

BONO SOBERANO VINCULADO A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Revisión externa anual: Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2022

Período de revisión: Año fiscal 2021

Verificador externo: Auditoría Superior de la Federación

Enero 2024

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 2022 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 2022 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 un monto equivalente al total de los ingresos netos de las emisiones de Bonos ODS durante el año fiscal 2021 haya sido asignado en los programas presupuestarios clasificados como gastos elegibles.

Antecedentes

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 14 de septiembre del 2020, el Gobierno de México, a través de la SHCP, emitió el primer Bono Soberano sostenible vinculado a los ODS (Bono ODS) en el mundo, por un monto total de 750 millones de euros con las siguientes características: i) un plazo de 7 años; ii) una tasa de cupón del 1.350%, la segunda más baja en la historia de bonos en euros del Gobierno Federal; y iii) un

rendimiento hasta el vencimiento del 1.603%. El 6 de julio de 2021, el Gobierno de México emitió el segundo Bono ODS por un monto total de 1,250 millones de euros con las siguientes características: i) un plazo de 15 años; ii) una tasa de cupón del 2.250%; y iii) un rendimiento hasta el vencimiento del 2.259%, la tasa más baja para un bono europeo a 15 años.

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 2022, 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 2022. 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP) y la 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 2022 estén en cumplimiento del Marco de Referencia de los Bonos Soberanos Vinculados a los ODS.

Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2022

Como parte de los cuatro componentes básicos de los Principios de Bonos Verdes de la ICMA, se contempla informar sobre el Proceso de Evaluación y Selección de proyectos. En ese sentido, el Marco de Referencia considera este proceso con base en siete criterios:

- *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 directrices y políticas operativas vigentes.*
- *Criterio 5. Eliminación de gastos elegibles con posibles externalidades negativas.*
- *Criterio 6. “Principio de Pareto” para seleccionar los programas de mayor relevancia y continuidad, y con posibles resultados sociales y medioambientales positivos.*

- *Criterio 7. Los gastos sociales elegibles analizados en mayor profundidad según el criterio geoespacial, si procede.*

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, fracción V, señala que el PEF deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados. De los 43 GSE que se habían seleccionado en 2020, 11 no fueron incluidos en 2021 debido a que el Congreso de la Unión no les asignó presupuesto. En total, la SHCP eligió 32 GSE. La ASF verificó que las categorías de gastos elegibles de los 32 GSE se encuentran en el Marco de Referencia. La ASF verificó que los 32 GSE están incluidos en el PEF 2021 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 32 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 32 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 2021 de: i) las reglas de operación referentes a subsidios de 11 GSE; ii) las políticas relativas a otros subsidios de 5 GSE; iii) las políticas concernientes a prestación de servicios y provisión de bienes públicos de 8 GSE; iv) las políticas relacionadas con proyectos de inversión de 3 GSE; y v) las políticas relativas a planificación, supervisión y evaluación de políticas públicas, regulación y promoción y fomento de 5 GSE. 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 32 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 32 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.

El Índice de Rezago Social (IRS), del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), considera cuatro dimensiones: rezago educativo, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y sus servicios básicos. Conforme al IRS, incluyendo únicamente los niveles medio, alto y muy alto, la SHCP eligió 30 GSE susceptibles de recibir la asignación nocional de los recursos del Bono ODS, de los cuales 12 fueron asignados a nivel municipal y 18 a nivel estatal. Los 30 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.

Reporte de Asignación e Impacto del Bono ODS 2022

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 32 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 presupuestó 15.3 mil millones de dólares americanos. El segundo Bono ODS estaba alineado con los mismos ODS que el primer Bono ODS.




Los 15,320.2 millones de dólares americanos se distribuyeron entre 5 ODS, de la siguiente manera:



ODS 2 “Hambre cero”: USD 2,631.7 millones (17.2%).








ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 6,600.1 millones (43.1%).

-  ODS 4 “Educación de calidad”: USD 4,995.2 millones (32.6%).
-  ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 61.5 millones (0.4%).
-  ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 1,031.8 millones (6.7%).

Al aplicar el Criterio 7 -geoespacial-, la SHCP identificó 30 GSE con un presupuesto total de USD 5,024.9 millones que cumplen con las condiciones del Marco de Referencia. Se eliminaron 2 GSE porque no cumplen con las restricciones de los IRS de destinarse a zonas marginadas.

Los USD 5,024.9 millones se distribuyen entre 5 ODS, de la siguiente manera:



-  ODS 2 “Hambre cero”: USD 973.7 millones (19.4%).
-  ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 1,486.7 millones (29.6%).
-  ODS 4 “Educación de calidad”: USD 1,539.5 millones (30.6%).
-  ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 112.8 millones (2.2%).
-  ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 912.2 millones (18.2%).




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 1,478.3 millones (EUR 1,250.0 millones) a los 30 GSE, referente a la emisión del bono ODS en 2021.

Los USD 1,478.3 millones se distribuyen entre 5 ODS, de la siguiente manera:

-  ODS 2 “Hambre cero”: USD 286.4 millones (19.4%).
-  ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 437.4 millones (29.6%).





-  ODS 4 “Educación de calidad”: USD 452.9 millones (30.6%).
-  ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 33.2 millones (2.2%).
-  ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 268.4 millones (18.2%).

La ASF verificó que la totalidad del Bono ODS 2021 se asignó proporcionalmente al peso que cada ODS tenía en el PEF 2021 en los 30 GSE, por lo que es coincidente a lo estipulado en el Marco de Referencia.





Asignación nocional y resultados por Gasto Sostenible Elegible

Los USD 1,478.3 millones se distribuyeron entre 30 GSE, de la siguiente manera:





Asistencia Sanitaria y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral

-  ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 323.8 millones (21.9%).
-  Categoría de Gasto Sostenible: Suministro y distribución de equipos y servicios sanitarios.
-  Criterio geoespacial: A nivel estatal.
-  Resultados: 2,170,124 personas sin seguridad social recibieron atención médica y medicamentos.

Apoyo a Centros Educativos y Organizaciones

-  ODS 4 “Educación de calidad”: USD 199.9 millones (13.5%).
-  Categoría de Gasto Sostenible: Formación para profesionales de la enseñanza.
-  Criterio geoespacial: A nivel estatal.
-  Resultados: 18 centros, organizaciones de la sociedad civil y entidades federales recibieron recursos para sus actividades operativas.

Sembrando vida

-  ODS 2 “Hambre cero”: USD 189.7 millones (12.8%).
-  Categoría de Gasto Sostenible: Subsidios a la producción de la Canasta Básica para los agricultores de subsistencia (programas de alimentos básicos).
-  Criterio geoespacial: A nivel municipal.
-  Resultados: 67,955 agricultores rurales, con un máximo de 2.5 ha en zonas rezagadas, recibieron apoyo.

Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez

- 📖 ODS 4 “Educación de calidad”: USD 153.7 millones (10.4%).
- 📖 Categoría de Gasto Sostenible: Estudiantes/becas educativas (para cubrir tasas o coste de vida) para educación básica o bachillerato.
- 📖 Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- 📖 Resultados: 698,590 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.

Servicios de Supervisión, Regulación, Inspección, Verificación y Administración de la Construcción y Conservación de Carreteras

- 🏗️ ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 118.3 millones (8.0%).
- 🏗️ Categoría de Gasto Sostenible: Desarrollo de carreteras rurales y secundarias en zonas que carecen de conectividad o de acceso a infraestructuras sociales clave.
- 🏗️ Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- 🏗️ Resultados: 295 Km supervisados en la construcción y modernización de carreteras.

Sanidad

- 👤 ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 102.4 millones (6.9%).
- 👤 Categoría de Gasto Sostenible: Suministro y distribución de equipos y servicios sanitarios.
- 👤 Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- 👤 Resultados: 243,800 exámenes médicos practicados (por primera vez) a personas sin seguridad social; y 4 estados recibieron apoyo financiero para proveer servicios de salud.

Conservación de la Infraestructura de Carreteras Rurales y Secundarias

- 🏗️ ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 85.4 millones (5.8%).
- 🏗️ Categoría de Gasto Sostenible: Desarrollo de carreteras rurales y secundarias en zonas que carecen de conectividad o de acceso a infraestructuras sociales clave.
- 🏗️ Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- 🏗️ Resultados: 1,483 km tratados en el marco del Programa de Conservación de la Infraestructura de Carreteras Rurales y Secundarias.

Producción para el Bienestar

- 👤 ODS 2 “Hambre cero”: USD 76.3 millones (5.2%).
- 👤 Categoría de Gasto Sostenible: Subsidios al consumo de productos de la Canasta Básica.
- 👤 Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- 👤 Resultados: 306,967 pequeños y medianos productores recibieron apoyos directos.

Beca Universal para Estudiantes de Bachillerato Benito Juárez

- 📖 ODS 4 “Educación de calidad”: USD 45.9 millones (3.1%).
- 📖 Categoría de Gasto Sostenible: Estudiantes/becas educativas (para cubrir tasas o coste de vida) para educación básica o bachillerato.
- 📖 Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- 📖 Resultados: 167,430 estudiantes de escuelas públicas recibieron becas de educación media superior (inscritos al inicio del año escolar).

21 GSE restantes



ODS 2 “Hambre cero”: USD 20.5 millones (1.4%).

- 🍲 Categoría de Gasto Sostenible: Precios de garantía de la Canasta Básica.
- 🍲 Criterio geoespacial: A nivel municipal.
- 🍲 Resultados: 6,971 pequeños y medianos productores beneficiados con maíz, frijol, arroz, trigo y leche.





ODS 3 “Salud y bienestar”: USD 11.1 millones (0.8%).

- 👤 7 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Servicios y equipos para mejorar la salud sexual y materna; financiamiento para la investigación y el desarrollo tecnológico relacionados con la salud; suministro y distribución de equipos y servicios sanitarios; prevención y asistencia de las Infecciones de Transmisión Sexual; Prevención y Atención de las Adicciones; apoyo a los profesionales sanitarios mediante la compra de material, movilidad y formación; y provisión y distribución de equipos y servicios sanitarios.
- 👤 Criterio geoespacial: A nivel estatal.
- 👤 Resultados: 912,184 personas atendidas a través de instalaciones de salud y servicios médicos; 894 investigadores y profesionales en educación para la salud apoyados; 161 verificaciones en instalaciones de salud contra riesgos sanitarios; y 20 estados recibieron apoyo financiero para proveer servicios de salud.






ODS 4 “Educación de calidad”: USD 53.4 millones (3.6%)

- 📖 9 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Adquisición de equipos informáticos con fines educativos; estudiantes/becas educativas (para cubrir tasas o coste de vida) para educación básica o bachillerato; construcción y mejora de escuelas, campus, viviendas para estudiantes; adquisición de equipos informáticos con fines educativos; becas educativas; y formación para profesionales de la enseñanza.

-  Criterio geoespacial: A nivel municipal y estatal.
-  Resultados: 3,079,190 estudiantes y docentes beneficiados con becas a todos los niveles de educación; 22,799,973 libros y materiales educativos distribuidos; 1 municipio apoyado para la construcción de infraestructura educativa; y 81 instituciones educativas apoyadas para proporcionar servicios educativos.






ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”: USD 33.2 millones (2.2%).

-  2 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Acceso a financiamiento y a servicios financieros; y generación de empleo en turismo sustentable para indígenas y afroamericanos.
-  Criterio geoespacial: A nivel municipal.
-  Resultados: 138 nuevas sucursales del Banco del Bienestar en zonas rezagadas; 30,897 indígenas y afroamericanos apoyados, 7,158 fueron mujeres.



ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”: USD 64.6 millones (4.4%).

-  2 GSE con Categorías de Gasto Sostenible: Desarrollo de carreteras rurales y secundarias en zonas que carecen de conectividad o de acceso a infraestructuras sociales clave.
-  Criterio geoespacial: A nivel estatal.
-  Resultados: 75 Km construidos y/o modernizados.

La ASF verificó que los USD 1,478.3 millones se destinaron a 30 GSE: 3 GSE del ODS 2 “Hambre cero”, 9 GSE del ODS 3 “Salud y bienestar”, 12 GSE del ODS 4 “Educación de calidad”, 2 GSE del ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y 4 GSE del ODS 9 “Industria, innovación e infraestructura”. A nivel municipal se destinaron USD 537.9 millones (36.4% del total) a 12 GSE, y a nivel estatal se destinaron USD 940.4 millones (63.6% del total) a 18 GSE.

La ASF revisó que los 30 GSE tuvieron un presupuesto total de USD 15,320.2 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 5,024.5 millones. La asignación nocional de USD 1,478.3 millones representó 29.4% del presupuesto con el Criterio 7 geoespacial. Así mismo, se verificó que la asignación nocional de beneficiarios también fue 29.4%.

Se identificó que 9 GSE representaron el 87.6% de la asignación de los Bonos ODS y el restante 12.4% se asignó entre 21 GSE restantes, como se puede observar en la Figura 1.

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.

Resultados / Conclusiones

Con la revisión de los 7 Criterios de los 30 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 2022, 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 un monto equivalente a la emisión de Bonos ODS durante el ejercicio fiscal 2021.