas principales** de este bajo desempeño de los operadores. La primera es la **falta de una normatividad clara**, donde se especifiquen las bases para garantizar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio; así, existe una heterogeneidad de marcos normativos dependiendo de cada entidad y municipio (Ethos, 2019b); la segunda es la **captura del mercado** por su parte, es decir, al ser los únicos con las facultades de operación del recurso, y al depender directamente de la administración municipal, se genera un monopolio natural en donde los gobiernos municipales son juez y parte del problema (Boehm y Bohórquez, 2011; Ethos, 2019b); y, por último, no suelen producir ni transparentar la **información sobre la eficiencia y eficacia** de su gestión, lo cual, aunado a la falta de parámetros estandarizados, repercute negativamente en los esfuerzos para atender este problema a nivel nacional (Ethos, 2019b).

Aquí es donde se observa un área de oportunidad para poder **desarrollar esquemas de PpR** vinculados a la obtención de más y mejores indicadores sobre el acceso y servicio del recurso hídrico.

3.1.2 Oportunidades para implementar un esquema de PpR

A nivel internacional se tienen **varios ejemplos de esquemas de PpR relacionados a la gestión del agua y drenaje**, principalmente en países africanos, donde el objetivo es mejorar la distribución del recurso. Por ejemplo, en Marruecos se implementó un proyecto, junto con el Banco Mundial, para expandir la red de acceso a agua potable y drenaje en áreas urbanas y peri-urbanas, teniendo como meta inicial beneficiar a 11,300 hogares, con una inversión total de 7.04 millones de dólares, durante un periodo de cuatro años. Los componentes fueron: la evaluación de la demanda de

conexiones y de los esfuerzos de difusión para la inscripción de las viviendas; la gestión e implementación de trabajos para establecer hogares funcionales; el monitoreo inicial y la certificación de logros de resultados; y la provisión continua de los servicios. Este esquema fue exitoso al atender un total de 12,426 hogares, 18% por encima del objetivo inicial (Beauchêne, 2009).

Por otro lado, un proyecto de ampliación en la provisión de un servicio público en América Latina es el “Plan Nacer” (actualmente Plan Sumar en Argentina), que inició en 2004 con una duración de poco más de cuatro años, y que ha beneficiado a un aproximado de 15 millones de personas (acumulado). Su presupuesto fue de 1,251.2 millones de dólares y su objetivo, mejorar las condiciones de salud de las personas en condición de pobreza, sobre todo las madres y niños sin seguridad social, mientras se introducía un cambio estructural para aumentar la eficiencia de los sistemas de salud de las provincias. Esta intervención consistió en brindar un paquete de servicios básicos de salud —preventivos y curativos— a la población objetivo a través de proveedores provinciales; se contempló un esquema de gestión y financiamiento por resultados entre la Nación y las Provincias, y entre las Provincias y la red de establecimientos públicos de salud; y los recursos fueron canalizados a través de áreas operativas específicas de los ministerios de salud provinciales, denominados Seguros Populares de Salud (SPS). Gracias a todo esto, la mejora en la organización y eficiencia del sistema de salud es uno de sus resultados más importantes de este plan (Ethos, 2019a).

En México, existen **proveedores de servicios competentes** y capaces de ayudar a mejorar la gestión del agua, con capacidades instaladas en términos de seguimiento y monitoreo de sus intervenciones (ver Recomendación 13). Por ejemplo, Isla Urbana propone un sistema de captación fluvial en aquellas zonas y comunidades sin acceso a redes de agua potable (Isla Urbana, 2020). Asimismo, la organización Cántaro Azul, además de atender los temas de agua potable y drenaje, implementa in-

tervenciones que buscan transformar la relación de las comunidades con el vital líquido (Cántaro Azul, 2020).

Establecer esquemas de PpR para proyectos de gestión del agua en México podría ser muy beneficioso como **efecto demostrativo** (ver Recomendación 16). Por una parte, se trata de un tema alineado con los objetivos de desarrollo de la administración actual y la Agenda 2030; y, por otra, ya se tienen definidas buenas prácticas e indicadores. De manera particular, esta temática podría cumplir con las características descritas en la Recomendación 1, pues, dependiendo del tipo de problemática, se podría operar en un corto plazo con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia en la provisión del servicio.

3.2 Perspectiva de género

3.2.1 Problemática

En medio de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, México ha tenido que enfrentarse a una segunda crisis: el **incremento de la violencia de género**. El 2 de abril de 2020, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2020a) lanzó un comunicado de prensa en el que instaba a la ciudadanía a erradicar, en la medida de lo posible, las conductas machistas tanto en lo público como en lo privado. Este llamado surgió a partir de la preocupación de que el confinamiento pudiera derivar en un alza de los feminicidios en el país. La Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados también alertó sobre el aumento de las llamadas de auxilio, que incrementaron un 80% a partir del inicio de la contingencia (La Jornada, 2020).

Algunos temores que la cuarentena trajo fueron: que las víctimas que quisieran acudir a los servicios de asistencia y denuncia contra sus agresores se vieran impedidas de hacerlo; la posible falta de recursos para atender a las mujeres que buscaran auxilio en los refugios del país; y la poca respuesta institucional para atender las denuncias y exigencias emitidas por las víctimas y por organizaciones feministas de la sociedad civil.

Este comunicado se hizo público en un contexto en el que, en febrero de dicho año, el Gobierno había anunciado que para reducir las brechas de desigualdad, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) contaría con un presupuesto 60% superior al recibido en 2019. No obstante, y pese a la agudización de la violencia por la pandemia, la Junta de Gobierno de Inmujeres decidió aprobar una **reducción presupuestal de 75%** a esta institución en respuesta a la austeridad promovida por el Gobierno Federal y los recortes necesarios para hacer frente a la crisis sanitaria (Xantomila, 2020). Esta situación intensificó el reto de adecuar la lucha contra la violencia de género con la parte presupuestal.

Este escenario resulta especialmente preocupante, ya que aun antes de la emergencia sanitaria el país tenía fuertes problemas de violencia contra las mujeres, con 11 feminicidios registrados al día y 63 mil víctimas de violencia registradas entre enero y la tercera semana de abril de 2020 (García & Jiménez, 2020). Toda esta situación ha conducido a **protestas por parte de la sociedad civil** —como la toma de la sede de la CNDH en Ciudad de México por colectivas feministas desde el 4 de septiembre de 2020 hasta la actualidad. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (citada en CNDH, 2020b) y diversas instituciones, tanto del sector público como del privado, han abogado para que las respuestas a la pandemia contemplen una perspectiva de género, pues se trata de una oportunidad clave para introducir los cambios necesarios que eliminen la violencia de género.

En este escenario de aumento en la violencia contra las mujeres, Inmujeres publicó su Programa Institucional 2020-2024 en junio del presente año, donde se enunciaron las siguientes estrategias y acciones concretas para atender los tres

objetivos prioritarios de la institución: 1) coordinar y promover la implementación de la Política Nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres para contribuir al bienestar, la justicia y a una vida libre de violencia para mujeres y niñas; 2) orientar y fortalecer el quehacer público y privado para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; y 3) impulsar cambios culturales que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su liderazgo como protagonistas del desarrollo y actoras clave de la transformación del país (Inmujeres, 2020, p.17).

En materia de erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas y la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres, Inmujeres determinó que promovería la **incorporación de la perspectiva de género en presupuestos públicos y planeación de políticas**. De igual manera, buscará acuerdos con el Poder Judicial para que la perspectiva de género funja como eje fundamental en la investigación de delitos y en el ejercicio de justicia. Finalmente, planteó el fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y el apoyo a la estrategia “Puerta Violeta”,⁵ así como el desarrollo de estadísticas y sistemas de información a nivel estatal y nacional con el fin de mejorar el diseño y evaluación de las acciones para enfrentar la violencia contra mujeres y niñas; y el mejoramiento del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual.

⁵ La iniciativa Puerta Violeta, liderada por la organización civil Alternativas Pacíficas, tiene por objetivo ofrecer refugio y atención psicológica a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia intrafamiliar en Monterrey, Nuevo León (DOF, 2020).

3.2.2 Oportunidades para implementar un esquema de PpR

Si bien es cierto que en México la violencia contra las mujeres es un problema multifactorial y complejo, también ofrece **algunas oportunidades para que las intervenciones puedan asociarse a esquemas de PpR**, tanto en la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas, como en los procesos de toma de decisiones y en la procuración de justicia. Aquí se exponen dos propuestas para establecer estos esquemas en temas de género, que resultaron de las entrevistas realizadas a expertas en dicha materia.⁶

En primer lugar, se propone fortalecer los **procesos de capacitación** en agenda de género para las y los **servidores públicos que tratan de manera directa con las víctimas** (funcionarios de la policía, sector salud, DIF, OSCs, etc.) con el fin de evitar los casos de “revictimización”.⁷ También se podría incentivar la **solicitud y supervisión de resultados**, siendo las usuarias de los servicios quienes evalúen la satisfacción de sus necesidades. En este sentido, los resultados deben relacionarse con la solicitud de servicios y el seguimiento en la atención de la víctima para su plena recuperación, no necesariamente con el número de denuncias.

Además de disuadir en una temprana instancia a los agresores, es importante trabajar en el **fortalecimiento de los sistemas de justicia** con el fin de atender, referir y canalizar correctamente las demandas.

Asimismo, los proyectos podrían, por ejemplo, dirigirse a la inversión en los **centros de atención a víctimas**, donde el resultado sea la satisfacción de las usuarias y la obtención de un registro de las denuncias que sean llevadas ante las instancias de procuración de justicia. De igual modo, se buscaría la creación de un **fondo exclusivo** a nivel municipal para la seguridad de la mujer que podría complementar la atención especializada de tercer nivel, ya que, por un lado, facilitaría el proceso de denuncia, y con ello una reacción policiaca de investigación y llamamiento al agresor de manera más rápida; y por otro, se mantendrían los registros de las víctimas que solicitaran apoyo, que no fueran asesinadas y que tuvieran acceso oportuno a los servicios de atención (psicosocial, resguardo inmediato en caso necesario, protocolos de seguridad, atención a la salud, acompañamiento, plan de seguridad, etc.), indicadores importantes en la evaluación de mediano y largo plazo que ayudarían a robustecer los sistemas de información en distintos niveles de gobierno.

Para la creación de centros de esta naturaleza, se podría acudir al financiamiento de diversas fuentes como el Programa de Fortalecimiento para la seguridad (FORTASEG), del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), del Inmujeres; entre otras.

Ahora bien, las intervenciones en materia de violencia de género administradas bajo esquemas de PpR a nivel internacional son escasas. No obstante, se han identificado algunos proyectos que buscan el **empoderamiento económico de las mujeres** y la mejora de sus condiciones de vida.

⁶ Se llevó a cabo una primera entrevista realizada a la Dirección de Protección Integral para las Mujeres en la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación. Las preguntas respondidas se centraron en los retos administrativos federales para atender la violencia de género; incentivos a desarrollar en los actores y operadores (policías, institutos, etc.); la posibilidad de un esquema de PpR en el marco de “Puerta Violeta”; y la importancia de medir los resultados y darles seguimiento. Entre las principales ideas que surgieron de esta entrevista se encuentran la organización y adecuación de una estrategia de articulación entre la parte programática y la parte presupuestal, así como fortalecer las capacidades de los operadores de sistemas públicos y las organizaciones de sociedad civil para trabajar con corresponsabilidad. En una segunda entrevista llevada a cabo a la Presidencia del Inmujeres se realizaron preguntas alrededor de las problemáticas esenciales a ser atendidas para que las mujeres tengan un desarrollo integral y completo; las formas en que un PpR puede ser beneficioso; los principales retos en temas presupuestales para poder atender las problemáticas de las mujeres; y los desafíos para mejorar las intervenciones. Las ideas resultantes por destacar son el concepto de proigualdad, así como la necesidad de inversiones tanto del sector público como privado y mercados laborales.

⁷ La revictimización se da “cuando las autoridades muestran mayor interés en su vida privada [de la víctima] que en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables. De esta forma, algunas autoridades administrativas y judiciales no responden con la debida seriedad y diligencia para investigar, procesar y sancionar a los responsables” (Carranco, 2020).

Pues existe una relación directa entre la incorporación de las mujeres al ámbito laboral con una mejora en su calidad de vida.

En Austria, el Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección del Consumidor⁸ condujo un proyecto piloto de un Bono de Impacto Social (*Perspektive: Arbeit*), para promover la independencia económica y social de las mujeres afectadas por la violencia. El proyecto comenzó en 2015 y finalizó en 2018 y buscaba brindar a las mujeres afectadas por violencia un servicio integral e individual de protección, vivienda y movilidad, garantizar el cuidado de los niños y asegurar estructuras seguras y sensibles en el lugar de trabajo (Alpine-Space, s.f.). El objetivo fue colocar a 50 mujeres en un trabajo de larga duración y evitar que 25 mujeres perdieran su trabajo actual. Al final, se contactó con un total de 417 mujeres, de las cuales 311 y sus 430 hijos fueron atendidos, 198 encontraron empleo y 29 sentaron las bases para su integración profesional con formación y cualificaciones (Sozial Ministerium, s.f.).

Otro ejemplo es el proyecto del Banco Mundial "Skill India Mission Operation" (Banco Mundial, 2016), va dirigido a mujeres y grupos desfavorecidos y tiene como objetivo promover el acceso a la fuerza laboral con una formación de calidad y relevante para el mercado con la implementación de mejoras en los mecanismos institucionales para el desarrollo de habilidades. La finalidad del programa es lograr que la población objetivo tenga la oportunidad de hacer la transición hacia un mercado laboral más competitivo.

Los indicadores para su medición fueron: la revisión de la planeación, la realización y el monitoreo de los entrenamientos técnicos y relevantes para el mercado; la verificación de que todos los proveedores de los entrenamientos contaran con los materiales y recursos técnicos para impartir cursos

de calidad; el aseguramiento y mejoramiento del acceso a los entrenamientos para mujeres y otros grupos desfavorecidos y/o excluidos; y la mejora de los cursos mediante colaboraciones público-privadas. Además, los actores involucrados para el desarrollo del programa incluyeron al Ministerio de Desarrollo de Habilidades y Emprendimiento (MSDE, por sus siglas en inglés) junto con sus agencias asociadas a nivel nacional, y a las Misiones Estatales de Desarrollo de Habilidades (SSDM, por sus siglas en inglés) de la mano de sus agencias asociadas a nivel estatal (Banco Mundial, 2016).

En México, las OSCs cuentan con una larga trayectoria de trabajo en esta materia, por lo que el esquema de PpR podría implementarse en colaboración con estas organizaciones para incrementar el alcance de sus resultados a escala local. Por ejemplo, "Fondo Semillas" trabaja desde hace 30 años en proyectos que buscan mejorar la vida de las mujeres a través de cuatro ejes principales: cuerpo, tierra, trabajo e identidades (Fondo Semillas, 2021a). Entre sus múltiples programas se encuentra el proyecto Camati en Chiapas que brinda educación sexual y reproductiva, así como acompañamiento a la mujer desde el embarazo hasta el postparto y capacitaciones a las parteras de oficio de cada localidad (Fondo Semillas, 2021b).

Para conseguir la implementación de esta clase de esquemas, desde un aspecto legal y de ejecución de proyectos, se podrían utilizar los PBC para los proyectos a corto plazo y con problemáticas que busquen mejorar la eficiencia de los modelos de intervención de las OSC. Para lograrlo, se deben modificar las LAASSP estatales (ver Recomendación 6). Debido a que al final se requerirán sistemas de monitoreo y resultado, es necesario que también se consoliden los SED estatales, de acuerdo con los objetivos y necesidades de cada estado, y se generen capacidades de verificación autónomas (ver Recomendación 8).

⁸ Entre los inversores se encontraron ERSTE Foundation, Hil Foundation, Schweighofer Private Foundation, Juvat and Scheuch Family Foundation.

Capítulo 4. Priorización de las recomendaciones

En esta sección, a partir de la información recabada en el Taller de Discusión, se presenta la ruta de acción para la puesta en marcha de las recomendaciones previamente mencionadas, tanto en términos de prioridad como de temporalidad.

4.1 Categorización de recomendaciones

En la Tabla 2, se presentan las recomendaciones por categoría, partiendo de dos criterios:

- 1. Tipo de instrumento:**
Recomendaciones enfocadas al desarrollo de PBC, CIS, o acciones de apoyo a los esquemas de PpR en general.
- 2. Temporalidad de implementación:**
Recomendaciones que deben ser atendidas en el corto (1 año), mediano (2 a 3 años) o largo plazo (3 años en adelante), de acuerdo a lo recabado en el Taller de Discusión.

Tabla 2. Categorización de recomendaciones⁹

	PBC	CIS	Generales
Corto Plazo (1 año)	<ul style="list-style-type: none"> Adaptar la Ley de Coordinación Fiscal Implementar un PBC Modificar las LAASSP estatales 	<ul style="list-style-type: none"> Clarificar el régimen fiscal Ajustar Leyes de APP estatales Capacitación metodológica para bancos e inversionistas Acuerdos con banca nacional y multilateral 	<ul style="list-style-type: none"> Capitalizar el conocimiento de instancias especializadas en monitoreo y evaluación y desarrollar capacidades de verificación de resultados Desarrollar documentación técnica Promover eventos de divulgación
Mediano Plazo (2 a 3 años)		<ul style="list-style-type: none"> Implementar un CIS 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar SED estatales Fortalecer evaluadoras locales Capacitar proveedores de servicios
Largo Plazo (3 años en adelante)		<ul style="list-style-type: none"> Crear fideicomisos estatales 	

Fuente: Elaboración propia

⁹ Se decidió no considerar la Recomendación 16, sobre el efecto demostrativo, dado que ya se estaría atendiendo al implementar un PBC o un CIS.

A continuación, se profundiza en las acciones por tipo de instrumento.

4.1.1 PBC

Para los PBC, se plantean tres recomendaciones a corto plazo. Primero, se requiere implementar **dos procesos de adaptación de leyes**, uno a nivel federal y otro a nivel estatal: por un lado, la Ley de Coordinación Fiscal para que los estados puedan etiquetar recursos encausados en los PpR; y por otro, las Leyes de Adquisiciones a nivel estatal, que impulsarán la formulación de PpR, aumentando la flexibilidad en la ejecución proporcionada al proveedor de servicios y reduciendo la posibilidad de un pago cero; al mismo tiempo que garantizan la calidad de los servicios provistos incluyendo cláusulas y procesos para una adecuada selección, diseño y ejecución.

Paralelamente a ello, se sugiere iniciar la **implementación de un proyecto piloto operado bajo un esquema de PBC en alguna entidad**, que contribuirá a fungir como demostración para futuros planes. Esta intervención tendrá que ser de una duración de corto plazo —un año o menos— y tendrá que atender problemáticas claramente identificadas, en donde se busque tener una mejora en la gestión y la eficacia de la política. Se propone establecer contratos vinculados a la provisión de ciertos servicios públicos de carácter ambiental, como la gestión del agua, el mantenimiento del drenaje, la instalación de sistemas de recolección de agua, la recolección de basura y residuos, entre otros, con indicadores limitados y enfocados a resultados, debido a la corta duración del contrato.

4.1.2 CIS

A diferencia de los PBC, los CIS requieren de un **mayor tiempo de preparación** en lo referente a su diseño y proceso de negociación. Por lo mismo, es recomendable realizar los cambios normativos y fiscales antes de echar a andar este esquema, para poder garantizar la estabilidad jurídica del mismo. Por lo tanto, será necesario primero clarificar el régimen fiscal y después ajustar las leyes estatales de APPs. Paralelamente a estas acciones,

se pueden realizar acercamientos con financiadores que incluyen capacitaciones en metodologías de medición de impacto o el cierre de acuerdos con la banca nacional o multilateral de desarrollo.

A partir del segundo año, es pertinente iniciar con la **ejecución de un CIS a nivel estatal**. Si bien sus procesos de estructuración contractual son complejos, es importante recalcar el hecho de que México ya cuenta con dos experiencias previas de este tipo: el CIS de Jalisco —no concretado— para empoderar a jefas de familia, y el CIS de Nuevo León —en fase de estructuración— para la empleabilidad de los jóvenes. Esto demuestra que **ya existe un importante capital intelectual** referente a los procesos de factibilidad, diseño y negociación; los cuales podrán facilitar el camino para el desarrollo de futuros esquemas de esta clase.

Algunas de las lecciones producto de estas experiencias consisten en priorizar indicadores y métricas cuya medición sea técnica y económicamente factible; tener un horizonte de inversión relativamente corto; contar con la intervención de un número limitado de actores; y la presencia de un solo pagador. Asimismo, se recomienda establecer indicadores de procesos intermedios y de resultados finales para reducir los riesgos a los/las inversionistas.

La creación de **fideicomisos estatales** asociados a un órgano de planeación independiente del partido en el poder se debe atender en el largo plazo, ya que implica un mayor esfuerzo, principalmente en términos de movilización y alineación de las voluntades políticas para el establecimiento de este órgano transexenal.

4.1.3 Acciones generales de apoyo

Sirven para fortalecer las **capacidades y recursos del país** para el desarrollo de PpR. En el corto plazo, la primera acción consiste en impulsar la colaboración e intercambio entre las diferentes instancias especializadas en medición y evaluación de programas y proyectos sociales. Esto es crucial tanto para los esquemas de PBC, como para los

de CIS, ya que ambos dependen en gran medida de las metodologías de medición. También es importante iniciar con acciones de difusión y socialización para que estos mecanismos sean del conocimiento de más actores potenciales —gobierno, proveedores de servicios, evaluadores, inversionistas, entre otros.

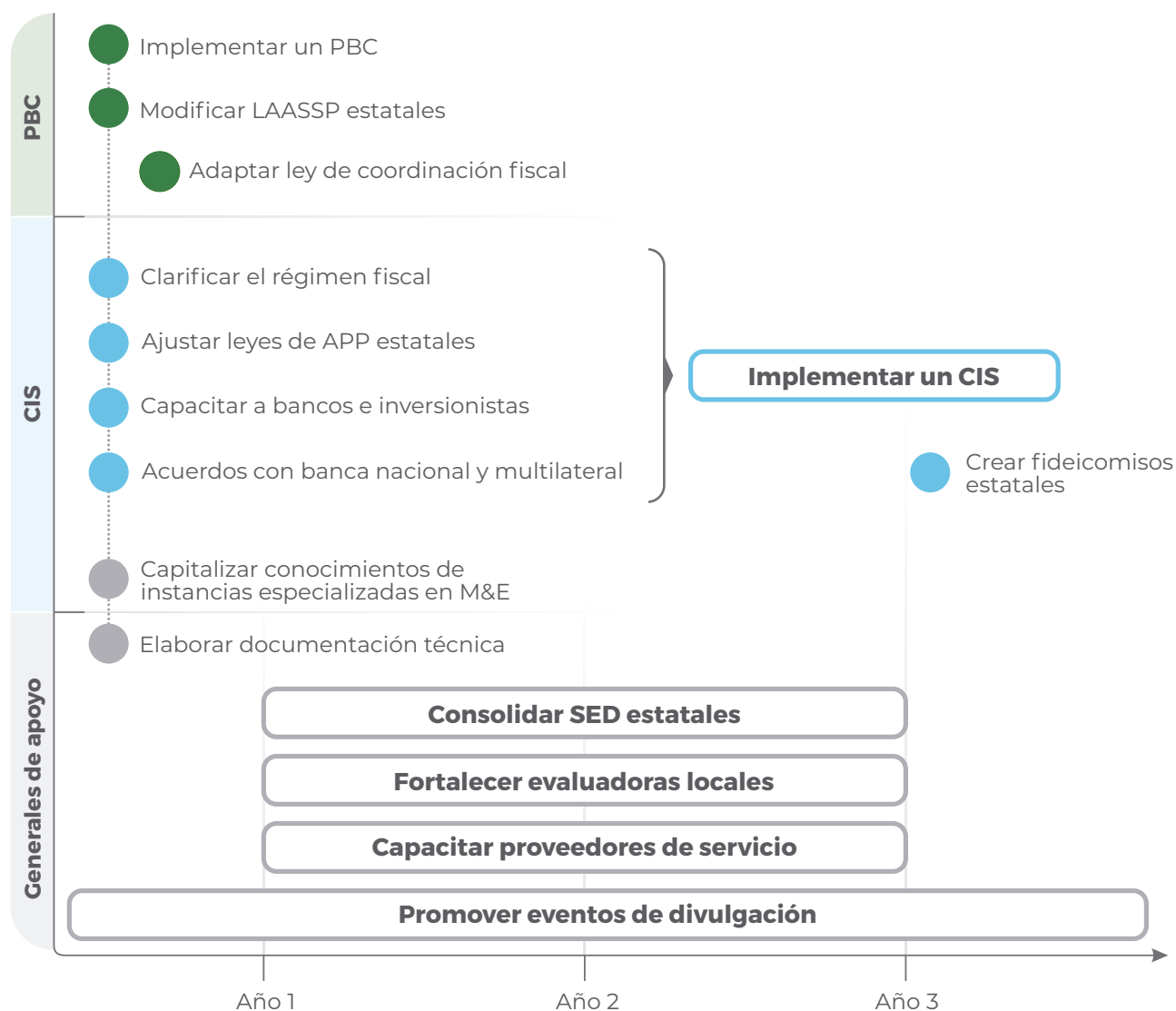
A mediano plazo, se requiere llevar a cabo las acciones relacionadas con el fortalecimiento de **capacidades de monitoreo y evaluación de los**

actores involucrados; siendo prioritaria la consolidación de los SED, pero también la creación de capacidades que garanticen sólidos procesos de verificación.

4.2 Implementación de las acciones

A partir del criterio de temporalidad de corto, mediano y largo plazo, y considerando la simultaneidad de las acciones, se presenta el siguiente plan de implementación (ver Figura 3).

Figura 3. Plan de implementación de las acciones



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, las ocho recomendaciones de corto plazo pueden ejecutarse de manera simultánea. Se sugiere **iniciar con la implementación de un PBC y la modificación de las LAASSP estatales** mientras se realizan acciones preparatorias para la ejecución de un CIS. Asimismo, es apropiado impulsar el desarrollo de metodologías específicas para los PpR a partir de la movilización y capitalización de instancias especializadas y la integración de documentación técnica que sirva de referencia. Finalmente, se sugiere organizar eventos de divulgación de estos mecanismos y continuar con ellos de manera permanente, para ir difundiendo los resultados de esta clase de esquemas y otros avances que se vayan teniendo.

Conclusión

Los instrumentos de PpR tienen el potencial de **transformar la lógica de la inversión público-privada** para temas sociales y medioambientales, modificando el enfoque de las contrataciones gubernamentales y favoreciendo un ejercicio más eficiente de los recursos públicos. Si bien existen varias barreras estructurales y contextuales que dificultan la implementación de esquemas de este tipo en México, en el presente plan de acción se identifican varias **oportunidades para desarrollar una agenda de largo plazo** que haga posible la difusión de dichos instrumentos en el país.

Lo anterior cobra particular relevancia en el **contexto de austeridad económica creciente** que forma parte de la agenda del actual gobierno y de la crisis generada por el COVID-19. De manera concreta, se advierten ventanas de oportunidad a nivel de las **entidades federativas** para implementar esquemas de PBC asociados a proyectos de corto plazo o CIS asociados a proyectos de largo plazo.

Para ello se formularon 16 recomendaciones concretas, las cuales giran alrededor de los siguientes ejes:

1

Determinar los medios correctos para la implementación de los esquemas de PpR. Es necesario que los estados decidan qué tipo de instrumento implementarán dependiendo de la complejidad de la problemática a atender, del tipo de financiamiento del que disponen, de los incentivos a otorgar y de la ley que regirá su cumplimiento.

2

Reforzar las capacidades técnicas de los actores involucrados. Este tipo de esquemas dependen en gran medida de la existencia de datos fiables para poder diagnosticar las problemáticas y evaluar el impacto y éxito de la intervención. Por lo tanto, se recomienda que los proveedores de servicios, pagadores por resultados e inversionistas y evaluadores locales (en este último caso, para los CIS) cuenten con capacidades sólidas de monitoreo y evaluación.

3

Difusión de los instrumentos. Una de las razones por las cuales este tipo de esquemas no se han utilizado de manera extensiva en México es por la falta de información y de ejemplos; es decir, que se haya implementado de manera exitosa un primer PpR. En este sentido, la experiencia del CIS de Nuevo León, es de mucha relevancia.

Anexo 1. Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (PCSD)

Estos instrumentos pueden ser particularmente útiles en la implementación de políticas públicas para alcanzar los **ODS de la Agenda 2030**, así como para alcanzar el objetivo de “no dejar a nadie atrás”. En efecto, su implementación se inserta en el Marco de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible establecido por la OCDE (OCDE, 2016).

Con el fin de realizar la transición de los Objetivos del Milenio (ODM) al entorno universal que promueve la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la OCDE formuló el **Marco de PCSD** (por sus siglas en inglés), donde se introdujo el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo, que hace referencia al alineamiento de los mecanismos institucionales, prácticas y procesos para el cumplimiento de los ODS.

Dentro de la PCSD se establecieron **tres etapas para conseguirlo**.

- 1. Marco analítico:** su función principal es ayudar a comprender los retos que buscan atender los ODS y la necesidad de llevar a cabo acciones que integren a instituciones políticas y actores en los niveles local, nacional e internacional. Dentro de esta fase destaca la **coherencia horizontal**, que se refiere a la identificación de interacciones entre las esferas económico, social y medioambiental y entre políticas nacionales e internacionales para que las decisiones tomadas no generen contradicciones e intercambios negativos, tanto para las generaciones presentes como las futuras.
- 2. Marco institucional:** este debe buscar cambios a largo plazo en las agendas de los gobiernos que otorguen una **visión holística a la implementación de los ODS** por medio del compromiso, el liderazgo y el establecimiento de metas específicas y diferenciadas para guiar la acción nacional de manera congruente. Dentro de este marco, la **coherencia vertical** es importante, pues da pie a la cooperación entre todos los niveles de gobierno (local, nacional y global) para crear una agenda transversal.

- 3. Marco de monitoreo:** con el fin de dar seguimiento al progreso de los esfuerzos realizados, la PCSD contempla la **actualización y fortalecimiento de los mecanismos existentes** de monitoreo para contar con información completa sobre los efectos en el desarrollo sostenible de las políticas adoptadas. Además, esta etapa deberá contar con una **visión a largo plazo** sobre los aspectos que puedan influir u obstaculizar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

Anexo 2. PpR y NGP

Los PpR se asocian con una **posible mejora de la gestión pública**. Ésta se define como el conjunto de acciones de “planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles” (CEPAL, 2014). Este esquema coincide, en varios de sus principios, con los fundamentos de la NGP.

La NGP surge a partir de la crisis de 1989, cuando el **management, el neoinstitucionalismo económico y las teorías de elección racional** empezaron a manifestarse y a permear en el ámbito de la administración pública (Pardo, 2016). Su principal objetivo es “aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público y, a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social” (Escobar, 2019). Para lograrlo, propone que las organizaciones públicas incorporen herramientas del sector privado en su forma de funcionar para ser más eficaces, aumentar la calidad en los servicios y promover un mejor desempeño de sus operaciones.

Dos elementos que diferencian a la NGP de la gestión pública tradicional son la **tendencia a la descentralización y la promoción de la cultura del desempeño** (Pardo, 2016); es a partir de estos principios que nace la relación con los esquemas de PpR.

A.2.1 Descentralización del mercado y la externalización de servicios públicos

Existe una gran variedad de modalidades de descentralización en la NGP. La relacionada con los instrumentos de PpR es la **descentralización del mercado**, donde la responsabilidad de la planificación, administración u otras funciones públicas son trasladadas del gobierno a instituciones no gubernamentales o privadas (PNUD, 2000, como se citó en OIT, 2001). Para que pueda operar, es necesaria la desregulación de leyes, reglamentos y procedimientos; la publicación de reformas regulatorias para mejorar la eficiencia operativa; y la regulación de las actividades de externalización, en este caso, a través de empresas privadas u organizaciones sociales que se hagan cargo de la prestación de los servicios públicos (PNUD, 2000, como se citó en OIT, 2001).

Además, la **externalización de servicios públicos**, entendida como “la provisión de servicios públicos por parte de organizaciones sociales y privadas”, es considerada un mecanismo oportuno para incrementar la eficiencia económica del gasto público por medio de la reducción del aparato gubernamental (programas, organismos, servicios, personal, etc.). El entusiasmo a favor de la externalización, característico de los años 90, se fundamentó en subsanar las falencias de las instituciones públicas en favor de nuevas e innovadoras formas de colaboración entre el sector público, privado y social; así como en la promoción de una mejor eficacia, eficiencia y calidad en la generación y entrega de los servicios (CEPAL, 2003).

A.2.2 La Gestión basada en Resultados y el PbR

La **Gestión basada en Resultados**, también llamada GpR, se define como el “(...) conjunto de ideas e instrumentos que buscan medir diversos aspectos del funcionamiento administrativo, para informar y/o guiar las decisiones de gestión que sean pertinentes a fin de (re)orientar el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento interno y hacia el logro eficaz de resultados específicos” (Dussauge, 2016). Enfatiza el esfuerzo para hacer más eficaces y eficientes los procesos de la administración.

En **México**, los programas presupuestarios del gobierno federal tienen que ser evaluados en **diferentes marcos jurídicos** que son: la Ley General de Desarrollo Social; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y las leyes anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas establecen **tres estrategias fundamentales** en términos de Gestión basada en Resultados:

1. El PbR
2. El SED
3. El Programa de Mejora de la Gestión (PMG)

De manera particular, el SED tiene como objetivos: “(...) 1) evaluar los resultados de los programas federales; 2) retroalimentar a los administradores de dichos programas; y 3) mejorar la calidad de información que se entrega al Congreso y la sociedad” (Andrade, 2018).

Estos instrumentos implican procesos y herramientas que evalúan **el impacto del gasto, los logros de los programas gubernamentales y las políticas públicas, y el desempeño de las instituciones y los funcionarios**, respectivamente. Además, han fomentado que las administraciones trabajen en la definición de objetivos estratégicos acompañados de indicadores; que adopten una herramienta común para facilitar la planeación y evaluación (Matriz de Marco Lógico); y que definan, en conjunto con el CONEVAL, metodologías de revisión para el ciclo de políticas con esquemas de seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su difusión. Las entidades federativas también cuentan con sistemas de Gestión basada en Resultados adaptados a sus condiciones y necesidades.

En este contexto, surge la necesidad de alinear las políticas y los esquemas gubernamentales al cumplimiento, no sólo de los objetivos establecidos internamente, sino también a las metas adoptadas por el país a nivel internacional.

Bibliografía

Alpine Space (s.f.). First Social Impact Bond in Austria: Economic and Social Empowerment for Women affected by violence. <https://www.alpine-space.eu/projects/alpsib/en/about/sib-good-practices/first-sib-in-austria>

Andrade, A. (2018). Evaluación del Desempeño de los Recursos Federales del Ramo 33, destinados a los Municipios del Río, Sonora, en el ejercicio 2018. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, núm. 9, pp. 31-42. DOI: <https://doi.org/10.36791/tcg.v0i9.35>

Auditoría Superior de la Federación. (ASF, 2018). Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. (ASF, 2019). Evaluación número 1585-DE "Política pública de agua potable". https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1585_a.pdf

Banco Mundial. (2016). INTEGRATED SAFEGUARDS DATASHEET APPRAISAL STAGE. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/865291476177622303/pdf/108898-ISDS-P158435-Appraisal-Stage-Box396315B-PUBLIC-Disclosed-10-7-2016.pdf>

Banco Mundial. (2019). A guide for effective results-based financing strategies. https://www.gprba.org/sites/www.gpoba.org/files/publication/downloads/2018-10/Guide_for_Effective_RBF_Strategies.pdf

Banco Mundial. (2021). West Bengal Building State Capability for Inclusive Social Protection PforR (P174564). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/149691623817765733/pdf/Appraisal-Stage-Program-Information-Document-PID-West-Bengal-Building-State-Capability-for-Inclusive-Social-Protection-PforR-P174564.pdf>

Beauchêne, X. (2009). Output-Based Aid in Morocco (Part 1): Extending Water Services to the Poor in Urban Areas. The Global Partnership on Output-Based Aid (GPRBA). Nota no. 25. <https://www.gprba.org/sites/gpoba/files/publication/downloads/2018-03/oba25%20Morocco%20pt1.pdf>

Bohórquez, O. & Boehm, F. (2011). Anticorrupción En La Regulación Del Servicio De Suministro De Agua Potable: Estudio De Caso Para Colombia (Anti-Corruption in the Regulation of the Water Provision Service: Case Study for Colombia). *Revista Ópera*, no. 11, pp. 199-220. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2348851

Brookings Institute. (2017). Impact bonds in developing countries: Early learnings from the field. <https://www.brookings.edu/research/impact-bonds-in-developing-countries-early-learnings-from-the-field/>

Cántaro Azul. (2020). <https://www.cantaroazul.org/mision-y-vision>

Carranco, D. (2020). La no revictimización de las mujeres en México. *Revista Digital Universitaria (RDU)*, 21(4), julio-agosto. DOI: <http://doi.org/10.22201/cuaieed.16076079e.2020.21.4.3>

Cohen, N. & Zelnick, J. (7 de agosto de 2015). What We Learned from the Failure of the Rikers Island Social Impact Bond. NPQ. <https://nonprofitquarterly.org/what-we-learned-from-the-failure-of-the-rikers-island-social-impact-bond/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL, 2003). *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. <https://www.google.com/search?q=cepal&oq=cepal&aqs=chrome.0.69i59j-Oj0i10j69i60j69i61j69i60l3.4922j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL, 2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37223/S1420739_es.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (CNDH, 2020a). Llama CNDH a erradicar conductas machistas que pueden terminar en feminicidios, situación que tiende a agravarse con motivo de la contingencia y cuarentena por el COVID-19. Comunicado de Prensa DGC/119/2020. <https://www.cndh.org.mx/documento/llama-cndh-erradicar-conductas-machistas-que-pueden-terminar-en-feminicidios-situacion>

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (CNDH, 2020b). *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19*. <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/COVID-Mujeres.pdf>

Consejo Nuevo León. <https://www.conl.mx/>

Diario Oficial de la Federación. (DOF, publicado el 17 de junio de 2020). Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de las Mujeres. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595138&fecha=17/06/2020

Dussauge, M. (2016). *Introducción a la Gestión para Resultados en Gestión para Resultados*. México: Siglo XXI. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 17-63. <https://www.researchgate.net/publication/313856858>

Eisenhardt. (1989). Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management*, 14(1), pp. 57-74. <https://www.jstor.org/stable/pdf/258191.pdf?refreqid=excelsior%3Aa15126d5131fc2532a68247832903dcb>

Escobar, D. (2019). *Gerencia pública y democracia: La Nueva Gestión Pública (NGP), en clave latinoamericana*. Universidad del Valle. DOI: 10.25100/peu.327

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas & The Brookings Institute. (2017). *Impact Bonds in Developing Countries: Impact bonds in México: opportunities and challenges* https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/09/IB_Executive-Summary-1.pdf

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2019a). Pago por Resultados: de la promesa a la realidad. Evaluación en América Latina sobre gestión pública y transparencia. <https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/Pago-por-resultados-publicaci%C3%B3n-v.1.6-BETA-compressed-1-3.pdf>

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2019b). Corrupción en el sector agua: ¿quién es responsable de la crisis? <https://www.ethos.org.mx/ethos-publications/corrupcion-en-el-sector-agua-quien-es-responsable-de-la-crisis/>

Farmer, L. (30 de julio de 2015). Are Governments 'Paying for Failure' With Social Impact Bonds? Governing. <https://www.governing.com/archive/gov-social-impact-bonds.html>

Fondo Semillas. (2021a). ¿Qué es Fondo Semillas?. <https://semillas.org.mx/que-es-semillas/>

Fondo Semillas. (2021b). Grupos que Apoyamos: Cuerpo, Tierra, Identidad y Trabajo. <https://semillas.org.mx/programas/#camatimujeres>

García, C. & Jiménez, H. (22 de abril de 2020). Hay entre 10 y 11 feminicidios cada 24 horas en México pese a contingencia. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/hay-entre-10-y-11-feminicidios-cada-24-horas-en-mexico-pese-contingencia>

Global Steering Group for Impact Investment. (GSG, 2018). Catalysing an Impact Investment Ecosystem: A Policymaker's Toolkit. <https://gsgii.org/wp-content/uploads/2018/10/GSG-Paper-2018-Policy.pdf>

Grittner, A. (2013). Results-based Financing: evidence from performance-based financing in the health sector. Instituto Alemán de Políticas de Desarrollo. <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Results-based-financing.pdf>

Instiglio. (2017). Results-Based Financing in Agriculture and Land Administration. https://www.instiglio.org/wp-content/uploads/2018/02/Instiglio-2017_Sector-Note_RBF-in-agriculture-and-land-administration.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres. (Inmujeres, 2020). Programa institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de las Mujeres. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558433/PI-inmujeres-pnd.pdf>

Isla Urbana. (2020). <https://islaurbana.org/wp-content/uploads/2021/04/prensa-isla-urbana-2020.pdf>

La Jornada. (14 de mayo de 2020). Se incrementa en 80% llamadas de auxilio de mujeres por violencia: PNUD. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/05/14/se-incrementa-en-80-llamadas-de-auxilio-de-mujeres-por-violencia-pnud-1844.html>

Lafontt, J. & Martimort, D. (2001). The theory of incentives I: the Principal-Agent model. https://www.researchgate.net/publication/31737757_The_Theory_of_Incentives_The_Principal-Agent_Model_JJ_Laffont_D_Martimort

Organización para la cooperación y Desarrollo Económicos. (OCDE, 2012). Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México. http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Hacer%20Posible%20Reforma%20Agua_Mexico_Jan18.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (OECD, 2016). Understanding Social Impact Bonds. <https://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf>

Oslon, J. & Phillips, A. (2013). Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States. Federal Reserve Bank of San Francisco. <https://www.frbsf.org/community-development/files/rikers-island-first-social-impact-bond-united-states.pdf>

Pardo, M. (2016). Una introducción a la administración pública. Colegio de México. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1mmfsf6>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (UNDP, 2000). The UNDP role in decentralization and local governance: a joint undp–government of germany evaluation. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_report.pdf

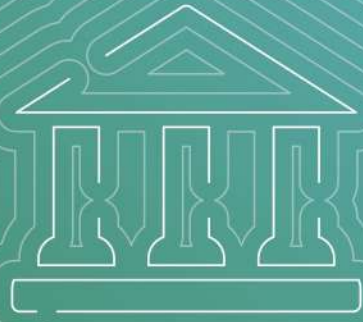
Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP, 2009). Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades_federativas/pbr_sed_estados.pdf

Social Finance, Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey e Ilab - Laboratorio de financiamiento y pago por resultados. (2018). Plan de Acción para Fomentar el Desarrollo de Pago por Resultados en México (documento confidencial)

Sozial Ministerium (s.f.). Perspektive Arbeit. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Soziale-Themen/Geschlechtergleichstellung/PERSPEKTIVE-ARBEIT.html>

Thomson Reuters Foundation & Instiglio. (2014). A legal road map for Social Impacts Bonds in Developing Countries. <https://www.trust.org/contentAsset/raw-data/7f8f6879-b7b7-4c64-bda2-ff636f24bcc/file>

Xantomila, J. (15 de julio de 2020). Aprueba Inmujeres reducción presupuestal del 75% para gastos. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/07/15/aprueba-inmujeres-reduccion-presupuestal-del-75-para-gastos-3998.html>



MÉXICO
AGENDA 2030



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

