

# **El BIS mexicano: de la promesa de innovación a la frustración en su implementación**

*Negociaciones de un año, revisiones de contratos que llevaron meses, junto con complicaciones legales y obstáculos fiscales, en vísperas de un año electoral, llevaron a la cancelación de un novedoso instrumento al que más de 15 organizaciones nacionales e internacionales dedicaron recursos millonarios durante cuatro años en Jalisco.*

**Por: Carolina Ruiz**

En 2017, México sería el primer país en América Latina en implementar un Bono de Impacto Social (BIS) y en comprobar su eficiencia al cerrar una brecha que ningún programa social había podido superar. Sin embargo, en septiembre de ese mismo año el gobierno del estado de Jalisco canceló la firma del contrato de “El futuro en mis manos”.

Ese fue el nombre que se le dio al primer diseño de contratos legales y financieros realizados en el país que permitirían que inversionistas de impacto, el gobierno, ONG’s y otros, trabajaran en coordinación con instituciones y organizaciones nacionales e internacionales para sacar de la pobreza a un grupo de mujeres inscritas en el programa social llamado “Apoyo a Mujeres de Familia”.

El argumento en el cual se sustentó la creación de una herramienta así era convincente: reemplazar una transferencia de dinero por una intervención más integral dirigida al desarrollo de capacidades. El programa de transferencia tradicional era operado por el gobierno de Jalisco y constaba en entregar mil 540 pesos cada mes por beneficiaria; en el BIS iban a participar un total de mil 325 mujeres previamente inscritas en dicho programa.

Los [Bonos de Impacto Social](#) son nuevos. Han sido implementados en [19 países de manera exitosa](#), y tienen como fin erradicar problemáticas sociales a través de recursos externos que vienen a complementar los recursos públicos.

Una característica importante de estos esquemas es que buscan promover un enfoque de resultados; los operadores involucrados en la implementación de políticas sociales deben concentrar sus esfuerzos en alcanzar ciertos resultados, lo cual difiere del abordaje más procedimental que adoptan, tradicionalmente, las administraciones públicas. Para ello, los resultados de esta intervención deben de ser medibles, y en cuanto se alcancen las metas establecidas, el gobierno es el responsable de reembolsar lo correspondiente los inversionistas de impacto.

Otra ventaja importante anunciada por los promotores de los BIS, es que éstos permiten reducir el riesgo en el gasto gubernamental. En efecto, este riesgo es asumido, en primera instancia, por los inversionistas sociales y quienes estén dispuestos en ofrecer garantías en el marco del montaje financiero; en los casos en los cuales los inversionistas estén dispuestos a renunciar a parte de la inversión realizada en caso de que no se cumplan los resultados, las finanzas públicas se ven beneficiadas.

Otras promesas de los BIS, que no han sido plenamente comprobadas, son su contribución en promover intervenciones sociales innovadoras y escalar políticas públicas.

Con esta batería de argumentos y promesas, muchos fueron quienes apostaron por el BIS de Jalisco “El futuro en mis manos”.

Para hacerlo realidad, Fundación Capital, organización internacional experta en empoderamiento financiero, junto con CREA (Comunidades de Emprendedores Sociales), una ONG con gran conocimiento de la población vulnerable en México, serían los **proveedores de servicios** que capacitarían a las jefas de familia.

Los **inversionistas** que financiarían a estas organizaciones serían el Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN (ahora [BID Lab](#)) y Promotora Social México, junto con otros actores que se encontraban negociando con el FOMIN. **El gobierno del estado de Jalisco** sería el encargado de reembolsar parte de estos costos que ascendían a dos millones 284 mil dólares, sólo si el programa tenía éxito y con un monto de treinta millones de pesos.

Desarrollar un BIS requiere de la participación de más organizaciones y actores, como los que verificarían que la capacitación que se les dió a las mujeres seleccionadas sí les estaría ayudando a salir de la pobreza, que en este caso sería, prospectivamente, el [Policy Lab](#).

Por la complejidad de este instrumento, es necesaria la intervención de organizaciones que coordinen y desarrollen los documentos, como las consultoras Henderson & Alberro y ProSociedad, que realizaron el [Estudio de Factibilidad](#) del BIS de Jalisco junto con Social Finance UK.

En total más de 15 organizaciones nacionales e internacionales trabajaron en este proyecto del 2014 hasta el 2017.

De acuerdo con el [Instituto Brookings](#), el centro de investigación sin fines de lucro con mayor experiencia en análisis de esquemas como los BIS a nivel global, y [Ethos Laboratorio de Políticas Públicas](#), el modelo del Bono de Impacto Social permite que exista una fusión o alianza entre algunos de los actores para realizar la tarea de **intermediación**, que en la planeación del BIS de Jalisco no fue incluida.

Sin embargo, los entrevistados para esta investigación explicaron que, entre otras cosas, hizo falta una figura de intermediario que fuera independiente y que colaborara a crear una agenda, con el fin de vigilar su cumplimiento para acortar los tiempos de diseño.

## Tiempo y dinero perdido

A dos años de la cancelación del proyecto, los actores del BIS de Jalisco expresan **frustración**, y en algunos casos persiste el enojo, ante la decisión del gobierno estatal de no firmar el contrato que daría inicio a “El futuro en mis manos”, debido a que ninguno pudo recuperar la inversión en tiempo y recursos dedicados a adoptar este esquema.

En específico, uno de los proveedores de servicios realizó el ejercicio de sumar los recursos invertidos tanto en tiempo como en dinero durante los tres años que estuvo en el

proyecto, y contabilizó un total de 100 mil dólares (casi dos millones de pesos mexicanos).

Para desarrollar la presente investigación, **Ethos entrevistó** a 17 actores involucrados; tanto miembros de las instituciones básicas del esquema, como los consultores y especialistas internacionales que se sumaron e hicieron seguimiento a esta iniciativa, con el fin de conocer por qué un esfuerzo de esta magnitud no se completó y qué hizo que el primer BIS mexicano tardara tanto en concluir su diseño y en iniciar su implementación.

Entre los **factores que contribuyeron al fracaso** de la implementación del BIS identificados en esta serie de entrevistas, se encuentra la incompatibilidad de los tiempos de su diseño con los ciclos políticos en el país, que obligan a que la aplicación de este instrumento sólo pueda ser planeada al inicio de una gubernatura para que pueda ser una realidad.

También se encuentra la falta de una legislación en materia fiscal y jurídica que facilite su diseño, operación y eventual pago. Otra de las vulnerabilidades del BIS en México detectada durante la investigación, es la extensión de las negociaciones necesarias entre las partes interesadas en este tipo de esquemas, que expone este instrumento a los tiempos políticos y electorales del país.

Además, la rotación de personal en la administración pública estatal provocó que la efectividad del BIS fuera puesta en duda por los nuevos funcionarios, haciendo vulnerables los acuerdos.

Al final, la tardanza del proceso propició que fuera alcanzado por el **proceso electoral** que México tuvo en 2018.

Sin embargo, a pesar de la frustración expresada por la mayoría de los actores entrevistados en esta investigación, la apuesta y el optimismo por este instrumento continúa en México.

La gran mayoría los entrevistados está convencida de que este esfuerzo podría dar frutos en México. El Gobierno Federal, junto con instituciones internacionales, está analizando su factibilidad para esta vez sí tener éxito en implementar un BIS en el país.

## ¿Cómo llegó la idea de un Bono de Impacto Social a México?

Los miembros del entonces FOMIN conocían cómo funciona un BIS y su efectividad; el FOMIN es, de hecho, una de las principales instituciones “evangelizadoras” sobre este tipo de esquemas a nivel América Latina. Convencido de que era prometedor para resolver algunos retos importantes en materia social que tiene el país, el equipo del FOMIN decidió

realizar una exploración para cerciorarse de que existieran las condiciones *ad hoc* para el desarrollo de este instrumento, misma que duró aproximadamente un año. Junto con expertos de otros países a través de foros, comenzaron a despertar el interés de algunas personas involucradas en el gobierno.

“En el FOMIN buscamos un país en el que pudieran desarrollar un Bono de este tipo, en Latinoamérica prácticamente no había Bonos de impacto social”, explicó Alberto Bucardo, que fuera especialista senior del entonces FOMIN.

El BID decidió realizar estas pláticas en México debido a que encontró tres características que lo hacían un país con condiciones idóneas para desarrollar un Bono de Impacto Social, como el contar con inversionistas de impacto, a los que Alberto Bucardo considera fuertes; con prestadores de servicios con experiencia; e instituciones financieras sólidas.

Además, el FOMIN buscaba un gobierno dispuesto a probar los Bonos de Impacto Social. Así fue como llegaron a México.

## Del Reino Unido a Jalisco

En Jalisco operaba la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT), dirigida por Jaime Reyes, cuya misión era llevar la innovación al plano social y convertirla en una parte importante de la operación diaria dentro de esta administración.

“El proyecto empezó cuando una persona del FOMIN en Guadalajara en 2013 habló del tema de los Bonos e hizo una reunión con varios sectores”, dijo Cristina Yoshida, en ese entonces Coordinadora de Programas de Innovación Social de la SICyT.

El Reino Unido diseñó e implementó en 2010 el primer Bono de Impacto Social a través del cual se redujo la reincidencia delictiva con un conjunto de capacitaciones a ex-convictos.

“Haces que el gobierno ahorre por todos lados”, dijo Isaac Beja, abogado y representante de Promotora Social México, uno de los inversionistas de “El futuro en mis manos”.

No sólo fue el ahorro. También fue la necesidad de los gobiernos de tener datos que pongan en evidencia si los programas sociales funcionan y que [cada vez hay más fundaciones e inversionistas que quieren alcanzar un claro impacto](#) social.

Además de la generación de resultados medibles, el BIS también demostró, en sus primeras implementaciones, otorgar buenos rendimientos a los inversionistas, sobre todo si las metas son alcanzadas o rebasadas.

Es por eso que a pesar de su complejidad, un BIS puede ser muy atractivo para los inversionistas de impacto.

## Programas sociales con impacto

“Apoyo a Mujeres Jefas de Familia” fue creado en 2013 para que las madres de familia de Jalisco recibieran transferencias en efectivo. Sin embargo, esto no las ayudaba a superar la pobreza. El gobierno del estado decidió probar otra vía con un Bono de Impacto Social.

Esta decisión se tomó después de que la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología de Jalisco convocara a diversas dependencias del gobierno de Jalisco, entre ellas la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS), cuya Directora General de Políticas Sociales, Carolina Toro, sería una de las principales impulsoras del BIS.

De acuerdo con Carolina Toro, las mujeres jefas de familia estaban en la agenda del entonces gobernador, Aristóteles Sandoval Díaz, desde que fue alcalde en Guadalajara del 2009 al 2012; por lo que buscó su inclusión en el sistema productivo del estado.

“Las mujeres jefas de familia constituían un grupo de especial interés ya que se asociaban con otras problemáticas como la vulnerabilidad económica y el mayor número de carencias sociales que presentaban”, dice Carolina Toro en su [tesis de maestría](#).

## Primeros estancamientos: altos costos y largas negociaciones

La implementación del BIS en Jalisco no iniciaría de cero. El gobierno de Jalisco asignó un presupuesto para la “evaluación de impacto”, lo que financió el estudio de factibilidad, el diseño del instrumento y el diseño de las evaluaciones, pero **no alcanzó para las fases siguientes**, en donde comenzaron las negociaciones legales, fiscales y entre participantes en el Bono.

Tampoco para cubrir la operación de los prestadores de servicios que echarían a andar los planes y contratos diseñados.

“La parte medular fue el final, en el costo de las acciones de la intervención, la discusión se atoró durante muchos meses porque para el gobierno se nos hacían costos muy altos respecto al promedio de lo que se paga en Jalisco por este tipo de servicios”, dijo Carolina Toro, que trabajó en la SEDIS hasta 2016.

La exfuncionaria explicó que el diseño del Bono fue relativamente rápido; sin embargo, al llegar al esquema de implementación y descubrir los gastos de los proveedores de servicios, hubo **negociaciones que se “atoraron” por meses**.

“Es prácticamente un **mercado que hay que crear y que construir**, o traer gente de otros lugares que tengan experiencia en ese tipo de servicios para que vinieran a Jalisco, entonces ahí los costos se elevaron bastante y no hubo mucho de esa generación de confianza para poder transitar hacia el final”, opina Toro Morales.

De acuerdo con Carolina Toro “ahí estuvo el primer atorón y no se pudo deshacer; un poco por la poca flexibilidad que tenían no sé si las personas que acompañaron el diseño del Bono o los posibles inversionistas, o los posibles prestadores de servicios”.

## El modelo BRAC de Bangladesh “a la mexicana”

Después del diseño viene la etapa conocida como “**intervención**”: un esquema de desarrollo de capacidades para que las madres de familia logren tener una fuente de ingresos estable e independiente.

“Para la metodología nos inspiramos en el modelo BRAC, conocido como Modelo de Superación de la Pobreza Extrema desarrollado por el [BRAC en Bangladesh](#), que tiene evidencia de impacto en países del mundo en vías de desarrollo, pero que estaba orientado a la zona rural, y que quisimos traer a la zona urbana”, explicó Cristina Yoshida.

El gobierno de Jalisco y el BID dieron visto bueno al uso de este esquema.

Para aplicar dicho modelo por primera vez en México, fue necesario adaptar tanto el esquema como el número de organizaciones que intervendrían en él.

Para analizar la viabilidad de trabajar con este tipo de población bajo esta temática, prospectar el tipo de organizaciones que podrían llevar esta intervención con éxito y desarrollar el [Estudio de Factibilidad](#) se contrató en el 2015 al despacho Henderson & Alberro.

Del 2015 al 2016 se analizaron los aliados potenciales para implementar el BIS. Se buscó organizaciones con experiencia en proyectos productivos y que pudieran adoptar “el total de la metodología” del BRAC.

Se tuvieron a ocho organizaciones en la mira, en las cuales se evaluaron cuatro criterios como el “Modelo de Intervención”, “Vínculos locales”, “Monitoreo y Evaluación” y “Experiencia con la Población”. Finalmente, se eligió a CREA y a Fundación Capital.

Por otro lado, el modelo BRAC ha sido aplicado a poblaciones en situación de pobreza extrema, el caso de Jalisco era distinto: “No era pobreza extrema, sino pobreza muy variada y por eso queríamos invitar a los de CREA, que es una organización que trabaja en

muchos centros urbanos con mujeres jefas de familia y ellos tenían algo de Evaluación de Impacto.”

“Entonces las dos combinadas, Fundación Capital y CREA iban a ser la mezcla perfecta y las dos estaban dispuestas a trabajar con las condiciones de un Bono, que no son fáciles”, detalló Cristina Yoshida sobre esta elección.

Las condiciones a las que se refiere Yoshida son entre otras, las continuas evaluaciones a las que se debe de exponer este tipo de intervenciones; por ejemplo, las que se realizan en esquemas de Pago por Resultado, conocidas como Evaluaciones de Impacto, “es decir hacer recolecciones de datos muy densas”, a las que no están acostumbradas muchas ONG.

Las inversiones de impacto se deberían de basar en resultados medibles que garantizan un retorno de inversión; es por ello que sus métricas en esquemas de pago por resultados deberían tener estándares más cercanos a las certificaciones de las compañías privadas.

## **Matrimonio forzado**

La búsqueda de las organizaciones adecuadas para el BIS no consumiría tanto tiempo como la adaptación del modelo BRAC y la conformación del equipo que lo llevaría a cabo, que constituyó una labor de diseño y negociación adicional al del Bono mismo.

“Otro aprendizaje que creo que es importante, lo que dificultó las negociaciones un poco, es que se iba a implementar un modelo híbrido que jamás se había probado”, dijo Austine Gasnier, miembro de Fundación Capital, uno de los dos proveedores de servicios que fueron elegidos para operar en el BIS de Jalisco.

El modelo híbrido era la combinación de dos ONG operando en una misma intervención dentro de un BIS.

Fundación Capital tiene experiencia en programas sociales, incluso a nivel federal, tal como el Programa de Inclusión Social PROSPERA, en el cual participó realizando labores de inclusión productiva de mujeres beneficiarias del esquema de transferencias monetarias, en el marco de un proyecto piloto que finalizó en 2018. La organización también tiene operaciones en Colombia, Costa Rica, Ecuador y El Salvador.

Por su parte CREA ha trabajado en México con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para ayudar a mujeres a crear empresas en zonas de alta marginalidad, y también trabaja con empresas e instituciones financieras para capacitar a grupos vulnerables de mujeres, desarrollar sus habilidades empresariales y financieras.



El trabajo de CREA se enfoca en la capacitación de mujeres con el fin de que su empoderamiento en el aspecto económico impacte a sus comunidades, como es el caso de su intervención en el programa Global Living, con el que busca la recuperación financiera de los afectados por los sismos del 2017 en el país.

“Cuando nos sentaron a los dos, a CREA y Fundación Capital a la mesa, en una junta en 2016, nos dijeron que no se podían decidir por ninguna de las dos, y nos pidieron que trabajáramos juntas. No nos conocíamos y de repente tuvimos que integrar nuestros modelos operativos y hay unas cosas que eran bastante sencillas, porque había unas cosas que Fundación Capital no tenía y al revés, se complementaban de manera bastante natural. Cada uno contaba con su propia metodología, entonces era más complicado, pero realmente creo que eso lo hicimos muy bien a pesar de que fue un “matrimonio forzado”, explicó en entrevista Austine Gasnier.

“Trabajé muy de la mano con Ana Luz Díaz (exdirectora de CREA) y pues creo que fue un éxito, pero sí, pensando en BIS al futuro, no considero que sea lo ideal forzar a dos entidades que no se conocen y que nunca habían trabajado juntas”, detalló Gasnier respecto a las enseñanzas que dejó el primer intento de implementación del BIS en México.

El diseño de un consorcio entre CREA y Fundación Capital generó costos adicionales al presupuesto ya planeado.

“Como vimos que las negociaciones se demoraban, les pedimos a los actores que nos dieran un presupuesto pequeño que permitiera pilotear, con el fin de ver cómo estábamos trabajando juntos y si tiene sentido, pero eso nunca se aprobó” dijo Gasnier.

La fase final del BIS comenzó a complicarse cada día, a pesar de que la intervención de 18 meses aún no arrancaba.

## **Segundo estancamiento: Alinear incentivos económicos de todos los participantes**

Los prestadores de servicios tuvieron otro tipo de problemas, lo que los llevó a protagonizar una de las negociaciones más largas dentro del Bono en Jalisco.

En el [estudio de los primeros cinco años del BIS a nivel global](#), Emily Gustafsson-Wright, Sophie Gardiner y Vidya Putchá de Instituto Brookings, detectaron que las organizaciones sin fines de lucro u organizaciones no gubernamentales pueden enfrentar problemas propios relacionados con el financiamiento.

“Este tipo de organizaciones a menudo están mal equipadas para ofrecer programas de calidad a la escala necesaria para llegar a toda la población necesitada. Su dependencia de los recursos externos volátiles o del financiamiento del gobierno, pueden aumentar los desafíos que enfrentan”, explican las autoras.

En el caso del equipo formado por CREA y Fundación Capital, los conflictos por la falta de recursos iniciaron mucho antes de la operación en tierra del BIS, debido a que se les notificó que en el esquema de “El Futuro en mis manos” tenían que colaborar con una inversión o *equity*.

“Como proveedores de servicio no estábamos en posición de fuerza en la mesa de negociación, porque nos necesitaban para implementar el Bono, pero también **al inicio nos pedían que pusiéramos equity en el Bono**”, explicó Austine Gasnier, miembro de Fundación Capital, proveedor de servicio del BIS en Jalisco.

Gasnier explicó que el argumento para que se le pidiera una inversión al Prestador de Servicio dentro del modelo del Bono era con el fin de “alinear incentivos”, de tener “*skin in the game*”. Es decir, de participar más en el riesgo conjunto que representaba el proyecto.

“Hemos visto algunos ejemplos en los que los proveedores de servicios también asumen un riesgo financiero, con la oportunidad de obtener un rendimiento adicional si se logran buenos resultados. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el riesgo es meramente reputacional, y el inversionista asume el riesgo financiero” dijo Emily Gustafsson-Wright, investigadora y economista global en el Instituto Brookings.

En entrevista la investigadora explicó que para muchos de los actores que participan en un Bono de impacto implica mucho tiempo y recursos invertidos desde la fase de diseño.

“Entonces el argumento era que querían alinear los incentivos, lo que querían era que las ONG también arriesgaran dinero, que en realidad los intereses ya estaban alineados sin necesidad de poner dinero, porque es el mismo servicio y nosotros teníamos nuestra reputación de por medio. El riesgo reputacional para nosotros, si esto no salía, era enorme”, afirmó Gasnier.

Después de un año de negociaciones, de junio del 2016 a junio del 2017, las ONG’s acordaron con el FOMIN asumir parte de los gastos generales; así si la intervención sobrepasaba la meta, no sólo recibirían el pago acordado, sino un pago extra también.

Daniel Uribe Parra, director ejecutivo de Fundación Corona, explicó en entrevista que para evitar este tipo de cuello de botellas para la realización del primer BIS en Colombia, casi toda la operación fue pagada con recursos de los inversionistas que ya estaban establecidos en el Fideicomiso, por lo que los prestadores de servicios contarían con recursos durante su intervención en el BIS.

## ¿Todos tenían el objetivo claro?

Para algunos de los interesados en la implementación del BIS en Jalisco consultados por Ethos, el factor que provocó su retraso y eventual cancelación fue el problema a tratar.

“Yo creo que no hubo una problemática como tal que se estuviera atacando”, dijo Isaac Beja, abogado y representante legal de Promotora Social México, uno de los inversionistas que fondearía el Bono de Jalisco.

Promotora Social México, financiaría la intervención de los Prestadores de Servicios junto con el BID a través del FOMIN, posición que también estaba siendo estudiada por Citibanamex, hasta la cancelación del Bono.

De acuerdo con Beja, era complicado medir el “empoderamiento” que cada jefa de familia tendría a raíz de la aplicación de este programa, lo que pudo llegar a desvirtuar el objetivo original del Bono.

“Lo que decía la literatura es que con un Bono se debería de atender la causa del problema social, ‘bloquear las causas...’”, dijo el abogado, citando a Social Finance y la expresión “*tackle the underlying causes of specific social problems*”, utilizada en su Guía Técnica para [“Desarrollar un Bono de Impacto Social”](#).

“Eso [-el empoderamiento-] no representa un problema social como tal, por lo que ya desvirtuaste el objetivo original del Bono como se planteó en Inglaterra. Creo que ese es un problema que no se definió en el Bono de Jalisco, o sea, creo que es algo que no quedó al 100 por ciento solucionado. Creo que tenemos que encontrar problemas más específicos”, detalló Beja.

En México, la población a la que se buscaría ayudar a través del Bono estaba muy bien identificada por los tres primeros impulsores de este instrumento en Jalisco, Cristina Yoshida, Carolina Toro y en particular por Jaime Reyes, quien fuera secretario de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICYT) de Jalisco durante el gobierno de Aristóteles Sandoval Díaz.

Los prestadores de servicios también conocían muy bien a la población a la que se iba a intervenir.

Antes de realizar la intervención y en la fase del diseño de evaluación del BIS, el entonces secretario de Innovación, Ciencia y Tecnología de Jalisco, Jaime Reyes, visitó y se entrevistó con las mujeres que formaban parte del padrón del programa social que sería escalado a través de este instrumento.

“Pusimos el enfoque a un grupo de aproximadamente entre 15 y 25 madres de familia como prueba piloto, entonces aquí el dilema era que en lugar de que te vamos a regalar

dinero o te vamos a subsidiar, es vamos a trabajar contigo para que tú misma salgas de la pobreza con inversión productiva”, dijo Reyes a Ethos.

Entre el 70 y el 80 por ciento de las mujeres cuestionadas expresaron estar conformes con el nuevo esquema.

Pero no todos los que participaron en la creación de un Bono para Jalisco conocían o tenían idea de las condiciones sociales y necesidades de la población a la cual intentarían cambiarle la vida.

“Cuando llegó el evaluador, quería implementar cosas que les servirían para la evaluación. Un ejemplo muy concreto, querían que les pidiéramos a todas las señoras que se iban a capacitar que cada vez que se capacitaran colocaran su huella, pero toda esa carga nos iba caer a nosotras en la operación, no nos iba a ayudar porque crea una barrera de desconfianza con las señoras”, detalla Austine Garnier.

## Más retorno de inversión y un pequeño mercado

Las negociaciones entre los diversos actores del Bono de Impacto Social de Jalisco se tornaron más recurrentes y complejas conforme se acercaba la etapa de implementación y no sólo tocaron a los proveedores de servicios.

Otro factor del retraso en el diseño de los contratos legales y fiscales se debió, de acuerdo a los entrevistados por Ethos, al **tiempo en las conversaciones con los inversionistas**.

“Yo creo que el retraso estuvo en el cálculo del costo de la intervención, pero también en los porcentajes de la rentabilidad del inversionista, que estaba entre el 8 y el 5 por ciento”, explicó Carolina Toro, exfuncionaria del gobierno de Jalisco.

“Tuvimos problemas con algunos inversionistas a principios del 2017, por lo que tuvimos que ajustar el programa” dijo al respecto Jaime Reyes, ex titular de la Secretaría de Desarrollo, Ciencia y Tecnología del estado de Jalisco.

De acuerdo con [“Para bailar el tango se necesitan más de dos: Bonos de Impacto en América Latina y el Caribe”](#), publicado en febrero del 2019 por el Instituto Brookings, la inversión de impacto en la región “está viva y en crecimiento”. En 2016 y 2017 el monto total en este tipo de inversiones ascendió a los 4 mil millones 700 mil dólares, siendo Perú el principal destino, seguido de Ecuador. En México, la [Alianza por la Inversión de Impacto \(AIIMX\)](#), estima que entre 2016 y 2018 se realizaron 108 inversiones de impacto con un monto equivalente a los 185 millones de dólares. Sin duda, aunque pueda ser prometedor, es un mercado pequeño con pocos actores, y con muchos retos, como la medición de la rentabilidad social y financiera.

Respecto al estándar en retorno de inversión o la tasa interna de rentabilidad, Emily Gustafsson-Wright explicó a Ethos que es difícil de calcular, debido a que depende del caso, el problema y el país en donde se desarrolle el BIS, sin embargo, existen algunos casos en los que la tasa interna de retorno o IRR llega hasta el 16%.

Para los inversionistas entrevistados para este reportaje, si bien sí hubo algún tipo de renegociación con el gobierno respecto al retorno de inversión, su prioridad era el lanzamiento del Bono.

“Finalmente ya estaban hechos los contratos, si bien fue un proceso largo y se tuvieron que hacer modificaciones en las que hubo muchas rondas de comentarios, al final tuvimos los contratos listos”, explicó Isaac Beja, abogado miembro de Promotora Social México.

A un mes de la firma del Bono, entre los temas que los inversionistas seguían negociando con los demás participantes se encontraban los pagos a los Proveedores de Servicios, cuánto sería el retorno de inversión propuesto y la búsqueda de una fiduciaria.

## Los obstáculos legales

Otro de los procesos en el diseño del primer BIS en México que llevó más tiempo fue la conformación de los contratos legales y fiscales.

La legislación fiscal mexicana, y la de Jalisco, en programación de pagos y presupuestos a largo plazo representó un obstáculo para el BIS. En total, **las adecuaciones y ajustes para establecer un esquema de pagos a inversionistas tomaron un año** de revisiones y elaboración de nuevos contratos.

“En el aspecto legal optamos por un fideicomiso que en un principio parecía la manera más rápida y práctica de hacerlo porque había muchos fideicomisos público-privados. Nos pareció un modelo que nos iba a facilitar mucho pero al final se complicó porque el gobierno quería que fuera un fideicomiso público y los inversionistas querían uno privado”, detalló Cristina Yoshida.

Los ajustes del contrato del fideicomiso estaban programados en tres meses, pero **se demoraron más de un año, de 2016 a 2017.**

“Los contratos fueron y vinieron porque era la primera vez que se hacían, no había ningún precedente. **En lo particular un contrato fue muy complicado, el del fideicomiso,**”, dijo Isaac Beja, abogado en Promotora Social México.

El objetivo de elegir esta herramienta era asegurar que el gobierno colocara el dinero en el fideicomiso y con eso garantizar a los inversionistas el retorno de su inversión y rendimientos.

El fideicomiso estaría estructurado de tal manera que, para garantizar el pago transexenal, el siguiente gobierno no podría disponer de estos fondos.

También el proceso de encontrar un banco que aceptara la propuesta de administrar este fideicomiso fue largo, ya que la preparación de la documentación para cada uno tomaba un mes de tiempo, independientemente de que la institución bancaria aceptara o no.

Para Beja, si bien es un diseño nuevo, la figura del fideicomiso es idónea para implementar un instrumento de esta naturaleza, y lo que hizo que el esquema no se concretara fue la falta de garantías de pago por parte del gobierno.

## ¿Por qué Colombia le ganó a México en el BIS?

[Colombia se anticipó a México en el lanzamiento del Primer Bono de Impacto Social en un país en vías de desarrollo](#). En su primer BIS, [Colombia se enfocó en asistir a 514 personas](#), principalmente en situación de pobreza, desplazadas y con desempleo en las provincias de Bogotá, Cali y Pereira, con una inversión de 2 mil 200 millones de pesos colombianos (678 mil dólares aproximadamente).

Ahora Colombia está por implementar su segundo BIS y Daniel Uribe Parra, director ejecutivo de Fundación Corona e inversionista del primer BIS colombiano, explicó a Ethos que una de las claves para diseñar un contrato acorde al BIS, sin perder más tiempo, fue la división de contratos para agilizar su revisión por todas las partes.

“En una conversación que tuve con las personas de Promotora me comentaron que el documento legal para este Bono de Jalisco era un documento bastante extenso, por decirlo así, que tenía casi 300 páginas, lo comenzó a hacer una firma pro bono y tuvieron algunos temas, pero fue un reto llegar a un común acuerdo para las partes”, dijo Daniel Uribe respecto al acercamiento que tuvo con el proyecto del BIS de Jalisco.

En el ámbito legal, Colombia trabajó con dos firmas de abogados para distribuir el proyecto en dos estructuras legales, también trabajó con el BID y con Prosperidad Social como inversionistas, con los que hizo un convenio para escoger al intermediario.

Dicho intermediario fue Fundación Corona y en este primer contrato de 60 páginas se incluían todas las condiciones legales con las que un Bono debe de contar. Este contrato se dividió en cuatro anexos para facilitar su revisión por inversionistas, el intermediario y los pagadores.

Sin embargo, en Jalisco, más allá de las complicaciones legales y financieras inherentes al BIS se sumó otro factor que resultó determinante para la cancelación del Bono: el tiempo.

## Ciclos políticos, los enemigos del BIS

Era 2017 y en México el escenario se empezaba a preparar para las elecciones de julio del 2018, en las que se disputaron 3 mil 415 puestos de elección popular en la República Mexicana, incluyendo el de titular del Poder Ejecutivo Federal, 128 senadores y 500 diputados federales.

Estas no eran buenas noticias para el BIS “El futuro en mis manos”.

En países en vías de desarrollo, los fracasos en la implementación de los Bonos de Impacto están muy ligados a limitaciones institucionales como los ciclos electorales, lo que de acuerdo con el estudio [“El potencial y las limitaciones de los Bonos de Impacto”](#), puede obstaculizar la capacidad del gobierno para cumplir.

“Para muchas organizaciones el proceso ha tardado un par de años, pero también hemos visto que tarda mucho más tiempo, en particular para los Bonos de impacto en países en vías de desarrollo, y en países con poca experiencia en contratos basados en resultados o asociaciones público-privadas”, dijo Emily Gustafsson-Wright.

“El proyecto estaba ya listo en 2017”, dijo Jaime Reyes.

De acuerdo con el diseño del BIS, el programa daba resultados comprobables en un 30 por ciento en el primer año de la intervención, pero los resultados más visibles se producirían después del segundo y tercer año de intervención, es decir, hasta el 2020.

“Puedo hablar libremente, cuando se lo llevamos al gobernador, al secretario de Desarrollo Social, ellos nos dijeron “no, porque no vamos a ver resultados dentro de nuestra administración, porque nosotros terminamos el 6 de diciembre del 2018”. Entonces los resultados grandes se iban a ver en el 2019 y 2020, entonces nos agarró el cambio de administración”, dijo el ex funcionario a Ethos.

De acuerdo con los entrevistados, la parte final de la conformación del BIS en México fue muy complicada en términos de negociaciones, que en una primera estimación sólo tardarían tres meses, pero se extendieron un año.

Conceptualmente, los BIS deberían ser esa prueba de iniciativas que trasciendan la política, por los contratos a largo plazo, por un sector privado que se mantiene para asegurar los compromisos, por una población que requiere una atención divorciada de la

política. Sin embargo, la realidad se mostró muy distinta a los planteamientos conceptuales.

## La última oportunidad

El equipo de Yoshida alentaba la firma del BIS debido a que si a finales de septiembre del 2017 no arrancaba, los tiempos electorales los alcanzarían. Sin embargo, a mediados de ese mes el gobernador les explicó a los secretarios involucrados que ese proyecto ya estaba al límite de tiempo.

“Políticamente es un proyecto para firmarse en su despedida con un riesgo enorme de que el siguiente gobierno dijera “¿para qué?”, todos los beneficios políticamente iban a ser para la siguiente administración, siendo que el 60 por ciento de esos resultados se habían planeado visibles en la que estaba corriendo”, detalló Cristina Yoshida.

De acuerdo a los entrevistados para esta investigación, la decisión del gobernador no fue comunicada de la mejor manera.

“El gobernador dio una instrucción verbal. Le pedimos al secretario de Desarrollo Social, que en ese entonces era Miguel Castro, que hablara al BID para explicar por qué se cancelaba el proyecto”, dijo sobre ese día Jaime Reyes, extitular de la SICyT de Jalisco.

“El secretario del SEDIS dijo ‘yo asumo la responsabilidad de avisarles a todos que ya no, que lamentablemente no podemos seguir con este proyecto’. Envío un correo a todos los involucrados de que el gobierno de Jalisco estaba suspendiendo un proyecto”, detalló Cristina Yoshida.

Ese correo electrónico y las llamadas que siguieron por parte del gobierno de Jalisco a los involucrados en el proyecto, no sólo cancelaron la posibilidad de implementar un BIS en México, sino que trajeron un nuevo riesgo a la mesa: **el reputacional**.

“Si se tratara de desarrollar un nuevo Bono, no pensaría en Jalisco. ¿Quién nos asegura que no lo volverán a cancelar?”, dijo Alberto Bucardo, quien fuera especialista *senior* del FOMIN en ese entonces.

“Fue el peor desastre que le pudo haber pasado a Jalisco para la administración siguiente. ¿Qué credibilidad podríamos tener luego de eso?”, dijo a Ethos un miembro de la presente administración, quien pidió omitir su nombre.



## **Un fondo o una partida especial, ¿cómo fondear el BIS?**

La Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno Alemán (GIZ) comenzó desde el 2017 la elaboración de un estudio cuyo fin es proporcionar al Gobierno Federal mexicano un Plan de Acción para alcanzar las metas de la Agenda 2030; entre las que se encuentran la eficiencia presupuestaria y por supuesto, se contempla el uso de instrumentos innovadores como los Bonos de Impacto Social.

“Se está analizando el caso para ver si se puede promover algún tipo de reforma que permita la contratación por resultados y también que incorpore, justamente como funcionan las APP, estos mecanismos que permitan diferir los pagos en varios años”, explicó Alejandro Manríquez, asesor técnico de la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno Alemán en México.

Manríquez también compartió con Ethos la posibilidad de que se destinen partidas presupuestales exclusivamente dirigidas a este tipo de instrumentos o que se etiqueten recursos o aportaciones que de la federación se transfieren a los estados, para que puedan utilizarse en este tipo de herramientas innovadoras.

El fin de abrir un ramo en el presupuesto de ingresos destinado a estos mecanismos innovadores que no se repita una intervención del Gobierno Federal que sólo haga más largas las negociaciones, sin contar con un soporte legal y contable que ayude a que las cosas sucedan.

## **Incentivos perversos y el Bono como fondo último**

Aunque muchos han mencionado a la legislación de las Asociaciones Público Privadas para los BIS, ésta presenta muchos obstáculos: desde la publicación de los proyectos y ser presentada ante la Cámara de Diputados, además de muchos estudios adicionales.

Para algunos participantes en estos cuatro años de conformación del primer BIS en México, la creación de fondos o partidas presupuestarias dedicadas a este tipo de instrumentos crea incentivos perversos.

Uno de los objetivos del BIS es crear mecanismos que ayuden a encontrar soluciones a problemas sociales. Si se encuentran resultados positivos de intervenciones con impacto, se pueden escalar a través de las políticas públicas y programas sociales en el mismo estado o en todo el país, sin necesidad de implementar un nuevo Bono. Eso es, que los BIS deberían de tener un carácter “transicional”.

Sin embargo, la designación de partidas exclusivas para este tipo de instrumentos podría propiciar la réplica masiva de bonos lo cual sólo beneficiaran a intermediarios que realizan estudios y coordinaciones, sin buscar el fin social como principal objetivo. Se desvirtuaría el objetivo primero de los BIS, que es, la resolución de problemas sociales.

Asimismo, la renuencia natural de los inversionistas ante el riesgo financiero plantea la pregunta de ¿qué tan innovador puede ser la intervención social por ser probada? Pues demasiada innovación podría dar pie a justificadas sospechas sobre el alcance efectivo de los resultados, principal argumento para que los inversionistas se sientan a la mesa de negociación.

Por otro lado, en las entrevistas realizadas, no se planteó una alternativa al BIS para incrementar el ingreso de las jefas de familia que iban a ser capacitadas. ¿Era realmente el mejor instrumento para conseguir ese objetivo? ¿Había otras opciones para lograr el objetivo último de sacarlas de la pobreza? No se encontraron momentos en este proceso en el que los principales actores plantearon alternativas para poder implementar de otra manera el trabajo que ofrecían CREA y Fundación Capital. Había una especie de “fe ciega” en la implementación del BIS como objetivo final, en lugar de la atención a las mujeres jefas de familia.

## **Una rosa con otro nombre: los Contratos de Impacto Social mexicanos**

La palabra Bono genera una especie de prejuicio a las personas que la escuchan, ya que las remite de inmediato a “deuda” o a instrumentos complejos no aptos para la administración pública sino para ámbitos financieros más complejos.

“Comenzar a hablar del Bono generaba desconfianza desde antes de comenzar la explicación de lo que se trataba”, dijo David Bates, coordinador de programas de Innovación en la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del gobierno de Jalisco.

Es por eso que la GIZ propone cambiar el nombre de este instrumento con la intención de que tenga éxito en el país.

“Ahora les llamamos ‘Contratos de Impacto’, para que no genere confusión por la relación que tiene la palabra “bonos” con la emisión de deuda”, dijo Alejandro Manríquez.

## Lo que pudo haber sido y no fue... las lecciones del BIS

Con la llegada de una nueva administración en Jalisco y en el país, las esperanzas para la implementación de un Bono de Impacto Social crecen. Los involucrados en el diseño y planeación de “El futuro en mis manos” sonríen al pensar que tienen una nueva oportunidad.

De acuerdo con la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno Alemán, si bien hay obstáculos para la implementación de un BIS en el país, hay muchas áreas de oportunidad. Por ello realizaron un estudio y una serie de entrevistas en 2017 con el fin de registrar qué se necesita para impulsar nuevos instrumentos que ayuden a mejorar la eficiencia presupuestal.

“Esto debería de experimentarse a nivel federal, en algunos estados como Jalisco, Nuevo León, Guanajuato, en algunos estados bien consolidados”, dijo Alejandro Manríquez, asesor técnico del GIZ.

Para Isaac Beja, abogado de Promotora Social México, esta posibilidad es factible no sólo para Jalisco, sino para cualquier estado, y lo que se necesita es un gobierno que pueda dar certidumbre a los inversionistas.

“La experiencia de Jalisco no necesariamente se tiene que repetir, no necesariamente los estados o incluso el mismo Jalisco debe volver a caer en lo mismo, esa fue una cosa que pasó y no es determinante de lo que pueda ocurrir después”, detalló.

Todos los involucrados con el primer BIS en Jalisco a los que se entrevistaron piensan que lo mejor para un instrumento de este tipo es realizarlo al inicio de una nueva administración.

“Justo cuando se cayó el Bono nos reunimos todos los actores, menos el gobierno de Jalisco, para ver si había forma de revivirlo y ver qué habíamos aprendido de otras experiencias. Una de las cosas que acordamos es que si se llegase a implementar de nuevo con un gobierno, la primera lección aprendida es que sea un gobierno nuevo, o sea que recién inicie su mandato”, compartió al respecto Austine Garnier, de Fundación Capital.

“El Bono tiene todas las condiciones para poder desarrollarse en México”, dijo al respecto Alberto Bucardo, ex miembro del BID.

Paulina Terrazas, consultora independiente en desarrollo sostenible y titular de la Unidad de Proyectos Especiales de la Presidencia de la República en la anterior administración, opina que el Bono “debería pasar en México”.

Esta serie de entrevistas con los involucrados en el desarrollo de lo que hubiera sido el primer BIS en la región, reveló un sentimiento de frustración debido a los esfuerzos invertidos en este ejercicio multidisciplinario, que resultó en una inversión desmedida de tiempo y recursos, lejana a la problemática que buscaba atender.

Sin embargo, también tienen mucho optimismo por el futuro. Con el inicio de una nueva administración, crecen las expectativas de los mismos actores por darle un nuevo valor a las lecciones aprendidas tras haber logrado diseñar, a pesar de todos los inconvenientes, el primer Bono de Impacto Social para México.

## Cronología:

- **2013.** El FOMIN inicia la búsqueda en México para encontrar un gobierno interesado en desarrollar un BIS. El gobierno de Jalisco representado por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) asiste a la plática del antes FOMIN sobre los Bonos de Impacto Social.
- **2014.** El FOMIN sigue realizando una serie de reuniones con diferentes gobiernos, inversionistas y proveedores en México para confirmar las condiciones adecuadas para la realización de un BIS en el país. Al final del año, el BID firma con el Gobierno de Jalisco un acuerdo de cooperación para explorar la posibilidad de realizar un BIS en el estado.
- **2015.** Inicia la búsqueda en el gobierno de Jalisco para encontrar una dependencia que quiera desarrollar un BIS. El BID contrata a Social Finance para el desarrollo del Bono. En julio de inicia el estudio de factibilidad.
- **2016.** En enero se inicia el diseño del BIS, se concluye en julio. En agosto se inicia el diseño de evaluación, que dura un año.
  - Se integra Global Innovation Fund como patrocinador de resultados junto con el gobierno de Jalisco.
- **2017.** En enero se comienza el diseño legal-fiscal. El 30 de septiembre era el límite para que el gobierno de Jalisco firmara el contrato del primer BIS en México. El 15 el gobernador Aristóteles Sandoval decide no firmar el BIS debido a que todos los beneficios políticos serían para la administración que entraría en 2019.