

Resumen Ejecutivo

Oportunidades para el ecosistema de Pago por Resultados en México

Recomendaciones para movilizar a los Actores de Impacto Sin Fines de Lucro

Diciembre 2022



Los resultados del estudio Oportunidades para el ecosistema de Pago por Resultados en México: Recomendaciones para movilizar a los Actores de Impacto Sin Fines de Lucro han sido elaborados por Ethos Innovación en Políticas Públicas.

Los contenidos fueron desarrollados bajo el marco del proyecto “Iniciativa Agenda 2030” de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en el marco de su colaboración con la Alianza por la Inversión de Impacto México (AIIMx) para impulsar la movilización de recursos hacia el desarrollo sostenible a través de mecanismos innovadores de financiamiento. 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.

Puede consultar el documento completo en: <https://www.iniciativaagenda2030.mx/>

Supervisora

Ana Paola De la Vega
GIZ México

Agradecemos a Lila Gasca y Rocío Sánchez-Arriola de Hogan Lovells y a Laure Delalande de Ethos Innovación en Políticas Públicas por la revisión de este documento. Esta revisión no las hace responsables del contenido de la investigación.

Coordinador

Yahir Acosta
Ethos

Agradecemos también la participación de actores claves del ecosistema de Pago por Resultados, que nos proporcionaron sus opiniones y retroalimentación a través del Grupo de Trabajo de PpR de la AIIMx.

Autora

Carolina Plata
Ethos

Finalmente, agradecemos el apoyo del equipo de Ciudades Sostenibles de Ethos Innovación en Políticas Públicas: Sebastián Guzmán, Camille Legrand y Marcela Carrera.

Diciembre 2022, Ciudad de México, México

Introducción

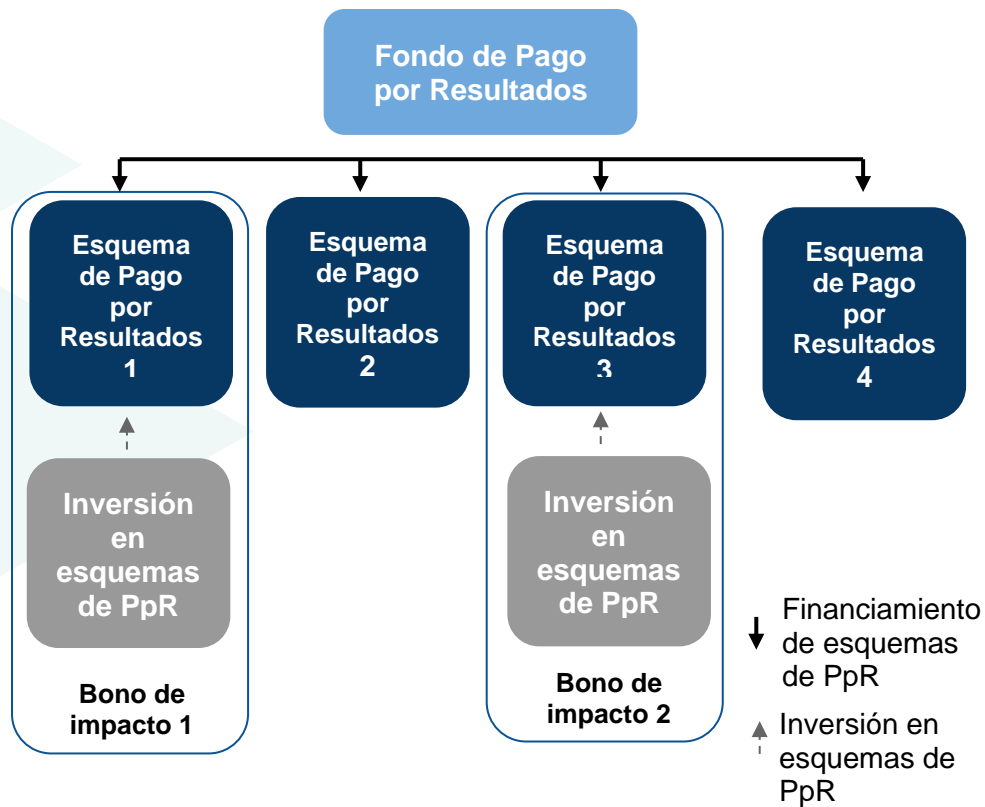
El presente documento es un resumen ejecutivo del Estudio “Oportunidades para el ecosistema de Pago por Resultados en México. Recomendaciones para movilizar a los Actores de Impacto Sin Fines de Lucro”, desarrollado por Ethos Innovación en Políticas Públicas en coordinación con la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ, por sus siglas en alemán) y la Alianza por la Inversión de Impacto en México (AIIMx). El punto de partida para la elaboración del estudio fue la premisa de que el establecimiento de un Fondo de Pago por Resultados en sí mismo sería una estrategia para fomentar los Pagos por Resultados en México como mecanismo de financiamiento innovador para el desarrollo. No obstante, los hallazgos de la investigación permitieron determinar que es primordial fortalecer el ecosistema de PpR nacional antes de buscar un fondo de tal índole a través de la realización de acciones catalizadoras denominadas Actividades Necesarias de Alto Costo (ANAC). Para ello, se identificó un conjunto de actores con las características en cuanto a recursos -económicos y no económicos- y liderazgo para llevarlas a cabo, los Actores de Impacto Sin Fines de Lucro (AISFL).

Por lo anterior, el objetivo actual del Estudio es ofrecer recomendaciones específicas para promover el fortalecimiento del ecosistema mexicano de Pago por Resultados en el corto plazo, a partir de la movilización de los AISFL, y el establecimiento de un Fondo de Pago por Resultados en el largo plazo.

Diagnóstico del ecosistema

Esquemas y Fondo de Pago por Resultados

Un Fondo de Pago por Resultados (FPpR) es una **herramienta que permite la emisión de varios esquemas de Pago por Resultados (PpR) dentro de un mismo portafolio financiero, que serán desarrollados e implementados de manera simultánea**, como se presenta en la Figura 1.



Fuente: Traducción y adaptación de Savell et al. (2021)
 Figura 1. Relación entre el Fondo de PpR y los proyectos implementados

Cuadro 1. ¿Qué son los Pago por Resultados (PpR)?

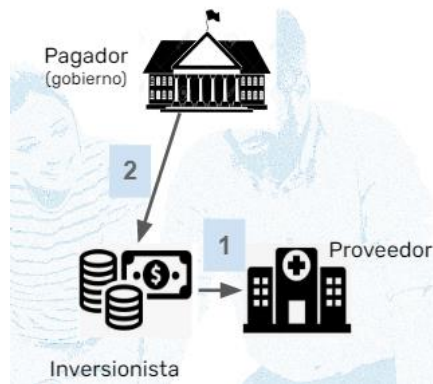
Los Pagos por Resultados (PpR) son acuerdos de financiamiento, basados en incentivos, en los que los pagos están condicionados al logro de resultados y/o impactos sociales y medio ambientales de manera independiente (GIZ, 2021).



Fuente: GIZ (2021)

Figura 2. Esquemas de Pago por Resultados

Existen diversos tipos de esquemas de PpR, uno de los más conocidos y utilizados a nivel internacional es el **Contrato de Impacto Social (CIS)**. Este es un esquema de PpR en el que participa un **inversionista social** que aporta capital por adelantado (*up-front*) para financiar la intervención del Proveedor de Servicios. Cuando se logran las metas, el pagador final -que puede ser gobierno u otro actor- reembolsa al inversionista tales recursos más los intereses asociados al riesgo de su inversión (GIZ, 2021).



Fuente: Ethos (2019)

Figura 3. Contrato de Impacto Social (CIS)

Fuente: Ethos (2019) y Henderson y Alberro (2021)

Los elementos que caracterizan a los FPpR son los siguientes (Savell et. al., 2021):

- **Los recursos son específicos y exclusivos para el pago de resultados** sociales y medio ambientales; sin una expectativa de que éstos sean reembolsados.
- Desde el origen de su fundación, se debe tener la **intención de varios diversos esquemas de PpR por separado**; ya sea como CIS o esquemas directos con los Proveedores de servicios. En la práctica, se suelen tener FPpR un enfoque temático, eg. educación y trabajo juvenil.
- Los administradores de los FPpR reconocen la necesidad de financiamiento previo a la intervención por parte de los proveedores de servicios. Por lo cual, **se tiene la disposición de otorgar recursos up-front y de colaborar con inversionistas de impacto**, quienes buscarán obtener su aportación inicial de regreso, más un retorno financiero, si es que el esquema es exitoso.

Relevancia de los Fondos de PpR

El objetivo principal de este tipo de fondos es **acelerar el crecimiento del ecosistema de PpR**. Esto se da a partir de la emisión simultánea de diversos esquemas, lo cual **minimiza los retos y barreras** en términos de implementación, coordinación y contabilidad de la emisión individual de los esquemas; de la **reducción de costos** -tanto económicos como de tiempo invertido-; y a partir de la **construcción de capacidades entre los actores involucrados** (Savell et. al., 2021).

A pesar de los potenciales beneficios del uso de Fondos de PpR, el establecimiento de un fondo es complejo y depende en gran medida del **grado de desarrollo del ecosistema** que busca albergarlo.

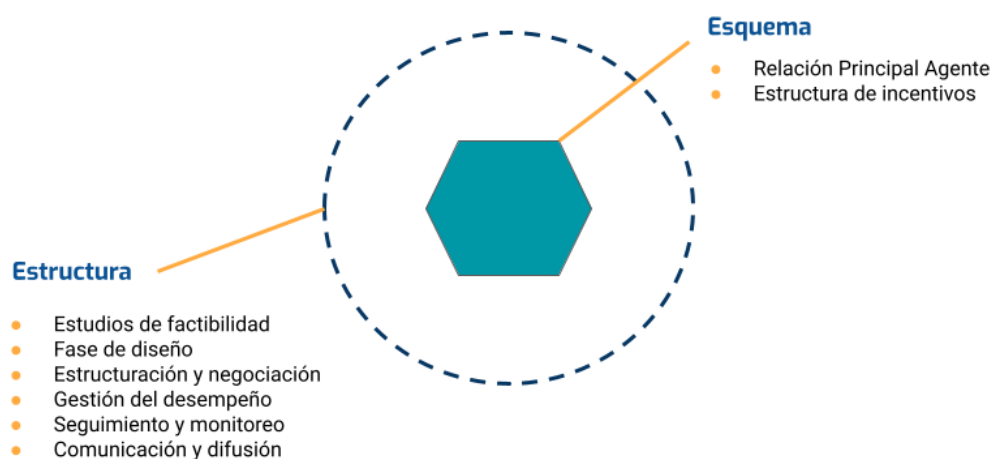
Grado de desarrollo del ecosistema de PpR mexicano

De acuerdo a Savell, Urrea y Thomas (2022), existen diferentes niveles del ecosistema de Pago por Resultado, dependiendo del grado de desarrollo de las dimensiones a) demanda por parte de los financiadores de resultados, b) marco regulatorio, c) contexto económico y político, d) disponibilidad de datos, y e) capacidades del mercado de cada país. De mayor a menor grado de desarrollo, estos niveles son: Fundamentos, Expansión y Consolidación.

México se encuentra actualmente en el primer nivel de desarrollo del ecosistema, Fundamentos, ya que se tienen solo los elementos básicos para el diseño, financiamiento e implementación exitosa de los primeros proyectos piloto de PpR. Los actores están poco familiarizados con los esquemas, aunque sí existen financiadores, proveedores e inversionistas pioneros. **Por ello, se recomienda fortalecer el ecosistema de PpR en México antes de plantear la creación de un FPpR.**

Actividades Necesarias de Alto Costo (ANAC)

El fortalecimiento del ecosistema mexicano de PpR y los retos implícitos de éste pueden ser atendidos a través de acciones indirectamente relacionadas con la implementación de la intervención y el pago por resultados. En términos teóricos, son aquellas **actividades habilitadoras de la estructura del PpR**, que permiten que la relación Principal-Agente¹ esté activa y vigente -como se observa en la Figura 4. A lo largo de este documento se denominan **Actividades Necesarias de Alto Costo (ANAC)**.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ethos (2019)

Figura 4. Esquematización de los PpR

Las ANAC se establecen en seis categorías, como se presentan en la Figura 5.

¹ Los PpR funcionan bajo la lógica de Principal-Agente, en el que el *Principal* es el Pagador por resultados, y el *Agente*, es el Proveedor de servicios (GIZ, 2021). El modelo del Principal-Agente es un modelo para el análisis de información asimétrica en los mercados, en el que solo existe un actor por parte de la demanda y uno por parte de la oferta, intercambiando un servicio. El actor que propone el contrato es el Principal, y el que decide si lo acepta -o no- y luego actúa bajo las normas del contrato es el Agente. El Agente es típicamente el actor con la información asimétrica; es decir, aquel con mejor información o información privada. Para mayor información, ver Nicholson (2014, 627-636).



Fuente: Elaboración propia

Figura 5. Actividades Necesarias de Alto Costo (ANAC) para la implementación de un esquema o Fondo de PpR

La realización de estas actividades implica un **gasto alto que no está directamente vinculado al logro de los resultados esperados**; por lo que en la fase de Estructuración y Negociación es necesario determinar quién va a financiarlas. Adicionalmente, a lo largo de las fases de vida del PpR pueden surgir costos extraordinarios vinculados a las ANAC que se tienen que atender de manera inmediata, tal que alguno de los actores debe asumir un gasto adicional de manera imprevista; y, entre más grande o complejo sea el proyecto -como en el caso de los CIS-, mayores serán los costos (Bucardo, A., 2022; Rodríguez, R., 2022; Alberro, I., 2022).

Recomendaciones para el fortalecimiento del ecosistema mexicano de PpR

Para el diseño, financiamiento e implementación exitosa de los primeros proyectos piloto existen diversos retos y áreas de oportunidad vigentes para el ecosistema mexicano de PpR. A continuación, se presenta un conjunto de **recomendaciones para fortalecer el ecosistema nacional en el corto plazo a través del financiamiento de las ANAC**, con miras a lograr el establecimiento de un FPPR en el largo plazo.

1. Involucrar a los AISFL como agentes catalíticos capaces de movilizar recursos financieros y no financieros, y tomar el liderazgo en el ecosistema mexicano de PpR.

El principal hallazgo de este estudio es la identificación de los Actores de Impacto Sin Fines de Lucro (AISFL) como aquellos actores capaces de **financiar y liderar la realización de las ANAC sin expectativa de retorno** (Rodríguez, R., 2022; Ortiz, L., 2022; Bucardo, A., 2022; Castillo, P., 2022; García, M., 2022). Para ello, poseen las siguientes características:

- **Recursos propios:** Son actores que cuentan con recursos patrimoniales propios, teniendo su subsistencia asegurada. Por lo que su capital es más paciente, flexible y tolerante al riesgo que otros tipos de actores como el gobierno o los inversionistas tradicionales.
- **Priorización del impacto:** Su principal motivación no es la generación de capital o retorno, sino mejorar condiciones de vulnerabilidad, teniendo presente el impacto que pueden llegar a generar.
- **Experiencia, conocimientos técnicos y legitimidad:** Suelen contar con líneas temáticas de acción definidas y recursos para operarlas, esto les genera legitimidad para posiciones de liderazgo.
- **Potencial adopción y adaptación:** Muchos de estos actores tienen recursos de origen empresarial, lo que implica que potencialmente los procesos de adopción y adaptación de los PpR serán menores en duración y falta de entendimiento.

Dentro de los AISFL se consideran los siguientes actores²:

- **Fundaciones:** Aquellas OSC que tienen un fondo patrimonial propio y que, a través de donaciones, otorgan recursos para que otras organizaciones, eg. Asociaciones Operativas, operen sus propios programas (Cemefi, 2021; Carrillo y Tapia, 2010).
- **Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID):** Es el esfuerzo conjunto de gobiernos para promover acciones que contribuyan al desarrollo sostenible y a mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos (AMEXCID, 2018).
- **Instituciones de Financiamiento Internacional (IFI):** Son organizaciones gubernamentales creadas por países con un fin público, las cuales realizan transacciones financieras públicas con características similares a los contratos financieros del sector privado (Bradlow y Hunter, 2010).
- **Donantes empresariales:** Son las empresas que realizan actividades filantrópicas, ya sea constituyendo una fundación o estableciendo programas (Cemefi, 2021; Carrillo y Tapia, 2010).

² Para mayor información sobre las definiciones de los AISFL y sus variantes, ver el ANEXO 4 del documento completo.

- **Family Offices (FO):** Son empresas o plataformas cuyo objetivo es administrar de forma ordenada el patrimonio de una familia (Latimacto, 2021; Deloitte, 2015).
- **Personas de alto patrimonio:** Individuos con activos líquidos por arriba de cierto umbral. A nivel internacional, el umbral suele ser de \$1 MDD (Hayes, 2022).

Se recomienda su liderazgo por las siguientes razones (König, Club y Apampa, 2020; Urrea y García, 2022b; Urrea y García, 2022c; Bucardo, A., 2022; Ortiz, L., 2022; Alberro, I., 2022; García, M., 2022; Rodríguez, R., 2022; Castillo, P., 2022; Reyes, D., 2022):

- Son **agentes catalíticos**, tal que su participación tendrá un efecto que estimule un cambio positivo en el ecosistema;
- **Generan adicionalidad**, ya que sus recursos son necesarios para lograr el desarrollo y fortalecimiento del ecosistema;
- Tienen **estabilidad, visión y un equipo directivo de largo plazo**, lo que ocasiona certidumbre para el financiamiento de programas;
- Por las características de sus recursos, pueden asumir mayores riesgos para probar nuevos enfoques e intervenciones; **fomentando la innovación**; y
- Dada la legitimidad, experiencia, conocimientos técnicos y redes de contactos de los AISFL **pueden establecer estrategias de incidencia más efectivas** con respecto al gobierno para involucrarlos en esquemas de PpR, en el corto plazo, y/o en un FPpR, en el largo plazo.

2. Cambiar la conceptualización de los retos y áreas de oportunidad del ecosistema para pensarlos como ANAC, que requieren financiamiento para realizarse.

El segundo hallazgo más importante de este estudio es la vinculación de los retos y áreas de oportunidad del ecosistema mexicano de PpR con las ANAC. Al respecto, se recomienda un cambio en la conceptualización de los retos que se presenten en la implementación de un PpR o FPpR; tal que, **en lugar de verse como retos, se piense en ellos como actividades por realizarse que requieren financiamiento**. Este cambio de mentalidad permitirá dar una mejor solución a los mismos.

3. Los AISFL deben tomar preferentemente el rol de *Habilitadores* para el financiamiento de las ANAC, o *Pagadores* de resultados de los PpR pilotos.

Para financiar las ANAC y fortalecer el ecosistema de PpR mexicano, se recomienda que los AISFL **tomen preferentemente el rol de Habilitadores y Pagadores -particularmente las Fundaciones, CID e IFIs**. Esto, principalmente, porque se asume que no hay una motivación de obtención de un retorno económico; hay una alineación con la intención de mejorar condiciones de vulnerabilidad sociales y/o económicas; y porque de manera tradicional proporcionan recursos sin una expectativa de retorno.

Habilitadores

Los AISFL pueden actuar como Habilitadores cuando financian las ANAC. Dependiendo del escenario en que se den las ANAC, se establece la siguiente tipología:

1. **Habilitadores de un esquema de PpR:** Cuando financian las ANAC pertenecientes a un esquema de PpR específico por implementarse.
2. **Habilitadores de un FPpR:** Cuando financian las ANAC pertenecientes al establecimiento de un FPpR.
3. **Habilitadores a través de un FPpR:** Cuando financian un FPpR con capital, el cual será usado para realizar las ANAC de diversos esquemas de PpR a implementarse. En este caso, también pueden ser Pagadores de Resultados.
4. **Habilitadores del ecosistema:** Cuando financian actividades vinculadas a las ANAC de Gestión del desempeño -específicamente aquellas de fortalecimiento institucional o provisión de asesorías técnicas, legales o fiscales a los proveedores de servicios-, o Comunicación y Difusión -específicamente aquellas de difusión de beneficios y funcionamiento de los PpR y FPpR. Una ventaja adicional de ser Habilitadores del ecosistema es que pueden fortalecerlo sin la necesidad de la existencia de un esquema de PpR o FPpR activo.

Un ejemplo de los alcances de la participación de los AISFL como Habilitadores es en Chile, donde un grupo de destacadas fundaciones filantrópicas ha creado una estructura corporativa para potenciar los esquemas de PpR, denominada Bien Público (Rodríguez, R., 2022; García, M., 2022; Alberro, I., 2022; Urrea y García, 2022b).

Cuadro 1. Chile - Corporación Bien Público

Bien Público es una corporación cuyos socios son fundaciones filantrópicas, la cual, aunque no es un Fondo de PpR porque sus recursos no se utilizan para el pago de los resultados, sus características y funciones son similares a uno en cuanto al financiamiento de las ANAC. La Corporación Bien Público gestiona el levantamiento de fondos de pago por resultados -tanto con el sector público como con el privado- y también los contratos asociados a estos, pero no los administra a nivel financiero ni contable. Cuando estos fondos se utilizan para Contratos de Impacto Social, el fondo de inversión es administrado por un tercero. Cabe destacar que Bien Público codiseña con expertos la creación del instrumento financiero.

Fundaciones asociadas: Mustakis, Luksic, Colunga, Reinaldo Solaris, Olivo, Ilumina, Emprépolis, LarrainVial, y San Carlos de Maipo.

Institución administradora: La institución administradora es la corporación en sí misma.

Alineado con ODS: Fin de la pobreza (1), Educación de calidad (4), Alianzas para lograr objetivos (17)

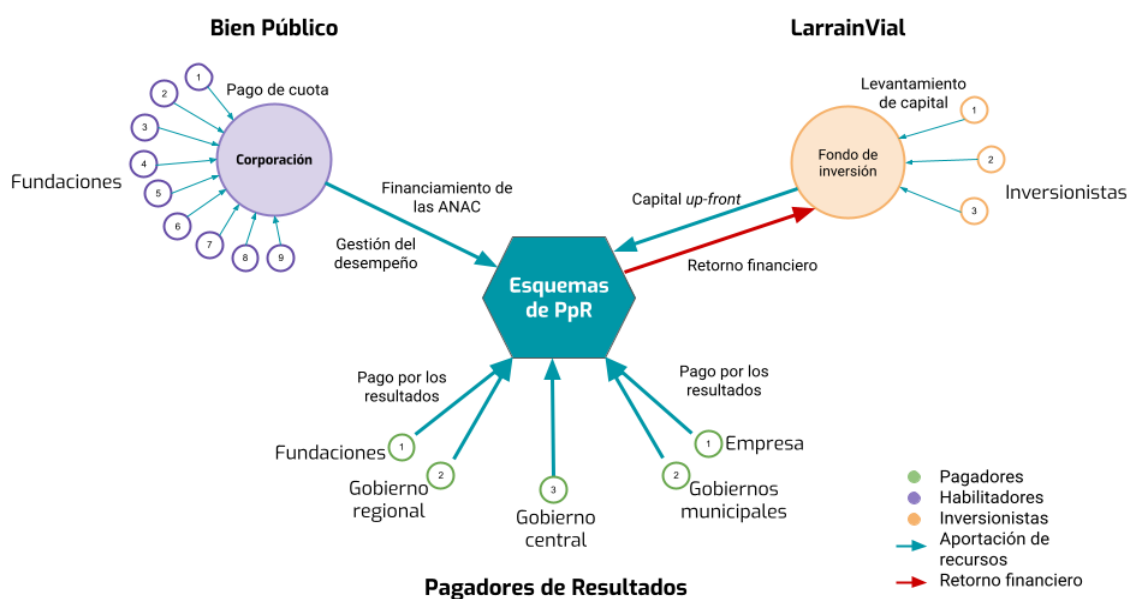
Objetivo: Garantizar que todos las niñas, niños y adolescentes de entornos vulnerables tengan acceso a educación de calidad, a través del uso de PpR.

Funcionamiento: La corporación otorgará los recursos para llevar a cabo los estudios de factibilidad, diseño, selección de los proveedores de servicios, diseño de métricas y gestión de desempeño en general, de los CIS a implementarse en Chile. Además, realiza acciones para el levantamiento de fondos para PpR y, en caso de ser necesario, del capital de riesgo para implementarlos. Por último, procura generar alianzas entre todos los actores del ecosistema vinculados a proyectos de PpR, genera y sistematiza el conocimiento y realiza acciones de incidencia para potenciar su uso tanto en instituciones públicas como privadas.

Gestión de PpR: Para el lanzamiento de los dos CIS, Bien Público se ha aliado con la administradora de fondos LarrainVial³; tal que la primera lleva a cabo las ANAC, mientras que la segunda es la encargada de la administración financiera de los CIS, particularmente de los recursos provenientes de los inversionistas.

Gobernanza: Las fundaciones asociadas aportan una cuota anual que sirve para el financiamiento de sus actividades internas y las ANAC vinculadas al lanzamiento de esquemas de PpR en el sector educativo. La estructura de gobernanza es horizontal, en el sentido que todas tienen voz y poder de veto, y las posiciones de liderazgo se eligen por votación por periodos determinados, buscando una rotación entre las mismas.

Estructura operativa: La forma en que se operarán los CIS será la siguiente, considerando las diversas fuentes de aportación de recursos:



Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez, R., (2022)
Figura 6. Estructura de la aportación de recursos de los CIS de Chile

³ Es importante especificar que la LarrainVial es una entidad financiera administradora de fondos, la cual tiene su propia fundación empresarial -F. LarrainVial-. Es la fundación la que participa como socia de Bien Público.

Resultados a la fecha: Para noviembre de 2022, Bien Público había ayudado a consolidar dos CIS educativos en Chile, los cuales buscan disminuir la deserción escolar tras la pandemia y aumentar las capacidades de lectoescritura de niñas y niños, por un monto total aproximado de \$1 millón de USD. Ambos CIS se encuentran en proceso de firma de los contratos.

Fuente: Rodríguez, R. (2022) y Urrea y García (2022b).

Pagadores

Los AISFL pueden actuar como Pagadores de Resultados -tanto en esquemas individuales de PpR como financiadores de un FPpR- cuando **los recursos que otorguen estén directamente relacionados con el logro de los resultados establecidos a priori**. Tal que, pueden pagar por los siguientes conceptos, y por sus combinaciones:

1. **Resultados:** Se paga la cantidad acordada por el logro de los resultados, sin ningún tipo de incentivo adicional. Este tipo de pago es vigente tanto para CIS como para esquemas de PpR en general.
2. **Retorno:** Se paga el retorno sobre la inversión o interés acordado a quienes proveyeron del capital *up-front* para el inicio de actividades por parte del Proveedor de servicios.
3. **Premios:** Se paga la cantidad acordada por el logro de resultados secundarios o incentivos adicionales a las métricas iniciales.

FO y Personas de alto patrimonio: Inversionistas

Los AISFL pueden **tomar el rol como Inversionistas** para participar de los CIS⁴, de forma que otorguen recursos *up-front* para que los Proveedores de servicios inicien actividades. Estos recursos le serían pagados cuando se logren los resultados con un retorno sobre lo invertido. Se identificó que los AISFL están interesados en este rol cuando, además del retorno financiero, se busca un **aprendizaje técnico o quieren participar en la toma de decisiones de manera más activa** (García, M., 2022).

No todos los AISFL pueden fungir como Inversionistas libremente⁵. Por mandato, la CID no puede obtener una ganancia por los recursos proporcionados; los Donantes empresariales no buscan la

⁴ Tanto los PpR como los FPpR pueden funcionar e implementarse sin la presencia de Inversionistas.

⁵ Es importante aclarar que esta recomendación no busca incorporar a los Inversionistas tradicionales mexicanos dentro de los AISFL; ya que tales Inversionistas no cumplen con las características definitorias de los segundos -ver recomendación 1-. Sino que ciertos AISFL, dadas sus características particulares, pueden fungir como Inversionistas, aún sin serlos de manera tradicional.

generación de capital; las Fundaciones tienen limitaciones normativas y legales⁶; y las IFIs pueden establecer préstamos en lugar de un esquema de inversión como tal. Por tanto, **se recomienda que principalmente los FO y Personas de alto patrimonio se involucren como Inversoristas al tener menos condicionantes.**

Así, las formas de participación de los AISFL pueden ser los siguientes:

AISFL	Pagadores	Habilitadores	Inversoristas
Fundaciones	x * excepto F. comunitarias	x	
CID	x	x	
IFI	x	x	x * con préstamos
Donantes empresariales	x	x	
FO	x	x	x
Personas de Alto Patrimonio	x	x	x

Fuente: Elaboración propia

Casos específicos: Las Fundaciones como Inversoristas

A lo largo de la investigación, se exploró la posibilidad de que las Fundaciones participaran como Inversoristas en los esquemas de PpR. Dadas las limitantes y consideraciones legales y fiscales, esto no es posible de manera directa; por lo que se tendrían que buscar **mecanismos financieros alternativos tal que el ingreso excedente a la aportación adicional no se vea como un retorno, ganancia o utilidad.**

Ante esto, se emite como propuesta **un mecanismo financiero por contratos de prestación de servicios individuales** entre la Fundación y el Proveedor de servicios y el Pagador de resultados.

- **Fundación-Proveedor de servicios:** La Fundación contratará al Proveedor de servicios, que deberá ser una DA -ya sea como Asociación Operativa o como empresa social con modelo

⁶ En términos generales, las Fundaciones que son Donatarias Autorizadas (DA) sí pueden realizar inversiones pero de manera **exclusiva adquiriendo acciones u otros títulos de crédito colocados entre el gran público inversionista, o realizando operaciones financieras derivadas en los mercados reconocidos por el Código Fiscal Federal.** Es decir, a partir de acciones u otros títulos de créditos bursatilizados. (Gasca, L., 2022). Esta posibilidad todavía está muy lejana al escenario mexicano (Alberro, I., 2022).

híbrido- para que lleve a cabo la intervención en la población vulnerable bajo concepto de prestación de servicios, relacionado con el objeto social de ambas organizaciones. El pago se realizará sin un condicionamiento al logro de los resultados obtenidos, conforme a los estipulado en el contrato; tal que funja como capital *up-front*.

- **Pagador de resultados-Fundación:** El Pagador de resultados -ya sea un actor gubernamental, CID, IFI o particulares- contratará a la Fundación para que realice la intervención en la población vulnerable bajo concepto de prestación de servicios, relacionado con su objeto social. El pago se realizará únicamente si se cumplen los resultados establecidos *a priori*, y la suma contemplada deberá ser mayor a la del contrato Fundación-Proveedor de servicios, tal que se contemple el pago del capital más el “retorno”.

La ventaja de esta propuesta es que en sí, no hay una “inversión o préstamo” en el sentido de que las Fundaciones obtengan de la misma fuente los recursos aportados con sus respectivos intereses; sino que se sigue la **lógica de una subcontratación de prestación de servicios**:

Se reconoce que para esta propuesta se debe hacer un análisis del tratamiento fiscal de la entrada y salida de los recursos de ambas partes; tanto el Proveedor de servicios, como la Fundación.

4. Priorizar la selección de instrumentos y esquemas financieros sencillos y de corto plazo; que se adecuen a las necesidades e intereses de los actores involucrados.

Para el lanzamiento de los proyectos pilotos del ecosistema, **se recomienda optar por esquemas de PpR sencillos y de corto plazo**, en donde el modelo de intervención no sea demasiado complejo manteniendo cierta flexibilidad en su ejecución. Para ello, se deben seleccionar problemáticas y poblaciones vulnerables muy específicas y bien diagnosticadas, que busquen mejorar la gestión y eficiencia en la provisión de servicios públicos como la gestión del agua, los servicios de recolección de basura, o provisión de servicios de salud beneficiaria. Esto ayudará a establecer con menor dificultad los sistemas de seguimiento y evaluación, así como las líneas base que midan el éxito de la intervención (GIZ, 2021).

Los esquemas de PpR sencillos implican reducciones en cuanto a (Bucardo, A., 2022):

- **Costos**, tanto de las ANAC como de los resultados;
- **Tiempos** para realizar los estudios de factibilidad, el diseño de los esquemas e instrumentos y la concreción de la estructuración y negociación; y
- **Complejidad legal**, específicamente con respecto a la estructuración del esquema financiero legal y la gobernanza interna.

Establecer esquemas de PpR sencillos y de corto plazo implica no querer replicar modelos de proyectos implementados en otros países ni buscar una priorización del mecanismo en sí mismo;

sino que se da pie a **procesos de co-diseño innovadores** entre las partes interesadas, tal que no se limiten las posibilidades de creatividad e innovación para encontrar solución a los retos técnicos⁷ más comunes (Bucardo, A., 2022; Ortiz, L., 2022; Alberro, I., 2022).

Adicionalmente, al buscar implementar esquemas de PpR sencillos y de corto plazo, **los AISFL pueden fungir libremente como Pagadores, Habilitadores**, o Inversionistas -específicamente para los FO y las Personas de alto patrimonio-.

Cuadro 2. El caso del PpR del Norte de México- esquema financiero alternativo

En un municipio en el norte del país⁸, se está estudiando la factibilidad de un esquema de PpR enfocado en la disminución de los embarazos en adolescentes, con un horizonte de implementación de la intervención de un año.

La relación planteada entre los actores no sigue un modelo tradicional, ya que se establecieron los siguientes mecanismos (ver Figura 5):

1. **Pagador (Gobierno municipal) - Proveedor de servicios**
Existe una relación directa entre el pagador y el proveedor de servicios a través de un contrato de prestación de servicios, en el que si se consiguen los resultados esperados, se realiza el pago por los mismos.
2. **Proveedor de servicios - Inversionistas**
Existe una relación directa entre el proveedor de servicios e inversionistas, quienes fungen como prestamistas para que el proveedor pueda llevar a cabo la intervención; tal que los recursos aportados sirven de capital *up-front*. El pago del préstamo, con sus respectivos intereses, depende de la consecución de los resultados, tal que:
 - a. Se logran los resultados, y el proveedor paga el préstamo con los recursos obtenidos a partir del contrato de prestación de servicios con el pagador.
 - b. No se logran los resultados, por lo que el proveedor no recibe los recursos del contrato de prestación de servicios con el pagador, y no es viable el préstamo. No obstante, el proveedor emite un recibo deducible de impuestos para los inversionistas⁹.

Este es un modelo **muy innovador** por las siguientes razones:

1. **El riesgo de los inversionistas es minimizado de dos formas:**
 - a. Al no haber una relación directa entre pagador y los inversionistas, éstos no corren el riesgo de no pago por parte del gobierno, quien suele tener retos presupuestarios.
 - b. De no alcanzarse los resultados, los inversionistas pueden hacer deducibles de impuestos los recursos aportados.

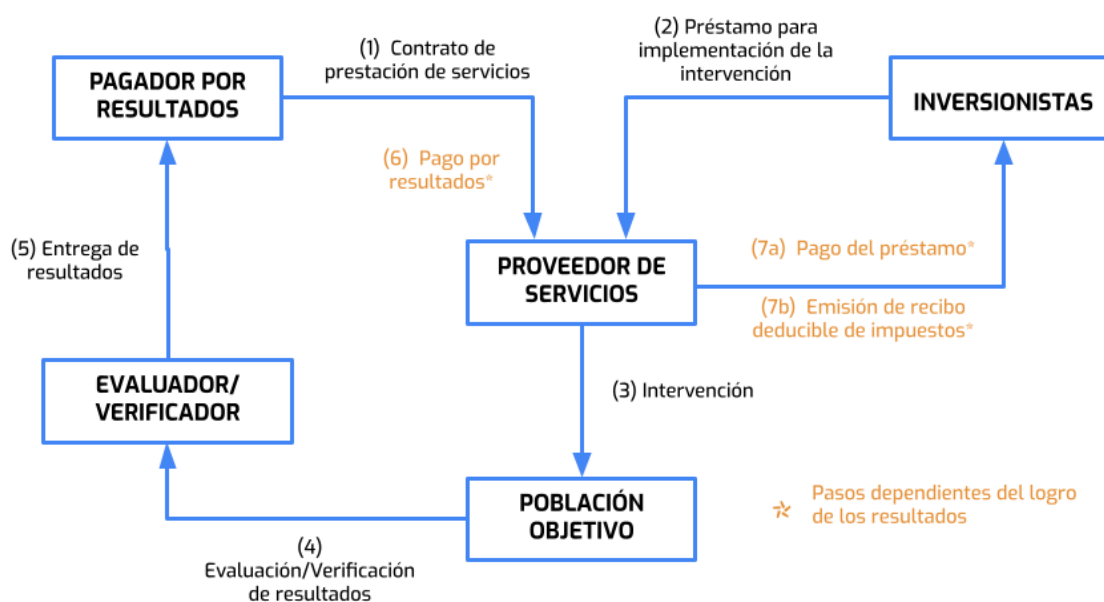
⁷ Dentro de los retos técnicos consideramos la tentación de promover el instrumento por el instrumento, la selección de la temática y la determinación del instrumento o esquema financiero para el PpR. Para mayor información, ver el documento general "Oportunidades para el ecosistema de Pago por Resultado en México. Recomendaciones para movilizar a los Actores de Impacto Sin Fines de Lucro".

⁸ No es posible compartir los datos específicos del municipio ya que este esquema de PpR está actualmente en un proceso de negociación abierta.

⁹ Es pertinente un análisis del tratamiento fiscal de la entrada y salida de los recursos de ambas partes; tanto para el proveedor de servicios, quien estaría recibiendo un ingreso (donativo/préstamo/garantía), como para los inversionista, quien estaría emitiendo un egreso (recibo deducible del ISR/crédito/interés/garantía) (Gasca, L., 2022).

No obstante, se reconoce que esta relación entre los inversionistas y el proveedor de servicios aún no está definida claramente. Actualmente, las negociaciones buscan determinar si es que se establece un inversionista representante, con quien se llevaría a cabo el acuerdo, o si se establece un acuerdo individual con cada uno de los inversionistas. La segunda opción implica mayores costos administrativos.

2. Al considerar un contrato de prestación de servicios entre el pagador y el proveedor de servicios, **no se tiene que realizar una licitación** para determinar quién lleve a cabo la intervención.
3. La duración de la intervención es de un año; por lo que **no se cae en multianualidad**¹⁰.
4. **No se requiere del establecimiento de un instrumento financiero como un fondo o fideicomiso para implementar el esquema.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Bucardo, A. (2022)

Figura 5. Esquema del PpR del Norte de México

Fuente: Bucardo, A. (2022)

¹⁰ La multianualidad aplica cuando existen proyectos de políticas públicas que abarcan más de un año fiscal; tal que el gobierno tiene que comprometer recursos en un año fiscal específico (t) que van a ser ejecutados en ejercicios fiscales futuros ($t+1$).

5. Ante un fideicomiso para un CIS, los AISFL que son DA deberán fungir principalmente como Habilitadores del esquema de PpR.

Los fideicomisos **son el instrumento financiero más común** para la implementación de CIS; **especialmente ante la participación del gobierno como Pagador**, para asegurar y garantizar el **retorno al capital de los Inversionistas** y atender el reto de la multianualidad. Si se establece un fideicomiso, se recomienda lo siguiente:

- Contemplar que, ante la participación del gobierno, sería un fideicomiso mixto, el cual deberá **someterse a las previsiones de transparencia y rendición de cuentas de la administración pública y a ejercicios de vigilancia y fiscalización** de las entidades correspondientes (Henderson & Alberro, 2021; GIZ, 2021).
- Para mantener vigente el mecanismo de desembolso de recursos condicionado a la obtención de resultados, se tendrán que **establecer bolsas separadas dentro del fideicomiso** -una correspondiente a los Pagadores y una a los Inversionistas- (Bucardo, A., 2022).

De manera específica, **la participación de los AISFL que son DA en un fideicomiso es compleja**, ya que por ley solo pueden dar recursos a personas morales que sean DA, a personas físicas que cuenten con la autorización acreditada como Becantes y/o a proyectos de productores agrícolas o artesanos cuando estén acreditados en Desarrollo Social y cumpliendo con las reglas de carácter general que emita el SAT (Gasca, L., 2022; Carrillo, P. et al., 2019; Hogan Lovells, 2021).

Tal que, para que los AISFL que son DA puedan aportar recursos a un fideicomiso, éste tendría que estar acreditado como Donataria Autorizada; pero, por lo mismo, quedaría sujeto a lo descrito en el párrafo anterior. Es decir, **un fideicomiso que es DA no puede hacer un reparto de utilidades para los Inversionistas**.

Por tanto, en caso del establecimiento de un fideicomiso para un CIS, **se recomienda que los AISFL que son DA participen activamente como Habilitadores del esquema de PpR**, financiando las ANAC de manera directa y no a través del fideicomiso.

6. Asegurar la pertinencia de los actores involucrados

6.a Verificar que todas las DA estén debidamente acreditadas y considerar las obligaciones de identificación y aviso de la LFPIORPI.

De manera particular para los todos los actores que son DA, se deben cuidar las siguientes observaciones:

- **Verificar que estén debidamente acreditadas como DA** -independientemente de la figura jurídica- y que la donación -ya sea recibida u otorgada- sea por la actividad acreditada en el objeto social.
- **Considerar las obligaciones de identificación y aviso de la LFPIORPI** a la que todas las organizaciones que reciben donaciones están sujetas, con respecto al beneficiario controlador. Tal que:
 - Se establezcan estrategias y políticas de uso de información personal; o
 - Se establezcan estrategias de donación que no superen los 3,210 UMA en un periodo menor a seis meses, y si lo supera dar el aviso correspondiente.

6.b Invitar actores que tengan sus actividades económicas cubiertas, para que puedan participar en los procesos de co-diseño, de manera inicial, sin un compromiso de financiamiento.

La selección de los actores adecuados es importante para atender muchos de los retos de colaboración identificados, por lo que se deben tener las siguientes consideraciones:

- Involucrar actores que cuenten con **el mandato para intervenir**;
- Actores **que pertenezcan a un mismo ecosistema** o exista una relación previa entre ellos; y
- Actores que tengan sus **necesidades económicas cubiertas** para que puedan participar en los procesos de co-diseño.

Estos elementos permitirán sentar las bases para llevar a cabo procesos de co-diseño, tal que los actores participen en el proceso de diseño de los esquemas de PpR, de manera inicial, sin una obligación de participar en los mismos. Esto fomentará (García, M., 2022; Ortiz, L., 2022; Rodríguez, R., 2022):

- **Colaboraciones iteradas previas** a la implementación del PpR o FPpR, tal que se generen redes de confianza;
- **Una potencial alineación de sus intereses individuales**, por haber sido éstos contemplados en los procesos de co-diseño; y
- **Mayores probabilidades de participar y aportar capital** para la implementación de los proyectos.

7. Realizar acciones de comunicación y difusión como parte de las ANAC, buscando socializar los beneficios de los PpR entre inversionistas tradicionales, AISFL y actores gubernamentales.

Se identifica un importante desconocimiento de los PpR y de la Filantropía de Riesgo (FR) por parte de las organizaciones filantrópicas e inversionistas tradicionales, y de los actores gubernamentales; así como la existencia de un *missing gap* en el ecosistema de Inversión de Impacto (Bucardo, A., 2022; Alberro, I., 2022; Reyerros, R., 2022), lo que puede generar resistencia a la participación. Por ello, **se recomienda realizar acciones de comunicación y difusión** como parte de las ANAC. De manera prioritaria, con esto se buscaría atraer a los actores mencionados para que, con mayor información sobre los mecanismos de PpR, participen exitosamente de éstos.

Las acciones de comunicación y difusión deben contemplar, además de las recomendaciones emitidas en GIZ (2019), los siguientes elementos:

- Resaltar **los beneficios de la implementación de intervenciones sociales y ambientales mediante esquemas de PpR** -protección de las finanzas públicas, fortalecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación, fomento a la eficacia de la política pública, etc.
- Establecer que las acciones actuales, específicamente aquellas de filantropía tradicional, no responden a los problemas que causan la pobreza y la desigualdad, sino sólo a sus manifestaciones; por tanto en el discurso debe existir una **diferenciación entre los resultados y los productos** (Carrillo y Tapia, 2010; Ortiz, L., 2022).
- Establecer que los inversionistas tradicionales, FOs y personas de alto patrimonio, para poder atender el *missing gap* existente, deben **adecuar sus expectativas a las capacidades del ecosistema, con márgenes de retorno y riesgo económico más bajo** (Reyerros, D., 2022; AIIIMx, 2018).
- En el caso de los AISFL, **no usar el término “retorno” ni “utilidades”** para denominar la ganancia obtenida de la inversión realizada por potenciales efectos negativos.

8. Establecer relaciones con los gobiernos subnacionales considerando que pueden tomar un rol como Pagadores, Socios de aprendizaje o Habilitadores del ecosistema.

Se identificaron diferentes recomendaciones para vincular a los actores gubernamentales con el ecosistema de PpR y, específicamente, el establecimiento de un FPpR. Si bien, se reconoce que estas recomendaciones deberán ser estudiadas con detenimiento más adelante, a continuación se presentan:

8.1 Selección del nivel de gobierno

Se recomienda la **vinculación con los gobiernos estatales por una mayor factibilidad de colaboración** derivada de los siguientes motivos:

- Poseen un conocimiento preciso y aterrizado de las necesidades y problemáticas de la población (García, M., 2022).
- Tienen un tamaño poblacional y fortaleza institucional que les permite una mayor independencia en la definición de prioridades de la agenda política (García, M., 2022).
- Hay una alineación de intereses ante la falta temporal de liquidez y restricciones presupuestarias a las que se enfrentan (GIZ, 2021).
- Hay estados con una fuerte tradición y desarrollo empresarial (Bucardo, A., 2022; Alberro, I., 2022).

De manera secundaria, se puede estudiar la factibilidad de colaboración con **instituciones gubernamentales especializadas**, quienes pueden estar interesadas en un PpR porque sus recursos son limitados y buscan eficientar su uso. A la par, la mayoría suelen ser instituciones con poblaciones vulnerables y problemáticas bien identificadas; lo que facilitaría la realización de proyectos más pequeños pero de alto impacto (Bucardo, A., 2022). Asimismo, se puede ver la posibilidad de colaboración con municipios, como se presentó en el Cuadro 2.

8.2 Estructura funcional con diferentes roles gubernamentales

Se recomienda la creación de una estructura en la que el gobierno pueda asumir diferentes roles, en aras de **permitir su participación considerando sus limitaciones presentes y potenciando un mayor compromiso e involucramiento con el tiempo conforme se vayan familiarizando con el ecosistema de PpR**. Los roles potenciales que puede desempeñar son los siguientes (Urrea y García, 2022a):

- **Pagadores de resultados:** Al pagar por los resultados obtenidos, su participación se asemeja a la que ya desempeña en el sector público al implementar intervenciones sociales y medio ambientales.
- **Socios de aprendizajes:** Podrían ofrecer orientación y datos para la identificación de necesidades de las poblaciones vulnerables, comentando en los tipos de pruebas y aprendizajes que les serían más útiles para fortalecer las políticas y prácticas públicas. El Consejo Nuevo León tuvo este rol durante las etapas de estudios de factibilidad y diseño del CIS de Nuevo León (Alberro, I., 2022).
- **Habilitadores del ecosistema:** Pueden fomentar el desarrollo y fortalecimiento del ecosistema al promover transformaciones generales, como el establecimiento de un marco jurídico propicio para los PpR, incentivos fiscales para la II y FR, o el reconocimiento de la figura jurídica de Empresa Social.

8.3 Consideraciones adicionales

Para fortalecer las relaciones con los actores gubernamentales, se recomiendan las siguientes consideraciones (Urrea y García, 2022a):

- La **realización de actividades consultivas** con los potenciales actores gubernamentales a involucrarse, con la finalidad de identificar y explorar sus necesidades, motivaciones y limitaciones; y verificar si éstas se alinean con la de los demás actores a participar. Tales actividades consultivas deben hacerse de manera previa al Diseño, y considerarse parte de los Estudios de factibilidad.
- Los actores deben tener total claridad de las limitaciones del gobierno, especialmente aquellas vinculadas al financiamiento como Pagadores de resultados, para poder generar **proyectos con diseños factibles y funcionales para todas las partes interesadas**.
- Específicamente para un FPpR, se recomienda trazar **una hoja de ruta a mediano y largo plazo** en la que se detalle la evolución de las funciones de cada actor involucrado, buscando propiciar mayor certidumbre para los actores gubernamentales y, con ello, un aumento de la propiedad gubernamental con el tiempo.

Los AISFL tienen un papel fundamental para fomentar el ecosistema de PpR en México, especialmente en contextos de austeridad y restricciones presupuestales. Aprovechar y movilizar de forma estratégica sus recursos puede generar independencia de los recursos públicos para **empezar a movilizar el ecosistema de PpR en general, acelerando el lanzamiento de esquemas de Ppr individuales que podrán servir como casos de éxito y la demostración de su potencial para generar resultados**. Esto permitirá generar pruebas y aprendizajes para obtener mayor atención y compromiso del sector público, y con ello una mejor preparación de la participación del gobierno en un futuro (Rodríguez, R., 2022; Urrea y García, 2022a; Urrea y García, 2022b).

Bibliografía

Alberro, I. (5 de septiembre del 2022). Entrevista exploratoria sobre un Fondo de Pago por Resultados en México. Formato Virtual. México.

Alianza por la Inversión de Impacto en México, AIIMx. (2018). Inversión de impacto en México. Agenda de un mercado en crecimiento. Centro de Investigación en Iniciativa Empresarial–EY (CiiE-EY), Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE). Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. Fundación Ford. Disponible en: <https://aiimx.com.mx/wp-content/uploads/2022/07/Inversion-de-Impacto-AIIMX-2018.pdf>

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID. (2018). ¿Qué es la Cooperación Internacional para el Desarrollo? Disponible en <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339>

Bradlow, D. y Hunter, D. (2010). *International Financial Institutions and International Law*. Kluwer V International Law: (1-30)

Bucardo, A. (29 de agosto del 2022). Entrevista exploratoria sobre un Fondo de Pago por Resultados en México. Formato Virtual. México.

Carrillo, P., et al. (2019). *Construyendo tu organización en 16 pasos. Manual de Constitución Legal de Asociaciones Civiles. Alternativas y Capacidades*. Disponible en <https://alternativasycapacidades.org/publicaciones/16pasos/>

Carrillo, P. y Tapia, M. (2010). *11 Pasos para profesionalizar al donante. Manual para invertir recursos con mayor impacto. Alternativas y Capacidades*. Disponible en <https://alternativasycapacidades.org/publicaciones/11-pasos-para-profesionalizar-al-donante/>

Castillo, P. (12 de octubre del 2022). Entrevista exploratoria sobre las OSC y el PpR. Formato Virtual. México.

Centro Mexicano para la Filantropía, CEMEFI. (2021). *Compendio estadístico del sector no lucrativo 2021*. Disponible en https://www.cemefi.org/images/stories/cifresbiblioteca/cemefi_compendioestadistico2021.pdf

Deloitte. (2015). *Family Office. Boletín de Gobierno Corporativo. Invierno*. Disponible en <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/risk/articles/family-office.html>

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2019). *Pago por Resultados: de la promesa a la realidad*. Disponible en https://www.ethos.org.mx/desarrollo-sostenible/publicaciones/pago_por_resultados_de_la_promesa_a_la_realidad_evaluacion_en_america_latina_y_el_caribe_sobre_gestion_publica_y_transparencia

García, M. (7 de septiembre del 2022). Entrevista exploratoria sobre un Fondo de Pago por Resultados en México. Formato Virtual. México.

Gasca, L. (19 de septiembre del 2022). Entrevista exploratoria sobre las OSC y las Donatarias Autorizadas . Formato Virtual. México.

GIZ (2021). *Plan de Acción para implementar instrumentos de Pago por Resultados en México en el marco de la Agenda 2030*.

Hayes, A. (2022). *High-Net-Worth Individual (HNWI): Criteria and Example*. Investopedia. Disponible en <https://www.investopedia.com/terms/h/hnwi.asp>

Henderson & Alberro (2021). *CIS. Aprendizajes de la fase de estructuración del Contrato de Impacto Social en Nuevo León*.

Hogan Lovells. (2021). *Guía Legal para las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Centro Mexicano Pro bono. Disponible en <https://www.probono.mx/guia-legal-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-osc-2021/>

König, A., Club, C., y Apampa, A. (2020). Innovative Developmental Finance Toolbox. KfW Development Bank.

Latin American Venture Philanthropy Network, Latimpacto. (2021). Inversión social e impacto. Casos y tendencias en América Latina. Disponible en: https://b71057fe-fd30-4eb7-9aaa-c3826b957269.usrfiles.com/ugd/b71057_700e693ea1c9434e822efd532bcf2035.pdf

Nicholson, W. (2014). "Asymmetric Information". *Microeconomic Theory. Basic Principles and Extensions*. 11th Edition. Thompson Learning, 627-636.

Ortíz, L. (15 de septiembre del 2022). Entrevista exploratoria sobre un Fondo de Pago por Resultados en México. Formato Virtual. México.

Reyeros, D. (8 de septiembre del 2022). Entrevista exploratoria sobre la Inversión de Impacto en México. Formato Virtual. México.

Rodríguez, R. (13 de septiembre del 2022). Entrevista exploratoria sobre la Corporación Bien Público. Formato Virtual. México.

Savell, L., Carter, E., Airoidi, M., FitzGerald, C., Tan, S. Outes Velarde, J. & Macdonald, R.J. (2021). Understanding outcomes funds: A guide for practitioners, governments and donors. Government Outcomes Lab, Blavatnik School of Government, University of Oxford. Disponible en <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/resources/understanding-outcomes-funds-a-guide-for-practitioners-governmentsand-donors/>

Savell, L., Urrea, M., & Thomas, S. (2022) Engaging in outcomes-based partnerships. A framework to support and ecosystem readiness. Government Outcomes Lab, Blavatnik School of Government, University of Oxford; Social Finance UK. Disponible en <https://www.socialfinance.org.uk/resources/publications/engaging-outcomes-based-partnerships-frameworks-support-ecosystem-and-service>

Urrea, M. y García, M. (2022a). Lessons from Colombia: The role of government. Social Finance UK Blog. Disponible en <https://www.socialfinance.org.uk/blogs/lessons-colombia-role-government-outcomes-funds>

Urrea, M. y García, M. (2022b). Lessons from Colombia: The role of non-state actors. Social Finance UK Blog. Disponible en <https://www.socialfinance.org.uk/blogs/lessons-colombia-non-state-actors-and-outcomes-funds>

Urrea, M. y García, M. (2022c). Lessons from Colombia: The catalytic role of donors. Social Finance UK Blog. Disponible en <https://www.socialfinance.org.uk/blogs/lessons-colombia-catalytic-role-donors>