

# BONO SOBERANO VINCULADO A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

---

## Revisión externa anual: Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021

Período de revisión: Año fiscal 2020

Verificador externo: Auditoría Superior de la Federación

Agosto 2023

---

## Convenio

El Gobierno de México, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) firmaron un convenio de colaboración el 17 de noviembre de 2022 para cumplir con el Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), en el que se estipula que la ASF hará una revisión externa anual donde verificará si los Gastos Sostenibles Elegibles (GSE) y el Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021 se ajustaron a dicho Marco de Referencia.

## Objetivo

El objetivo de la revisión es llevar a cabo un análisis sobre el contenido del Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021 realizado por la SHCP. Por un lado, se analizará el cumplimiento de los criterios de selección de los gastos elegibles establecidos en el Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS. Por otro lado, se analizará que el monto total del ingreso neto de las emisiones de Bonos ODS durante el año fiscal 2020 haya sido asignado en los programas presupuestarios clasificados como gastos elegibles.

## Antecedentes

En septiembre de 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción a largo plazo que contempla enfoques transversales para la integralidad de las políticas de desarrollo, respecto a las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) en sus 17 objetivos y 169 metas.

En 2019 y 2020, la SHCP elaboró el Marco de Referencia de los Bonos Soberanos vinculados a los ODS, el cual está alineado con los Principios de los Bonos Verdes ('GBP' por sus siglas en inglés), los Principios de los Bonos Sociales ('SBP' por sus siglas en inglés) y los Lineamientos de los Bonos de

Sostenibilidad ('SBG' por sus siglas en inglés) de la Asociación Internacional de Mercados de Capitales ('ICMA' por sus siglas en inglés) a partir de la edición de 2021.

El 5 de agosto de 2020, se publicó el "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024", a cargo de la SHCP, en donde se establecen seis objetivos prioritarios para guiar la elaboración de los programas institucionales. Se destaca impulsar el desarrollo sostenible, promover la inclusión financiera y ampliar la profundización del sistema financiero en favor del bienestar de la población y de la asignación eficiente de los recursos.

El 14 de septiembre del 2020, el Gobierno de México, a través de la SHCP, emitió el primer Bono Soberano sostenible en el mundo vinculado a los ODS (Bono ODS). Los Bonos ODS tienen como objetivo cerrar las brechas de financiamiento para lograr un crecimiento sostenible, enfrentando desafíos como la degradación ambiental, y reduciendo la pobreza y la desigualdad, para mejorar el bienestar de la población.

## Responsabilidad de la entidad emisora

La SHCP es responsable de proporcionar a la ASF información y documentación veraz relacionada con la metodología empleada para el análisis y la elaboración del Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021, conforme al Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS.

## Acciones del ente fiscalizador

La ASF, en el ámbito de su competencia y en cumplimiento a lo establecido en el Convenio de Colaboración, así como al numeral 3.4.1 "*Presentación de Reportes de Impacto*" del Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS, en su calidad de auditor externo del Gobierno Federal, hace entrega de un informe anual con base en el Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021. El informe se realiza a partir de la metodología empleada para revisar dos aspectos: primero, analizar el cumplimiento de los criterios de selección de los gastos elegibles establecidos en dicho Marco de Referencia; y segundo, analizar que una cantidad equivalente al monto total de los ingresos netos del Bono ODS sea colocada en programas presupuestarios clasificados como gastos elegibles.

---

## Revisión de la Definición de Gastos Sostenibles Elegibles

En el apartado 3.2 “*Proceso de evaluación y selección*” del Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS se menciona que la selección de los Gastos Sostenibles Elegibles (GSE) debe realizarse conforme a las secciones 1.1 y 3.1 del mismo Marco de Referencia.

### *Marco de Referencia*

En la sección 1.1 “*Principios de deuda y presupuesto mexicano*” se sugiere que se observe el cumplimiento de las siguientes leyes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Ley Federal de Deuda Pública (LFDP).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

En la sección 3.1 “*Uso de los Fondos*” se establece de forma general que:

- Los bonos ODS estarán vinculados a los gastos elegibles establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los cuales son Proyectos Verdes y/o Sociales.
- Los gastos elegibles serán reportados a nivel estatal y municipal.
- Los gastos elegibles pueden ser activos reales o activos intangibles.

En su apartado 3.1.1 “*Definición de Gastos Sostenibles Elegibles*” se establece de forma específica que:

- Los ODS seleccionados son aquellos que tienen aportaciones tangibles.
- Los GSE son programas presupuestarios incluidos en el PEF alineados con los ODS relevantes.
- Algunos GSE estarán sujetos a un criterio de elegibilidad geoespacial.
- Se eliminan de los GSE aquellos que tienen externalidades negativas.

Se revisa que los criterios de elegibilidad aplicados en el Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021 estén en cumplimiento del Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS.

### *Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021*

En la sección 3 “Proceso de Selección para la Emisión de 2020: Gastos Sostenibles Elegibles y Criterio Geoespacial” del Marco de Referencia, se menciona que se realizan dos procesos para la asignación de los GSE. Primero, los programas presupuestarios deben entrar en la categoría de gastos elegibles; y segundo, se aplica un criterio geoespacial (solo aquellos categorizados como gastos elegibles sociales).

Estos dos procesos consisten en la aplicación de siete criterios:

#### *Programas Presupuestarios deben entrar en la categoría de gastos elegibles*

- *Criterio 1. Programas Presupuestarios federales alineados con el PND y con la aprobación del Congreso en el ejercicio fiscal.*
- *Criterio 2. La aplicación de la regulación de la deuda de México.*
- *Criterio 3. Los gastos elegibles deben tener al menos una contribución directa a los ODS.*
- *Criterio 4. Verificación de las reglas y políticas de operación vigentes.*
- *Criterio 5. Eliminación de gastos elegibles con posibles externalidades negativas.*
- *Criterio 6. “Principio de Pareto” para la selección de los programas de mayor relevancia y continuidad y posibles resultados sociales y ambientales positivos.*

La SHCP eligió 43 GSE, que son programas presupuestarios aprobados por el Congreso de la Unión, están alineados con el PND, cumplen con la regulación de la deuda, tienen al menos una contribución directa a los ODS, sus reglas y políticas de operación les permite ser elegibles, no tienen externalidades negativas y son relevantes. Las categorías de gastos elegibles de los 43 GSE se encuentran en el Marco de Referencia.

La LFPRH, en su artículo 25, señala que la programación y presupuestación anual del gasto público se realizará con base en las políticas del PND y en su artículo 42 señala que el PEF deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados. La ASF verificó que los 43 GSE están incluidos en el PEF 2020 y alineados al PND. Por lo tanto, la aplicación del Criterio 1 cumple con lo establecido en el Marco de Referencia.

La LFDP, artículo 4, fracción V, señala que la deuda debe utilizarse en proyectos de inversión o actividades productivas. La ASF revisó que las modalidades de los 43 GSE seleccionados por la SHCP cumplen con la LFDP. Por lo tanto, la aplicación del Criterio 2 cumple con lo indicado en el Marco de Referencia.

La ASF verificó que los 43 GSE están incluidos en 5 de 11 ODS del Marco de Referencia: ODS 2 “Hambre cero”, ODS 3 “Salud y bienestar”, ODS 4 “Educación de calidad”, ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”. Por lo tanto, la aplicación del Criterio 3 cumple con lo establecido en el Marco de Referencia.

La ASF revisó la vigencia a 2020 de las reglas de operación de 14 GSE referentes a subsidios sujetos a dichas reglas; de las políticas de 11 GSE relativos a otros subsidios; de las políticas de 9 GSE concernientes a prestación de servicios y provisión de bienes públicos; de las políticas de 4 GSE relacionados con proyectos de inversión; y de las políticas de 5 GSE relativos a planificación, supervisión y evaluación de políticas públicas, regulación y promoción y fomento. Por lo tanto, la aplicación del Criterio 4 cumple con lo indicado en el Marco de Referencia.

La ASF verificó que las actividades de los 43 GSE no se encuentran dentro de las posibles externalidades negativas, incluidas en la sección de “Exclusiones y selección” del Marco de Referencia. Por lo tanto, la aplicación del Criterio 5 cumple con lo establecido en el Marco de Referencia.

La ASF verificó que los 43 GSE tienen continuidad y pueden incrementar la utilidad social y ambiental, por lo que cumple con el “Principio de Pareto” del Marco de Referencia. En consecuencia, la aplicación del Criterio 6 cumple con lo indicado en el Marco de Referencia.

### *Criterio geoespacial*

- *Criterio 7. Los gastos sociales elegibles se reportan de acuerdo con el criterio geoespacial*

La SHCP asignó recursos a los GSE conforme al Índice de Rezago Social (IRS) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), incluyendo únicamente los niveles medio, alto y muy alto. El IRS considera cuatro dimensiones: rezago educativo, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y sus servicios básicos.

La SHCP eligió 37 GSE susceptibles de recibir la asignación nacional de los recursos del Bono ODS, de los cuales 18 fueron asignados a nivel municipal y 19 a nivel estatal con IRS mayores o iguales al nivel medio. Con base en el IRS, los GSE pueden distribuirse a 899 Municipios y 14 Entidades Federativas.

La ASF verificó que los 37 GSE tuvieron incidencia en al menos uno de los 899 municipios o en alguna de las 14 entidades federativas con IRS de niveles medio, alto y muy alto. Los 37 GSE cumplieron con el criterio geoespacial que asegura que los recursos del Bono ODS se dirigieron a las regiones más vulnerables del país. Por lo tanto, la aplicación del Criterio 7 cumple con lo establecido en el Marco de Referencia.

La ASF revisó que las categorías de gastos elegibles se encuentran incluidas en el Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS; asimismo, la ASF confirmó el cumplimiento de los criterios de selección de los gastos elegibles establecidos en dicho Marco de Referencia.






---

## Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021

### *Selección de los Gastos Sostenibles Elegibles*



La SHCP aplicó 7 Criterios para la selección de los GSE. En los primeros 6 Criterios, la SHCP identificó 43 GSE que tienen al menos una contribución directa a un ODS, no incluyen actividades prohibidas en el Marco de Referencia, y cumplen con el Principio de Pareto, a los cuales se les asignó 16.8 mil millones de dólares americanos.

Los 16.8 mil millones de dólares americanos se distribuyen entre 5 ODS, de la siguiente manera:

-  ODS 2 “Hambre cero”: USD 2,270 millones (13.5%).
-  ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 6,915 millones (41.1%).
-  ODS 4 “Educación de calidad”: USD 5,234 millones (31.1%).
-  ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 1,423 millones (8.5%).
-  ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 976 millones (5.8%).

Al aplicar el Criterio 7 -geoespacial-, la SHCP identificó 37 GSE con un presupuesto total de USD 4,385.2 millones que cumplen con las condiciones del Marco de Referencia. Se eliminaron 6 GSE porque 4 Programas Presupuestarios (1 a nivel municipal y 3 a nivel estatal) no cumplen con las restricciones de los IRS de destinarse a zonas marginadas. Además, 2 Programas Presupuestarios no contaron con presupuesto durante 2020.

Los USD 4,385.2 millones se distribuyen entre 5 ODS, de la siguiente manera:

-  ODS 2 “Hambre cero”: USD 713 millones (16.3%).
-  ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 1,495 millones (34.1%).





ODS 4 “Educación de calidad”: USD 1,388 millones (31.6%).



ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 249 millones (5.7%).



ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 540 millones (12.3%).

La ASF verificó que la aplicación de los 7 Criterios para la selección de GSE y los montos asignados, antes y después de aplicar el criterio geoespacial, se ajustan a las reglas del Marco de Referencia.

### *Asignación nocional por ODS*

Mediante un prorrateo, se realizó la asignación nocional de USD 855 millones (EUR 750 millones) a los 37 GSE, referente a la primera emisión del bono ODS en 2020.

Los USD 855 millones se distribuyen entre 5 ODS, de la siguiente manera:



ODS 2 “Hambre cero”: USD 139.0 millones (16.3%).



ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 291.5 millones (34.1%).



ODS 4 “Educación de calidad”: USD 270.5 millones (31.6%).



ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 48.6 millones (5.7%).



ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 105.3 millones (12.3%).

La ASF constató que la totalidad del Bono ODS se asignó proporcionalmente al peso que cada ODS tenía en el PEF 2020 en los 37 GSE, por lo que es coincidente a lo estipulado en el Marco de Referencia.

## *Asignación nocional y resultados por Gasto Sostenible Elegible*

Los USD 855 millones se distribuyeron entre 37 GSE, de la siguiente manera:

### *Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral*

- ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 256.4 millones (30.0%).
- Categoría de Gasto Sostenible: Suministro/distribución de equipos y servicios de salud.
- Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- Resultados: 326 establecimientos de salud para mejorar infraestructura, proporcionar medicamentos, suministros, equipo médico y recursos humanos.

### *Apoyo a los centros y organizaciones de educación*

- ▣ ODS 4 “Educación de calidad”: USD 121.8 millones (14.2%).
- ▣ Categoría de Gasto Sostenible: Formación para profesionales de la educación.
- ▣ Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- ▣ Resultados: 3 gobiernos estatales y 2 centros u organizaciones para proporcionar servicios educativos.

### *Programa de Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica*

- ▣ ODS 4 “Educación de calidad”: USD 91.1 millones (10.7%).
- ▣ Categoría de Gasto Sostenible: Becas para estudiantes/estudios para la educación básica o superior.
- ▣ Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- ▣ Resultados: 246,815 familias recibieron becas para niños inscritos en educación básica que viven en zonas vulnerables o que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza.

### *Sembrando vida*

- ☉ ODS 2 “Hambre cero”: USD 87.9 millones (10.3%).
- ☉ Categoría de Gasto Sostenible: Subsidios a la producción de los agricultores de subsistencia para productos alimentarios básicos.
- ☉ Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- ☉ Resultados: 28,757 agricultores rurales con un máximo de 2.5 ha.

### *Servicios de supervisión, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de vialidades*

- 🏗️ ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 59.2 millones (6.9%).
- 🏗️ Categoría de Gasto Sostenible: Desarrollo de caminos rurales y de acceso en zonas que carecen de conectividad, o en zonas que carecen de acceso a las principales infraestructuras sociales.
- 🏗️ Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- 🏗️ Resultados: 7 Km. Supervisados en la construcción y modernización de carreteras.

### *Jóvenes Construyendo el Futuro*

- 🎓 ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 46.9 millones (5.5%).
- 🎓 Categoría de Gasto Sostenible: Becas de formación para el empleo.
- 🎓 Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- 🎓 Resultados: 18,020 jóvenes entre 18 y 29 años que iniciaron un programa de formación para el empleo en 2020.

### *Producción para el Bienestar*

- 🌾 ODS 2 “Hambre cero”: USD 32.6 millones (3.8%).
- 🌾 Categoría de Gasto Sostenible: Subsidios al consumo de productos alimentarios básicos.
- 🌾 Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- 🌾 Resultados: 136,290 pequeños y medianos agricultores con menos de 20 ha. de cultivos de temporal o menos de 5 ha. de cultivos de riego.

### *Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*

- 📖 ODS 4 “Educación de calidad”: USD 30.0 millones (3.5%).
- 📖 Categoría de Gasto Sostenible: Becas para estudiantes/estudios para la educación básica o la educación superior.
- 📖 Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- 📖 Resultados: 84,712 alumnos de escuelas públicas recibieron beca para bachillerato.

### Atención a la Salud

- ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 27.0 millones (3.2%).
- Categoría de Gasto Sostenible: Suministro/distribución de equipos y servicios de salud.
- Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- Resultados: 20,581 personas sin seguridad social recibieron atención médica.


### Conservación de la infraestructura de caminos rurales y vías de acceso

- ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 20.9 millones (2.4%).
- Categoría de Gasto Sostenible: Desarrollo de caminos rurales y de acceso en zonas que carecen de conectividad, o en zonas que carecen de acceso a las principales infraestructuras sociales.
- Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- Resultados: 670,554 usuarios se beneficiaron del mantenimiento de caminos rurales y carretera en los estados más marginados.

### 27 GSE restantes




- ODS 2 “Hambre cero”: USD 18.6 millones (2.2%).
  - 2 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Subsidios al consumo de productos alimentarios básicos y promover la resiliencia del sector agrícola por medio de una cobertura de seguro universal para los pequeños productores que cubra las pérdidas resultantes de eventos relacionados con el clima.
  - Criterio geoespacial: A nivel municipal.
  - Resultados: 19,985 agricultores.

- ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 8.2 millones (1.0%).
  - 8 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Suministro/distribución de equipos y servicios de salud; servicios y equipo para mejorar la salud sexual y materna; prevención y atención de enfermedades de transmisión sexual; prevención y atención de adicciones; financiamiento de la investigación y el desarrollo tecnológico relacionados con la salud; y apoyo a profesionales de la salud mediante la compra de materiales, ayuda a la movilidad y capacitación.
  - Criterio geoespacial: A nivel estatal.

 Resultados: 311,287 personas y 21 establecimientos sanitarios.






ODS 4 “Educación de calidad”: USD 27.6 millones (3.2%)

-  12 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Becas para estudiantes/estudios para la educación básica o la educación superior; compra de equipo informático para fines educativos; formación para los profesionales de la educación; becas educativas; y construcción y mejora de escuelas, campus, residencias para los estudiantes.
-  Criterio geoespacial: A nivel municipal y estatal.
-  Resultados: 1,599,216 personas; y 9,621 escuelas y municipios, estados o centros de ONG.






ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 1.8 millones (0.2%).

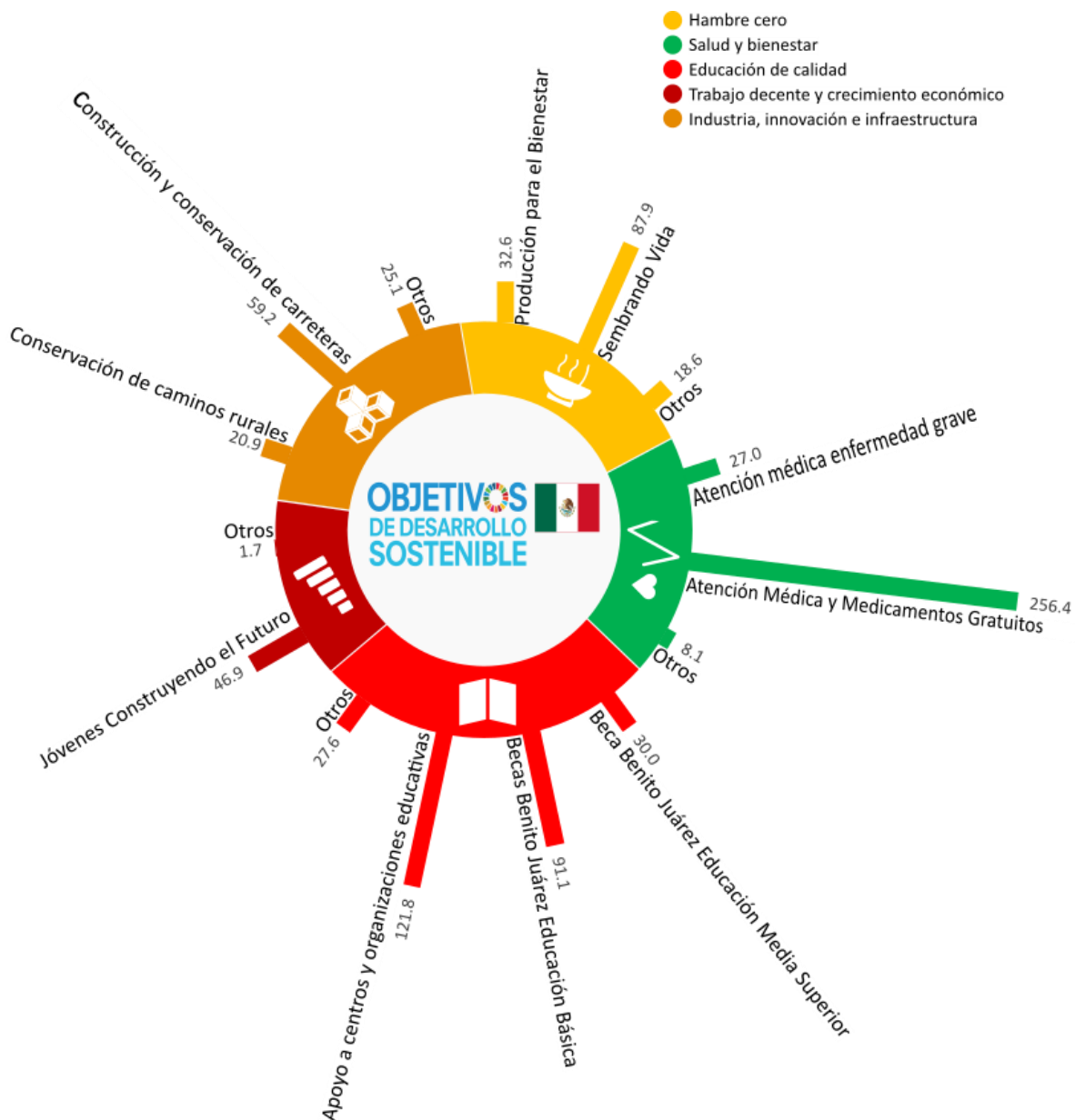
-  2 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Acceso al financiamiento y a servicios financieros; y generación de empleo en turismo sostenible para comunidades indígenas y afromexicanas.
-  Criterio geoespacial: A nivel municipal.
-  Resultados: 705,884 personas.



ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 25.1 millones (2.9%).

-  3 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Desarrollo de caminos rurales y de acceso en zonas que carecen de conectividad, o en zonas que carecen de acceso a las principales infraestructuras sociales.
-  Criterio geoespacial: A nivel estatal.
-  Resultados: 218 Km. De carreteras.

**Figura 1. Asignación nacional de los recursos por ODS y GSE (USD millones)**



Fuente: Elaborado por la ASF con información de la SHCP.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

La ASF verificó que los USD 855 millones se destinaron a 37 GSE: 4 GSE de ODS 2, 10 GSE de ODS 3, 15 GSE de ODS 4, 3 GSE de ODS 8 y 5 GSE de ODS 9. A nivel municipal se destinaron USD 321.6 millones (37.6% del total) a 18 GSE, y a nivel estatal se destinaron USD 533.4 millones (62.4% del total) a 19 GSE.

La ASF revisó que los 37 GSE tuvieron un presupuesto total de USD 16,740.3 millones. Al aplicar el Criterio 7 geoespacial, considerando únicamente a los estados y municipios con IRS de niveles medio, alto y muy alto, el presupuesto fue de USD 4,385.2 millones. La asignación nacional de USD 855 millones representó 19.5% del presupuesto con Criterio 7 geoespacial.

Se identificó que 10 GSE representaron el 90.5% de la asignación de los Bonos ODS y el restante 9.5% se asignó entre 27 GSE restantes. De forma nacional, en total se beneficiaron a 3,842,100 personas; 347 establecimientos sanitarios; 9,626 escuelas y municipios, estados o centros de ONG; y 225 Km. de carreteras. Las cifras de beneficiarios corresponden al aplicar un prorrateo de 19.5% a la población objetivo de los 37 GSE.

## Resultados / Conclusiones

Con la revisión de los 7 Criterios de los 37 GSE, agrupados en 5 ODS, de la asignación nacional, y del estudio de resultados presentados en el Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2021, la ASF verificó que la SHCP cumplió con todos los procedimientos y criterios establecidos en el Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS para la selección de los gastos elegibles y para asignar recursos durante el ejercicio fiscal 2020.