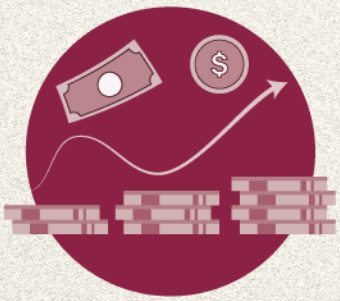
Sistema fiscal
para el desarrollo

Desarrollo sostenible:

usos y recursos públicos



CIEP

Desarrollo Sostenible:
Usos y recursos públicos

Coordinación: Sunny A. Villa Juárez

Coordinación editorial: Alejandra Macías Sánchez, José Luis Clavellina Miller, Sunny A. Villa Juárez, Ricardo Cantú Calderón, Judith S. Méndez Méndez y Lizeth Karely Bastidas Medina

Diseño gráfico: Bruno R. De Gante Pérez

Ilustraciones de portada por: Bruno R. De Gante Pérez y © Envato Elements.

ISBN: 978-607-59559-1-9 (PDF)

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)
Puebla 151, Letra O, Roma Norte, Cuauhtémoc, C.P. 06700,
Ciudad de México, México. Tel: (55) 53.40.86.88

info@ciep.mx
https://ciep.mx

Primera edición digital en pdf: marzo 2023

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan la posición oficial del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C..

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin autorización escrita o expresa del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C..

Hecho en México.

Índice general

Presentación del documento VI
por Alejandra Macías Sánchez

Resumen ejecutivo VIII
por Lizeth Karely Bastidas Medina

Usos y recursos para el desarrollo sostenible XI
por Sunny A. Villa Juárez y Ricardo Cantú Calderón

1 | Fundamentos y **financiamientos** de los ODS 2
por Alejandra Llanos Guerrero
1.1 La **Agenda 2030** y los ODS . . . 2
1.1.1 ¿Qué **buscan**? . . . 2
1.1.2 ¿Cómo se **financian**? . . . 3
1.2 El **desarrollo sostenible** en México . . . 3

I USOS 6

2 | **Gasto público** para el desarrollo sostenible 8
por Mireya Mondragón Cervantes y Sunny A. Villa Juárez
2.1 Los ODS **dentro del PEF** . . . 8
2.1.1 **Metodologías** de vinculación. . . . 8
2.2 **Gasto público** para ODS . . . 9
2.3 **Avances** en los ODS. . . . 10
2.4 **Implicaciones** de política pública . . . 12

3 | Seguridad social para la **igualdad** 14
por Alejandra Macías Sánchez
3.1 Gasto público en **pensiones** . . . 14
3.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030 . . . 15
3.2 **Avance** en los ODS . . . 16
3.3 **Implicaciones** de política pública . . . 17

4 | **Cuidados** para el desarrollo sostenible **19**
por Tania Beltrán Castillo y Sunny A. Villa Juárez
4.1 Gasto público en **cuidados y género** . . . 19
4.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030 . . . 20
4.2 **Avance** en los ODS . . . 21
4.3 **Implicaciones** de política pública . . . 23

5 | **Salud** y **Bienestar** para el desarrollo sostenible **25**
por Judith S. Méndez Méndez y Antonio Tamayo Rodríguez
5.1 Gasto público en **salud** . . . 25
5.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030 . . . 25
5.2 **Avances** en los ODS . . . 27
5.2.1 Vinculación con la **política de ingreso** . . . 28
5.3 **Implicaciones** de política pública . . . 29

6 | Educación **permanente** y de **calidad** **31**
por Alejandra Llanos Guerrero y Judith S. Méndez Méndez
6.1 Gasto público en **educación** . . . 31
6.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030 . . . 32
6.2 **Avances** en los ODS . . . 33
6.3 **Implicaciones** de política pública . . . 34

7 | **Mitigación** y **adaptación** para las generaciones futuras **39**
por César A. Rivera de Jesús y Alejandra Macías Sánchez
7.1 Gasto público en **energía y medio ambiente** . . . 39
7.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030 . . . 40
7.2 **Avances** en los ODS . . . 41
7.3 **Implicaciones** de política pública . . . 43

8 | **Inversión pública** para el desarrollo **45**
por Leslie A. Badillo Jiménez y José Luis Clavellina Miller
8.1 Gasto público en **inversión pública** . . . 46
8.1.1 Vinculación con la Agenda 2030 . . . 46
8.2 **Avances** en los ODS . . . 48
8.3 **Implicaciones** de política pública . . . 49

II RECURSOS Y SUBNACIONALES 50

9 | Recursos **sostenibles** para el **desarrollo** 52
por Ricardo Cantú Calderón y Juan Pablo López Reynosa
9.1 **Ingresos** y **recaudación** con ODS . . . 52
9.1.1 El principio **recaudatorio** . . . 52
9.1.2 El prinicipio **correctivo** . . . 53
9.1.3 El principio **coercitivo** . . . 54
9.2 **Endeudamiento** y ODS . . . 56
9.2.1 Los **bonos ODS** . . . 56
9.2.2 La **vinculación** deuda y presupuesto . . . 56
9.2.3 La **asignación** de los recursos . . . 57
9.2.4 La **sostenibilidad** enfocada en el desarrollo . . . 58
9.3 **Implicaciones** de política pública . . . 58

10 | Contribución a los ODS **desde los gobiernos locales** 61
por Emilio Sánchez Salazar y José Luis Clavellina Miller
10.1 La Agenda 2030 **desde lo local** . . . 61
10.1.1 El reto **subnacional** . . . 61
10.2 Sistemas estatales fiscales para el desarrollo sostenible . . . 62
10.3 El rol de los gobiernos municipales . . . 65
10.4 **Implicaciones** de política pública . . . 66

III IMPLICACIONES 68

11 | Reforma fiscal para un **desarrollo sostenible** 69
por José Luis Clavellina Miller, Sunny A. Villa Juárez y Alejandra Macías Sánchez
11.1 **Vincular el gasto** a los ODS . . . 69
11.1.1 Política de **ingresos y deuda** . . . 70
11.1.2 **Fortalecer capacidades** de los gobiernos subnacionales . . . 70
11.2 Más allá de los **usos y recursos** . . . 71

IV ANEXOS 72

Conceptos clave 73

Acrónimos 75

Índice de figuras 78

Índice de cuadros 79

Bibliografía 80

Presentación del documento

por Alejandra Macías Sánchez

Construcción colectiva con objetivos y metas

En 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluido México, **aprobaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, como parte de la Agenda 2030. Estos objetivos están orientados a erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas y todos. Para esto, la mayor parte del mundo acordó cumplir un marco orientado a objetivos y metas, el cual requiere de inversiones colectivas, no solo públicas y privadas, sino también de la sociedad en general. Es decir, se deben tomar en cuenta los objetivos a "nivel comunidad" y entenderlos como una **construcción colectiva para la creación del bien común**.

Por un **sistema fiscal sostenible**

Desde su creación en 2010, el CIEP ha estudiado el sistema fiscal mexicano con la perspectiva de entender y explicar la incidencia y redistribución de los recursos públicos. Nuestra finalidad ha sido la de vigilar la **sostenibilidad fiscal y la equidad intergeneracional** y esto nos ha llevado a realizar cinco reportes sobre **gasto público**:

Gasto público para una **educación** de calidad: `https://gastoeducativo.ciep.mx/`.

Las **pensiones** en México: `https://pensionesenmexico.ciep.mx/`.

El sistema de **salud** en México: `https://saludenmexico.ciep.mx/`.

Infraestructura en México: `https://ciep.mx/gasto-en-infraestructura/`.

Gasto público en **seguridad**: `https://ciep.mx/ciep-gasto-publico-en-seguridad/`.

Posteriormente, en un sexto reporte, nos dimos a la tarea de entender a detalle los **ingresos públicos** y sus requerimientos de financiamiento:

Ingresos públicos en México: `https://ingresosenmexico.ciep.mx/`.

Finalmente, dado que una parte importante del sistema fiscal está dentro de la coordinación entre Federación y las entidades federativas, el séptimo reporte elaborado fue un diagnóstico de las **finanzas subnacionales** y los retos que enfrentan:

Finanzas públicas **locales**: `https://finanzaslocales.ciep.mx/`.

Reforma fiscal

El resultado de estos reportes, desde su propia perspectiva y ámbito, ha sido que **el sistema fiscal está en riesgo de ser insostenible**, ya que la recaudación es insuficiente, mientras que el gasto es creciente cada año. Por tanto, existe la necesidad de impulsar una reforma fiscal desde la parte tributaria, pero también desde la eficiencia del gasto, pasando por la transparencia y la rendición de cuentas.

Contribución a la Agenda 2030

En esta ocasión, presentamos nuestro octavo reporte bandera con el objetivo de estudiar cómo el **sistema fiscal contribuye al alcance de los ODS**. No solamente lo abordamos desde la perspectiva del gasto o la utilización del presupuesto, sino también desde los ingresos y la deuda como los recursos disponibles para detonar el desarrollo. La finalidad de este documento es poner esta información sobre la mesa para discutir la alineación del sistema fiscal con el desarrollo sostenible.

Transformación institucional y **reforma fiscal**

La crisis sanitaria y económica ha impuesto retos a la consecución de los ODS y sus metas. Sin embargo, es claro que no lograremos cumplir la Agenda 2030 haciendo más de lo mismo. Es necesaria la reestructura y transformación institucional, así como la **creación de espacio fiscal, a través de una reforma fiscal**, para poder:

1. **diseñar** e **implementar** acciones innovadoras para luchar contra el cambio climático;
2. **introducir** nuevas tecnologías a las políticas públicas;
3. **asignar** recursos a la primera infancia y equidad de género; y
4. **financiar** derechos como a la salud y a la educación.

Agradecimientos

Agradecemos el apoyo que hemos recibido de donantes, colegas, académicos, estudiantes y todas las personas que nos han motivado y acompañado en esta investigación durante los 12 años de existencia del CIEP. **Juntos seguiremos impulsando un sistema fiscal más igualitario**, cerca de las personas y de calidad.

Resumen ejecutivo

por Lizeth Karely Bastidas Medina

Por un **financiamiento sostenible**

La Agenda 2030 está orientada a **erradicar la pobreza**, **proteger el planeta** y **asegurar la prosperidad** para todas y todos. Cuenta con 17 objetivos y requiere de la **cooperación de múltiples actores** en los sectores público y privado e internacional, estos pueden encontrar y diversificar sus fuentes de financiamiento. Los recursos públicos son la fuente de financiamiento principal para alcanzar la Agenda 2030 y no se cuenta con un registro que concentren los privados y sociales.

Los **usos** para ODS

El avance en los ODS depende del presupuesto asignado, así como del seguimiento de los programas que están alineados a sus metas. En este sentido, **el 27.2 % del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2023 se vincula directamente**, a través de 286 programas presupuestarios y suma 2 billones 259 mil 275.9 millones de pesos (mdp), 1.1 % menos que en 2019. El objetivo con mayor presupuesto vinculado directamente es el ODS 7, *Energía asequible y no contaminante*, con 987 mil 360.0 mdp; mientras que el ODS 13, *Acción por el clima*, cuenta con 3 mil 892.0 mdp. Sin embargo, el presupuesto vinculado a estos objetivos no se refleja en avances en su cumplimiento.

Pensiones para **reducir desigualdades**

El gasto público en pensiones representa el 20.4 % del gasto total, pero **solamente 21.5 % está vinculado a los ODS**. Con la creación de la pensión universal, el presupuesto para pensiones se incrementó 34.6 % entre 2019 y 2023. Lo anterior, se ha traducido en una **reducción de la pobreza** de ingresos entre la población adulta mayor de 65 años. No obstante, persisten carencias de acceso a salud y educación (CONEVAL, 2020). Por su parte, la desigualdad se profundiza porque **el sistema de pensiones es desigual**: los pensionados de Comisión Federal de Electricidad (CFE) reciben 26 veces más que la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM).

Cuidados e **igualdad de género**

El presupuesto en programas con perspectiva de género y cuidados para 2023 es de **48 mil 778 mdp y está vinculado a 11 ODS y 38 metas**. El 64 % se concentra en dos programas presupuestarios y el 6 % se dirige a la erradicación de la violencia género. Este indicador presenta retrocesos. A pesar que la pandemia provocó un aumento de trabajo no remunerado, no se ha incrementado el presupuesto con **perspectiva de género**, ni para la creación de un sistema nacional de cuidados.

Sin **cobertura universal** en salud

El presupuesto para salud en México no alcanza para lograr avances concretos en los ODS. **Con un presupuesto de 586 mil 319 mdp para 2023**, ejercido a través de 26 programas, no existe un seguimiento a todas las metas e indicadores vinculados, como lo son las metas de cobertura y acceso universal en salud, cuyo presupuesto se redujo de 65.8 % en 2019 a 53 % en 2023. Incluso **existe retroceso en las metas que sí se monitorean**.

Retrocesos en infraestructura y **cobertura educativa**

En 2023, el 44.8 % de la inversión total en educación está destinada a 10 ODS. En particular, una tercera parte de esta inversión y 4 de cada 10 programas presupuestarios contribuyen con el ODS 4 *Educación de Calidad*. Aunque este presupuesto se relaciona con las 10 metas del ODS 4, **sólo se da seguimiento a 7 de los 13 indicadores**; la mitad de los indicadores con seguimiento presentan retrocesos, principalmente los relacionados con la infraestructura y la cobertura educativa. La educación a lo largo de toda la vida es esencial para lograr el desarrollo sostenible, pero los grupos etarios en los extremos: la primera infancia y la educación de adultos, son los menos considerados en términos presupuestarios, concentran 0.6 % y 1.4 % del presupuesto público para educación, respectivamente. La ausencia de políticas que propicien una educación permanente y los retrocesos en infraestructura y cobertura educativa reflejan que **la educación no ha sido una prioridad presupuestaria en nuestro país**.

Desafíos para mitigar el **cambio climático**

El cambio climático a nivel mundial conlleva riesgos para los seres humanos y la vida en la Tierra. **El 71.5 % del presupuesto de energía se encuentra vinculado a los ODS**, especialmente en el ODS 7, *Energía asequible y no contaminante*. Sin embargo, **el 40.5 % se concentra en *Proyectos de Infraestructura económica de hidrocarburos***, lo cual no contribuye a incrementar la proporción de energía proveniente de fuentes renovables ni a mitigar el cambio climático. En contraste, el presupuesto en materia ambiental vincula el 87.8 % de su presupuesto con los ODS, concentrándose en los programas relacionados con la gestión y operación hídrica en 53.0 %, los cuales priorizan el avance en las medidas de adaptación al cambio climático. Por lo tanto, es importante que la asignación presupuestal sea equilibrada y estratégica para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y aumentar la participación de las energías renovables en el país.

Desigualdad en la inversión pública

La inversión pública impacta en todos los objetivos de desarrollo sostenible, pues su **efecto es transversal** por su relación con problemáticas ambientales, económicas y sociales. Considerando el impacto directo e indirecto en cada ODS, se tiene que, entre 2018 y 2023, la inversión pública se ha concentrado en los ODS 6, *Agua limpia* y saneamiento, ODS 7, *Energía asequible y no contaminante*, y ODS 9, *Industria, innovación e infraestructura*. No obstante, los ODS 5, *Igualdad de género*, y ODS 17, *Alianzas para lograr los objetivos*, solo tienen un impacto indirecto en materia de inversión pública en el presupuesto. Además, **sólo se da seguimiento a 43 de las 84 metas** vinculadas al gasto de inversión.

Recursos con objetivos

Por un lado, aunque la política tributaria carece de vinculación oficial con los ODS, **puede corregir desigualdades económicas, de género e intergeneracionales, así como desincentivar el consumo de bienes que dañan la salud de la población y al medio ambiente**, como en el caso de los impuestos al tabaco o combustibles fósiles, entre otros. Para esto, se pueden incluir indicadores recaudatorios que monitoreen la progresividad del sistema fiscal, reflejen la desigualdad de oportunidades entre sexos e incorporen la perspectiva intergeneracional.

Deuda para **captar más recursos**

Por otro lado, **la emisión de deuda soberana vinculada a los ODS facilita la captación y asignación de recursos** para programas presupuestarios que abonen al cumplimiento de los ODS. Al mismo tiempo, fomenta el desarrollo de los mercados financieros sostenibles. Sin embargo, se han identificado áreas de oportunidad en términos de transparencia monitoreo y evaluación; por lo que, en esta investigación se fomenta la discusión pública para incentivar la complementariedad de los recursos y el gasto para el desarrollo sostenible.

Entidades federativas y la Agenda 2030

Los gobiernos subnacionales en México han hecho avances en la implementación de la Agenda 2030, a través del sistema fiscal desde 2016. En materia de **ingresos**, los estímulos fiscales aplicados a la tenencia o el predial **pueden incentivar la transición energética** en las localidades donde se apliquen. Por otro lado, los **bonos sustentables** han sido útiles para **financiar proyectos de índole social o ecológica**. Estas herramientas, aunadas a la aplicación de políticas públicas en materia de gasto, permiten avanzar en la consecución de los ODS. Sin embargo, existe heterogeneidad entre las entidades federativas pues cuentan con niveles de desarrollo y capacidades institucionales diferentes. Se requiere fortalecer la comunicación, la gobernanza y las capacidades institucionales y de gestión, a fin de que la Agenda 2030 se incorpore en los planes de desarrollo y presupuestos de los tres órdenes de gobierno.

Usos y recursos para el desarrollo sostenible

por Sunny A. Villa Juárez y Ricardo Cantú Calderón

México en el **desarrollo sostenible**

El desarrollo sostenible es fundamental **para mejorar la vida de las personas** y asegurar la subsistencia en el planeta. Equilibrar el desarrollo económico, social y medioambiental es indispensable. El Estado puede impulsar acciones, a través de las políticas públicas, para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, la **efectiva implementación de las políticas públicas** dependerá de los recursos que se le otorgue, de su utilización y de la alineación a los objetivos del desarrollo. México, desde el año 2000, adquirió el compromiso internacional de impulsar políticas públicas para el desarrollo y, desde 2015, para el desarrollo sostenible. Por su parte, el gobierno federal y los gobiernos subnacionales han detonado acciones y dirigido recursos para avanzar con la agenda del desarrollo para no dejar a nadie atrás.

Objetivo del documento

El presente documento muestra los **usos y recursos públicos** que el gobierno federal y algunos gobiernos subnacionales han utilizado **para contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030**. De manera específica, este trabajo responde a la pregunta:

- ¿Cómo el sistema fiscal mexicano abona al **avance** y **cumplimiento** de los ODS?

Para responderla, se hace una revisión de la **investigación que el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP) ha realizado** en los últimos 3 años con relación al desarrollo sostenible y las finanzas públicas en México. Esta compilación de ensayos se nutre con información pública provista, en su mayoría, por la SHCP, INEGI y organismos internacionales.

Contribución al conocimiento

El financiamiento de las políticas públicas para el desarrollo sostenible es determinante para el avance en los indicadores establecidos en la Agenda 2030. Sin embargo, dada la transversalidad de los programas presupuestarios y de la agenda para el desarrollo, **existe dificultad para estimar con precisión los recursos financieros** que se dirigen a la consecución de los objetivos.

Estructura del documento

En los siguientes cuatro capítulos, se exponen los **usos y recursos públicos** que desde el sistema fiscal mexicano **abonan a los ODS**. Primero, se expone el **marco conceptual** que motiva la Agenda 2030 (Capítulo 1). La segunda y tercera parte abordan el análisis desde una perspectiva federal. Seguido, se exponen políticas fiscales que **los gobiernos subnacionales** han activado (Capítulo 10). Finalmente, se visibilizan políticas fiscales que podrían detonar el desarrollo sostenible, según el alcance de estos trabajos (Capítulo 11).

Los **usos** Mediante dos metodologías, el Capítulo 2 estima el **presupuesto público federal que se destina a la agenda del desarrollo** y lo relaciona con el **avance en los indicadores de la Agenda 2023**. Resulta que un área de oportunidad es la vinculación más directa de los objetivos, metas e indicadores de los programas presupuestarios con los indicadores ODS. De manera específica, se analizan las siguientes temáticas desde el sistema fiscal:

- **seguridad social** (Capítulo 3),
- economía de los **cuidados** (Capítulo 4),
- **salud** y bienestar (Capítulo 5),
- **educación** permanente y de calidad (Capítulo 6),
- transición **energética** (Capítulo 7), y
- **inversión** pública (Capítulo 8).

Los **recursos** En el Capítulo 9, se contabilizan los **recursos** (ingresos presupuestarios y endeudamiento) para llevar a cabo políticas públicas que permitan incidir en el cumplimiento de los ODS desde tres principios: **recaudatorio** (obtener ingresos para gastar), **correctivo** (corregir desigualdades entre ingresos, sexo o generacionales) y **coercitivo** (desincentivar comportamientos). Para que la política de ingresos actual incida de manera directa en los ODS, es necesario establecer indicadores tributarios relacionados a las desigualdades. Además, existen áreas de oportunidad en materia de monitoreo, evaluación y transparencia para un mejor desarrollo del mercado financiero sostenible.

Limitaciones reconocidas

Para que México avance en la Agenda 2030, se **requiere ir más allá de las políticas fiscales tradicionales** para financiar el desarrollo. Esto significa utilizar **enfoques más integrales y articulados**, entre temáticas y gobierno, que permitan incrementar no sólo la cantidad de recursos, sino asegurar el uso eficiente para maximizar su impacto. El éxito de la Agenda 2030 depende de la acción y colaboración de todos los actores.

Marco conceptual
de los ODS y su financiamiento

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible busca erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas y todos mediante 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

	Financiamiento Público	Financiamiento Privado
Nacional	**Gobierno Federal** • Cuenta Pública • Banca de desarrollo (créditos para proyectos productivos, bonos con enfoque ODS) • FIRA **Gobiernos locales** • Presupuestos Estatales	**Comercial** • Inversión privada productiva **No-comercial** • ONGs
Internacional	**Recursos provenientes de las Agencias de CID** • GIZ, AFD, AECID, UK Prosperity Fund, USAID, JICA, SNU, EIB • Agencias de ONU **Organismos multilaterales financieros de desarrollo** • BID • NADBank • IFC • Fondos multilaterales (GEF, GFC) • BCIE • FMI • BM	**Privado internacional** • IED **Internacional no comercial** No aplica

Entre las fuentes de financiamiento se encuentran la inversión pública y privada, la cooperación internacional, los fondos de inversión sostenible, y la innovación financiera, entre otros. La diversificación de fuentes de financiamiento se ha convertido en una estrategia clave para lograr el desarrollo sostenible a largo plazo, ya que los recursos públicos son la fuente más importante para financiar la Agenda 2030, pero no son suficientes.

Capítulo **1**

Fundamentos y **financiamientos** de los ODS

por Alejandra Llanos Guerrero

¿Por qué hablar de **ODS**?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un esfuerzo internacional por contar con una **agenda universal de prioridades** para el desarrollo que beneficie a las generaciones presentes y futuras. Son un llamado a la acción entre gobiernos, empresas y sociedad civil para **crear una vida digna** con oportunidades para todas y todos, **respetando los límites del planeta**. Su antecedente son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyas metas abarcaron hasta 2015. No dejar a nadie atrás es la promesa central y transformadora de los ODS, por tantos estos buscan: la **sostenibilidad** de largo plazo, la **equidad** con parámetros que reflejen la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas, la **universalidad** de asumir que todos los problemas están interconectados, el **compromiso** de todos los países y el **alcance** por los 17 objetivos.

1.1 La **Agenda 2030** y los ODS

En 2015, los *Estados Miembros de las Naciones Unidas*, incluido México, acordaron cumplir, para 2030, los **17 objetivos** de la "Agenda 2030". Ésta se traduce como los **deseos**, **aspiraciones** y **prioridades** de la *comunidad internacional*:

1. fortalecer la **paz universal**,
2. **erradicar la pobreza** en todas sus formas y dimensiones y
3. hacer realidad los derechos **humanos de todas y todos**, con igualdad de género y **empoderamiento de mujeres y niñas**.

1.1.1 ¿Qué **buscan**?

Con 169 metas y 232 indicadores, los ODS abarcan las dimensiones sociales, económicas y ambientales. Los indicadores asociados a cada uno de los objetivos permiten monitorear, cuantificar y evaluar su avance para la **mejor toma de decisiones**[1] Los indicadores pueden desglosarse por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica y, pueden ser de tres tipos:

Globales o mundiales: Se refiere a los 232 indicadores que se han acordado a nivel internacional para medir el progreso hacia los 17 ODS. En México, se da seguimiento a 133 indicadores equivalente al 57.3 % del total de indicadores globales.

Regionales: Estos indicadores pueden ser diferentes para cada región y están diseñados para reflejar las características y desafíos únicos de cada región. En México, se da seguimiento a 9 indicadores definidos en el marco de la CEA-CEPAL.

[1] En México, el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) se encarga de dar seguimiento a 196 indicadores de la "Agenda 2030", disponible en `https://agenda2030.mx/`.

Nacionales: Cada país tiene la responsabilidad de seleccionar y medir los indicadores nacionales relevantes para sus contextos y prioridades nacionales. En México, se da seguimiento a 54 indicadores nacionales.

1.1.2 ¿Cómo se **financian**?

La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) da relevancia y enmarca la necesidad de dimensionar e identificar las **fuentes de financiamiento** entre múltiples actores, haciendo una recopilación de los medios y actividades relacionadas con los recursos financieros y no financieros. En este sentido, la confluencia, financimiento y cooperación entre los actores públicos, privados, cooperación internacional, la sociedad civil y los bancos de desarrollo son necesarios para avanzar en los ODS. La AAAA se centra en tres aspectos: seguir los **compromisos adquiridos** y evaluarlos, fortalecer el marco para **financiar el desarrollo sostenible** y medios de ejecución y revitalizar el proceso de **financiación**.

Sector Público: **Los gobiernos pueden realizar políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación** para encaminarse hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, por lo que los ODS también son una herramienta de planificación y seguimiento para los países, tanto a **nivel nacional como local** (Naciones Unidas, 2018). Sin embargo, los recursos públicos, aunque son la fuente más importante para financiar la Agenda 2030, no son siempre suficientes (CIEP, 2022d).

Privados: La movilización de financiamiento privado, a través de acuerdos y coordinación con las empresas grandes, medianas, pequeñas, bancos privados y de desarrollo, es fundamental. El quehacer del **sector privado está vinculado con la consecución de los ODS** y es necesario conocer, reconocer e impulsar sus contribuciones monetarias y no monetarias. El sector privado debe debe participar como asociado en el proceso de desarrollo, invirtiendo en el desarrollo sostenible, así como adoptando modalidades de consumo y producción más sostenibles (CIEP, 2022d).

Deuda: Los gobiernos podrían utilizar diversos créditos y emisiones de deuda para el desarrollo sostenible. El instrumento más mencionado es la deuda; es decir, que los **países soliciten préstamos** a la banca privada o bancos multilaterales de desarrollo e implementar distintas políticas y proyectos encaminados al cumplimiento de los ODS. Este instrumento es útil, mientras se utilice responsablemente y los retornos de las inversiones realizadas con estos recursos sean suficientes para solventarla. Esta opción de financiamiento fue utilizada por distintos países para contener los efectos económicos y sociales de la pandemia por Covid-19. Por tanto, el espacio para contraer más deuda se puede ver limitado en el mediano plazo (CIEP, 2022d).

Cooperación internacional: El papel de la cooperación internacional es crucial como **complemento de los esfuerzos que cada país realice** para movilizar recursos públicos y privados a nivel internacional, especialmente hacia los países más pobres. La ambiciosa agenda internacional pone presión sobre las capacidades y los presupuestos públicos, por lo que el apoyo internacional debe ser mayor, más eficaz y eficiente (CIEP, 2022d).

1.2 El **desarrollo sostenible** en México

En el país, el **financiamiento para el desarrollo sostenible** en 2023 alcanza 3.2 billones de pesos, que **equivale a 10.4 % del Producto Interno Bruto (PIB)**[2]. El sector público federal representa 90.2 % del financiamiento total, es la fuente más importante para financiar la "Agenda 2030". Los recursos del sector privado y cooperación internacional alcanzan 3.8 % y 1.2 %, respectivamente.

[2] Los recursos vinculados a los ODS del sector privado y cooperación internacional se encuentran públicados hasta 2021, este financiamiento se asumió constante y únicamente se actualizó a precios de 2023. El presupuesto público federal se obtiene del PEF 2023 y su vinculación a los ODS.

Los **recursos**: El presupuesto público federal vinculado a los ODS tiene su origen en la **política de recaudación** de recursos: **ingresos presupuestarios y endeudamiento**. Las políticas de recaudación tienen el potencial de complementar las de gasto público para el alcance de los ODS. Adicionalmente, en México, las entidades federativas cuentan con instrumentos que podrían contribuir al alcance de los ODS como son los impuestos verdes (por el lado de los ingresos) y bonos sostenibles (por parte de la deuda).

Los **usos** El **Gobierno Federal y los gobiernos locales** son los actores clave en el financiamiento para el desarrollo sostenible. Mediante el PEF y los Presupuestos Estatales se materializan las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El **PEF** permite identificar las rutas de gasto para el desarrollo establecidas en el PND. **Desde 2018, el PEF se encuentra vinculado a los ODS**, esto permite identificar la cantidad de Programas Presupuestarios (PPs) y recursos públicos alineados a cada objetivo y meta y el tipo de contribución al ODS, ya sea directa o indirecta. Estos recursos representan 90.2 % del financiamiento para el desarrollo sostenible. El capítulo X presenta la metodología para analizar el presupuesto vinculado a la agenda y a cada uno de los ODS.

Enfocar las prioridades y el financiamiento

A pesar de que el país ha avanzado en la vinculación de los recursos presupuestarios con los ODS y en dar seguimiento a algunos indicadores de los ODS mediante el SIODS a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para evaluar el avance o retroceso de los objetivos. Es necesario **contar con un enfoque integrado de financiamiento para el desarrollo sostenible** que contemple los recursos de todos los actores y reordene las prioridades nacionales y con inversiones conectadas entre sí para lograr resultados sostenibles de largo plazo (CIEP, 2022d).

Integrar la perspectiva de género

Adicionalmente, un enfoque integrado de financiamiento para el desarrollo sostenible debería de **incorporar la perspectiva de género**. Esto implica reconocer que las mujeres, históricamente, han tenido oportunidades desiguales en el acceso a bienes y servicios. La igualdad de género es clave para el alcance de todos los ODS, por ello, al menos los indicadores de los ODS deberían desagregarse por sexo.

Homologar los instrumentos disponibles

Asimismo, se requiere **actualizar y homologar los instrumentos de planeación, monitoreo y transparencia** sobre los recursos dirigidos a los ODS. Con la finalidad de que todos los actores den seguimiento puntual de su financiamiento a cada ODS e incluso a cada meta (CIEP, 2022d). Las distintas maneras de reportar los aportes y proyectos hacen complejo identificar la participación y dirección de recursos para el desarrollo sostenible, principalmente en el sector privado.

PARTE I

USOS

Gasto público
para el desarrollo sostenible

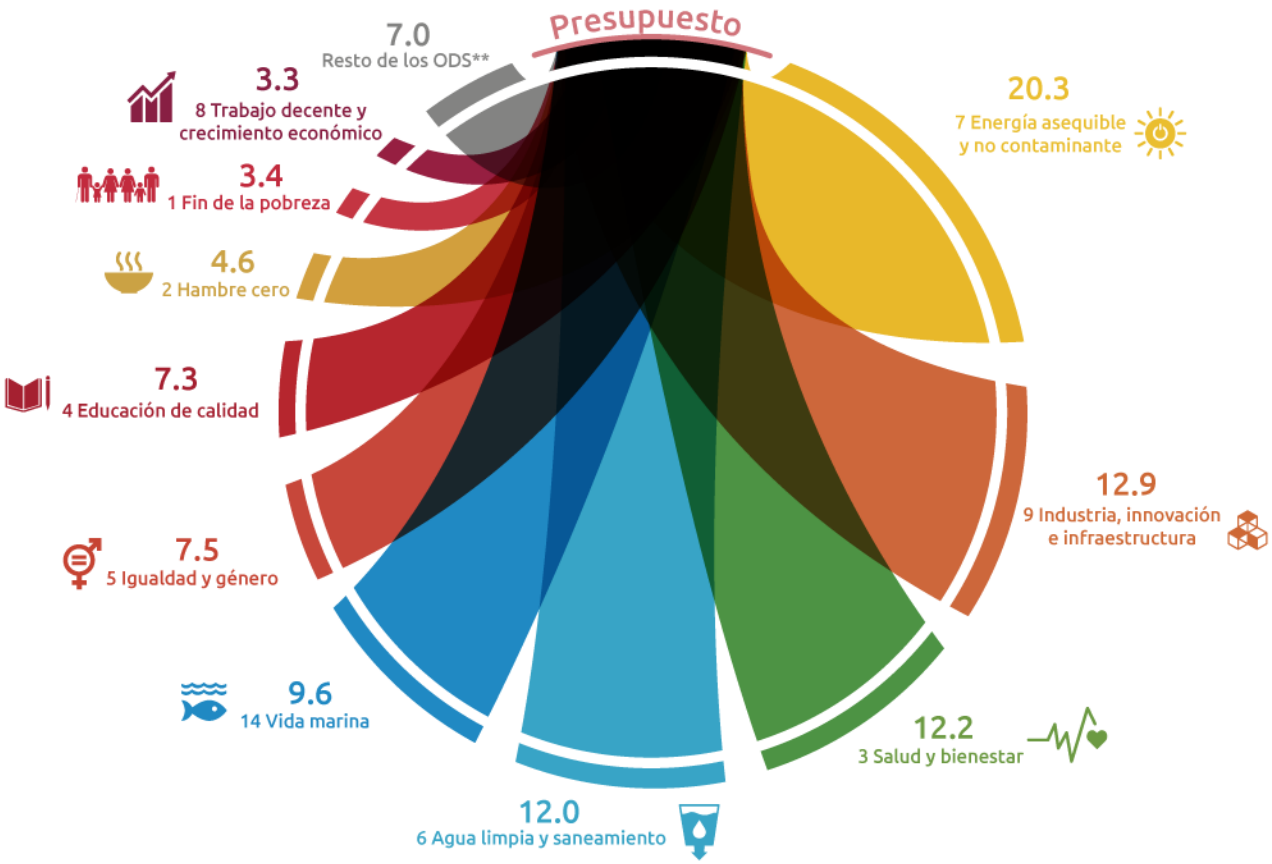
$8,299,647.8 MPD Presupuesto total del PEF 2023

$2,259,275.9 MDP Vinculado directamente

27.2%

El 27.2% del PEF 2023 se vincula directamente a los 17 ODS a través de 286 programas presupuestarios. El presupuesto asociado directa e indirectamente a los ODS representa 66.4% del PEF. El objetivo con mayor presupuesto vinculado directamente es el ODS 7 Energía asequible y no contaminante, mientras que el ODS 13 Acción por el clima es el que cuenta con menos recursos. Ambos objetivos aún presentan retos significativos.

DISTRIBUCIÓN DE PRESUPUESTO VINCULADO DIRECTAMENTE POR ODS* (%)



AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE ODS

Retos mayores	Retos significativos	Los retos permanecen	ODS logrado
• ODS 2 • ODS 3 • ODS 6 • ODS 8 • ODS 9 • ODS 10 • ODS 14 • ODS 15 • ODS 16	• ODS 1 • ODS 4 • ODS 7 • ODS 11 • ODS 12 • ODS 13 • ODS 17	• ODS 5	• Ningún ODS

* Debido a que la vinculación es transversal, hay programas que contribuyen al avance de más de un ODS, por lo que la suma de los 17 ODS es mayor al presupuesto vinculado.

** ODS 10, ODS 11, ODS 12, ODS 13, ODS 15, ODS 16 y ODS 17.

Capítulo **2**

Gasto público para el desarrollo sostenible

por Mireya Mondragón Cervantes y Sunny A. Villa Juárez

Financiamiento, indicadores y recursos

El avance hacia el **cumplimiento de los ODS** depende de diversos aspectos. En este trabajo, se abordan de manera específica los siguientes:

1. La necesidad de **financiar acciones** para el desarrollo, a través de la vinculación del presupuesto con los ODS.
2. El **diseño de indicadores** para los programas presupuestarios alineados a los ODS, así como su seguimiento, para evaluar resultados y avanzar hacia su cumplimiento.
3. La **gestión de recursos** y la implementación de políticas públicas, privadas y sociales.

Objetivo

El objetivo de este capítulo es realizar una **estimación del presupuesto dirigido a los ODS**. Para ello, se aborda la metodología para la vinculación del PEF con los ODS y se menciona el avance que México ha tenido en su cumplimiento. Se encuentra que el presupuesto vinculado no necesariamente refleja avances en el cumplimiento de los ODS. Por ello, **además de la vinculación, es fundamental la alineación de indicadores y un ejercicio de gasto eficiente** para lograr un desarrollo sostenible y equitativo en México.

2.1 Los ODS **dentro del PEF**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) implementa una metodología que identifica la vinculación del presupuesto federal[3] con el avance de los ODS a través de los programas presupuestarios del PEF (SHCP, 2022a). Dicha metodología tiene **dos fases**:

Fase 1: **Vinculación** entre los objetivos de los programas presupuestarios y las metas de los ODS.

Fase 2: Definición del **tipo de vinculación:**

- **Directa** si la contribución del presupuesto del programa al avance del objetivo es directa.
- **Indirecta** si el presupuesto del programa puede generar las condiciones que contribuyan al avance del objetivo.

2.1.1 **Metodologías** de vinculación

Estimar el presupuesto para los ODS es un ejercicio complejo. La vinculación de los programas con los ODS es **transversal**, es decir, hay programas cuyo presupuesto contribuye al avance de más de un ODS tanto de manera directa como indirecta.

[3] En el Capitulo 10, se abordan algunas acciones en materia de gasto público desarrolladas por gobiernos subnacionales.

En este trabajo, se realiza una estimación del presupuesto público dirigido al avance de cada uno de los ODS utilizando la **vinculación de los programas presupuestarios con los ODS** por medio de dos metodologías. La primera estima el presupuesto total vinculado directamente[4] y el presupuesto vinculado distribuido. La segunda metodología cuenta a su vez con dos diseños: a) distribución sin considerar el tipo de contribución y b) distribución por tipo de contribución.

i. Presupuesto total vinculado **directamente**

Para obtener este presupuesto se identifican los programas vinculados de manera directa a cada uno de los ODS y se suma el presupuesto de dichos programas. En consecuencia, esta estimación considera **duplicidades de presupuesto entre los ODS**.

ii. Presupuesto vinculado **distribuido**

Para estimar la distribución del presupuesto para cada ODS **sin considerar duplicidades de presupuesto** se utiliza la siguiente metodología[5]:

1. Identificación de los **programas presupuestarios vinculados** a uno o más ODS.
   (a) se calcula sin distinguir su tipo de contribución o,
   (b) se calcula separando por tipo de contribución.
2. Contabilización de la **cantidad de ODS** a los cuales está vinculado cada programa de acuerdo con la forma de calculo elegida.
3. **División del presupuesto de cada programa entre el número de ODS vinculados**, obteniendo así la fracción del presupuesto que se dirige a cada uno.
   (a) considera el número de vinculaciones directas e indirectas **juntas**. Se obtiene un solo presupuesto distribuido, o
   (b) considera el número de vinculaciones directas e indirectas por **separado**. Se obtiene un presupuesto distribuido directo y un presupuesto distribuido indirecto.
4. Para obtener el presupuesto dirigido a un ODS, se realiza la **suma de las fracciones de presupuesto** de cada programa.

2.2 Gasto público para ODS

De 2019 a 2023, disminuyó el presupuesto total vinculado directamente pero incrementó el presupuesto vinculado distribuido. El 27.2 % del PEF 2023 se vincula directamente a los 17 ODS a través de 286 programas presupuestarios. El presupuesto total vinculado directamente es de 2 billones 259 mil 275.9 mdp, cifra que decreció 1.1 % en términos reales comparado con 2019. Considerando también los programas que contribuyen de manera indirecta, el presupuesto vinculado distribuido en 2023 asciende a 5 billones 506 mil 836.4 mdp, monto que representa 66.4 % del PEF y es 36.8 % mayor que en 2019 (Cuadro 2.1). El presupuesto dirigido a cada ODS depende de la metodología utilizada para su estimación (Cuadro 2.2):

Cuadro 2.1. Vinculación del presupuesto a los ODS

	2019	2023	Variación
Número de programas vinculados directamente	325	286	39 programas
i. Presupuesto total vinculado directamente (mdp)	2,233,392.1	2,259,275.9	-1.1 %
ii. Presupuesto vinculado distribuido (mdp)	4,024,503.8	5,506,836.4	36.8 %

Nota: Cifras expresadas en mdp de 2023.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a).

[4] Igualmente, esta metodología se utiliza para calcular el presupuesto total vinculado de forma indirecta.
[5] Se asume que el presupuesto de cada programa vinculado se reparte en partes iguales entre los ODS a los que contribuye.

i. Presupuesto total vinculado **directamente**

El ODS con **mayor presupuesto vinculado directamente en 2023 es el *ODS 7 Energía asequible y no contaminante***. Su presupuesto vinculado es de 987 mil 360.0 mdp. En contraste, el objetivo con **menor presupuesto es el *ODS 13 Acción por el clima***, con un monto de 3 mil 892.0 mdp. El gasto para estos ODS se analiza detalladamente en el Capítulo 7.

ii. Presupuesto vinculado **distribuido**

El ODS con **mayor presupuesto vinculado distribuido en 2023 es el *ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico***, con un presupuesto de 1 billón 013 mil 907.1 mdp. En cambio, el objetivo con **menos recursos es el *ODS 12 Producción y consumo responsables***, con un monto de 15 mil 659.1 mdp.

Cuadro 2.2. Presupuesto vinculado al cumplimiento de los ODS en 2023

ODS	i. Presupuesto total vinculado directamente	ii. Presupuesto vinculado distribuido (directo e indirecto)
1. Fin de la pobreza	164,597.0	333,553.3
2. Hambre cero	223,923.0	238,038.4
3. Salud y bienestar	592,368.0	533,542.2
4. Educación de calidad	357,112.0	946,929.0
5. Igualdad de género	365,179.0	293,515.8
6. Agua limpia y saneamiento	584,214.0	153,009.0
7. Energía asequible y no contaminante	987,360.0	705,083.5
8. Trabajo decente y crecimiento económico	158,857.0	1,013,907.1
9. Industria, innovación e infraestructura	625,925.0	203,049.4
10. Reducción de las desigualdades	59,265.0	158,928.1
11. Ciudades y comunidades sostenibles	67,879.0	43,873.8
12. Producción y consumo responsables	21,408.0	15,659.1
13. Acción por el clima	3,892.0	25,181.9
14. Vida submarina	465,943.0	121,636.7
15. Vida de ecosistemas terrestres	34,888.0	18,097.0
16. Paz, justicia e instituciones sólidas	150,733.0	506,251.7
17. Alianzas para lograr los objetivos	4,960.0	196,580.4
Total	**4,868,503.0***	**5,506,836.4**

* Debido a que la vinculación es transversal, hay programas que contribuyen al avance de más de un ODS, por lo que esta suma es mayor al presupuesto vinculado directamente.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a).

2.3 Avances en los ODS

México tiene una puntuación de 70.2 en el avance de los ODS (Sachs, Kroll, Lafortune, Fuller, y Woelm, 2022). El *Informe de Desarrollo Sostenible 2022* presenta el progreso de los países hacia el cumplimiento de los ODS y **resalta las áreas donde el progreso es insuficiente.** Para ello, se utiliza el **índice de los ODS**, cuya puntuación representa los porcentajes de rendimiento óptimo y donde el máximo puntaje es 100.

El informe expone un panel de los ODS para cada país, el cual provee una representación visual del desempeño del país en cada unos de los 17 ODS. Dicho panel se basa en un esquema de color que muestra el nivel y la tendencia de avance de un país en el logro de un objetivo:

- Nivel de avance
  - **Verde:** Logrado
  - **Amarillo:** Retos permanecen
  - **Naranja:** Retos significativos
  - **Rojo:** Retos mayores
- Tendencia de avance
  - **Verde:** En camino al logro del ODS
  - **Amarillo:** Mejorando moderadamente
  - **Naranja:** Estancado
  - **Rojo:** Decreciente

Mayor **avance**

El objetivo con mayor avance es el *ODS 5 Igualdad de género*. Este ODS es el único objetivo con un nivel de avance donde los retos permanecen y presenta una tendencia en camino al logro del ODS. El gasto para estos ODS se analiza detalladamente en el capítulo 4.

Retos **significativos**

Los ODS que presentan retos significativos en su nivel de avance son siete. Destaca el *ODS 12 Producción y consumo responsables*, el cual presenta una tendencia en camino al logro del ODS; y el *ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos*, que tiene una tendencia estancada. La tendencia de los cinco ODS restantes es *Mejorando moderadamente*.

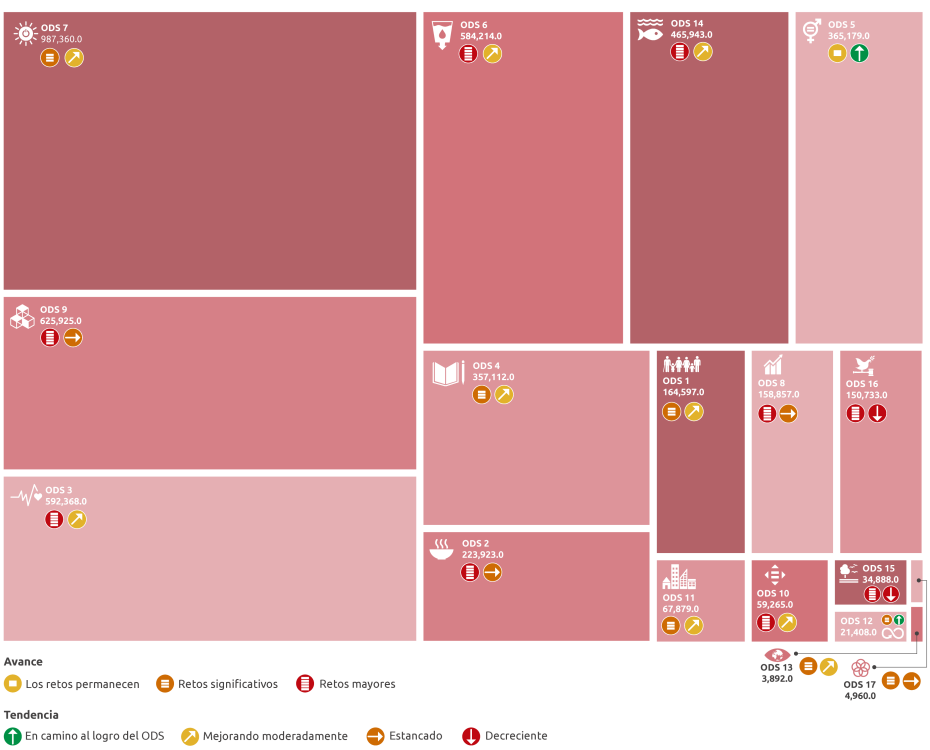
Retos **mayores**

La gran parte de los ODS aún presentan retos mayores en su nivel de avance. Nueve ODS se encuentran dentro de esta clasificación, de los cuales dos tienen una tendencia decreciente: *el ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres* y el *ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas*. Los *ODS 2, 8 y 9* tienen una tendencia estancada, mientras que los cuatro restantes están mejorando moderadamente.

Presupuesto y **avance**

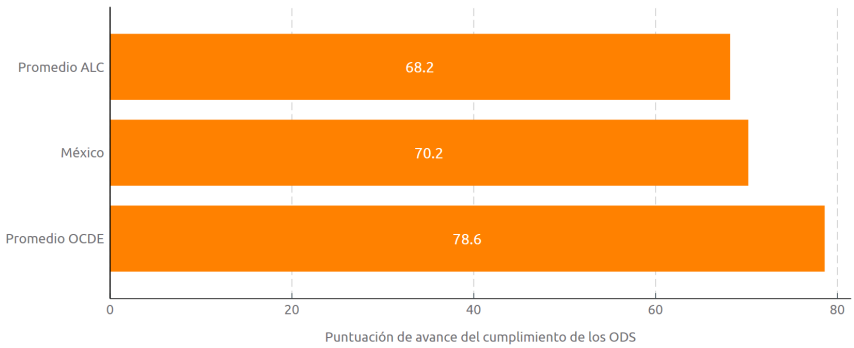
El presupuesto dirigido a los ODS no se refleja en el avance de su cumplimiento. El *ODS 7* y el *ODS 13* son los objetivos a los que se dirige mayor y menor presupuesto vinculado directamente; sin embargo, ambos objetivos aún presentan retos significativos en su alcance y están mejorando moderadamente. En contraste, el *ODS 5* es el objetivo con mayor avance, a pesar de que este ODS es el sexto objetivo con más recursos vinculados directamente (Figura 2.1). La vinculación y asignación de presupuesto a los ODS no implica mayores avances, también es necesario ejercer los recursos de manera eficiente, dar seguimiento a los resultados y realizar evaluaciones que contribuyan al cumplimiento de los ODS.

Figura 2.1.
Presupuesto y avance de los ODS en México



Nota: Cifras expresadas en mdp
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: Reporte de Desarrollo Sostenible 2022 (2022) y SHCP (2023a).

Figura 2.2. Avance internacional en el cumplimiento de los ODS



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: Reporte de Desarrollo Sostenible 2022 (2022).

Comparativo internacional

México se coloca en el puesto 74 de 163 países evaluados, de acuerdo con su puntuación de avance, la cual se encuentra por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y por debajo del promedio de los países de la OCDE (Figura 2.2). Comparado con los países de ALC, México se coloca en el puesto 11 de 26 países evaluados, con una puntuación mayor que el promedio, que es de 68.2. Sin embargo, con respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el segundo país con puntuación más baja, de un total de 38 países evaluados, únicamente por encima de Colombia (Sachs y cols., 2022).

2.4 Implicaciones de política pública

La vinculación del presupuesto público con el cumplimiento de los ODS es fundamental para lograr un desarrollo sostenible y equitativo en México. Sin embargo, el presupuesto destinado a dicho cumplimiento es difícil de determinar con precisión. La vinculación que existe entre los programas presupuestarios muentra una transversalidad de los objetivos en los programas, por lo cual no existe una asignación específica para el cumplimiento de cada uno de los objetivos ni una metodología para su cálculo.

ODS en el **ciclo presupuestario**

El logro de los ODS va más allá de su vinculación con los programas presupuestarios y sus recursos asignados, también debe incorporarse esta visión en todo el ciclo presupuestario. Además de la integración de los ODS en la planeación y presupuestación, es importante que se realice un seguimiento de los resultados de los programas y se midan los avances hacia la consecución de los ODS.

Indicadores **alineados**

Los indicadores son una herramienta útil para medir el desempeño de los programas presupuestarios y determinar si se están logrando los resultados previstos. Los indicadores para medir los avances de los ODS deben reflejarse en los indicadores de los programas presupuestarios. Esto permitirá a los tomadores de decisiones ajustar las políticas y programas según sea necesario para asegurar que se alcancen tanto los objetivos de los programas como los ODS de manera efectiva y eficiente.

Colaboración de actores involucrados

Para lograr una vinculación efectiva del presupuesto con el cumplimiento de los ODS, es necesario un enfoque colaborativo e integrado que involucre a diferentes actores. El gobierno debe trabajar en estrecha colaboración con la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos subnacionales y otros entes públicos con autonomía presupuestaria para garantizar que las políticas y programas públicos sean efectivos y sostenibles e impulsar el impacto de las acciones emprendidas.

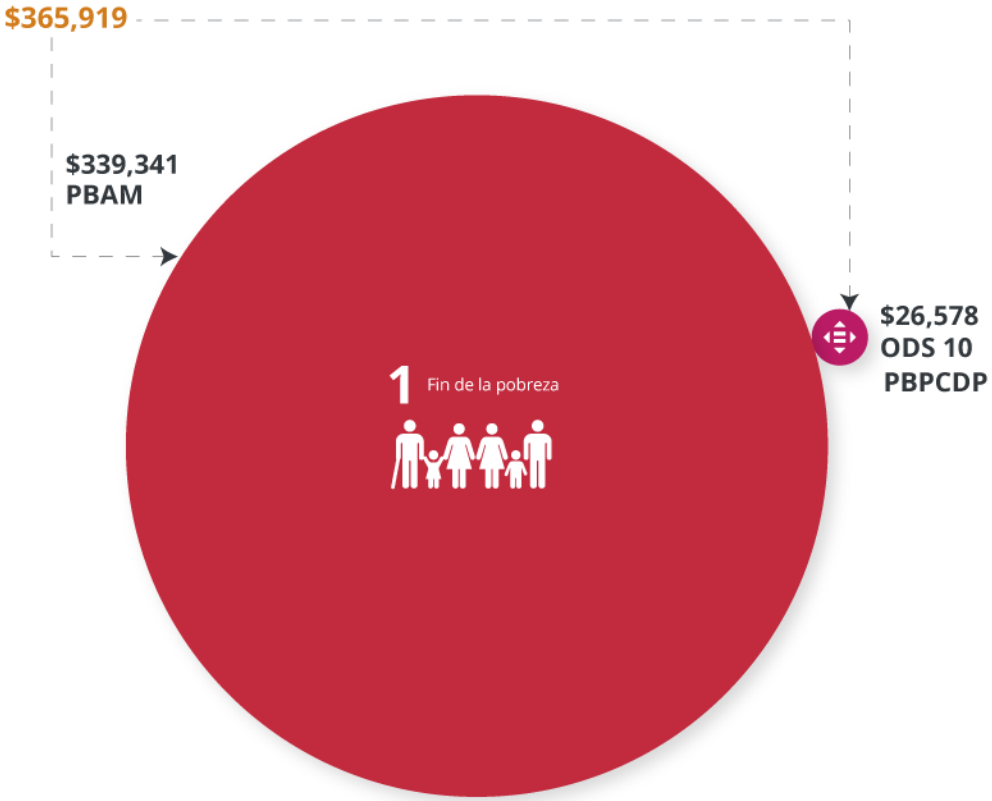
Gasto en Pensiones

$1,690,000 MPD
Presupuesto total pensiones

$365,919 MDP
Vinculado directamente

El 21.5% del presupuesto de pensiones contribuye directamente a 2 de los 17 ODS, a través de 2 programas de pensiones no contributivas. Se da seguimiento a 6 de los 14 indicadores del ODS. Pobreza y a 2 de los 11 indicadores del ODS sobre reducción de desigualdades.

PRESUPUESTO TOTAL VINCULADO DIRECTAMENTE (MDP)

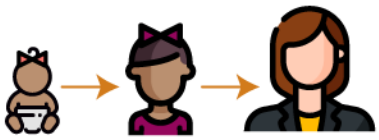


Igualdad de género

Actualmente, el gasto en pensiones no está vinculado al ODS 5 Igualdad de género.

Desigualdad

En 2023, la pensión anual de CFE es 26 veces mayor que la no contributiva. También genera desigualdad intergeneracional.



Pobreza

En 2020, la pobreza en adultos mayores de 65 años se redujo 7.6% comparado con 2018. No obstante, las carencias de acceso a salud y educación crecieron.

Sería deseable integrar todo el gasto en pensiones, tanto contributivas como no contributivas, a la Agenda 2030. Una reforma integral al sistema de pensiones lo haría más igualitario en términos económicos, pero también de género.

Capítulo **3**

Seguridad social para la **igualdad**

por Alejandra Macías Sánchez

Reducir desigualdades

La seguridad social se refiere a contar con un ingreso básico que permita solventar situaciones que se desprendan del desempleo, enfermedad y accidente laboral, vejez y jubilación, invalidez y responsabilidades familiares[6].

Seguridad social **fragmentada**: El sistema de pensiones está fragmentado. **Existen al menos seis instituciones federales** que entregan pensiones vinculadas con el mercado laboral formal y desde 2019 existe **la pensión no contributiva** o social que se otorga a todas las personas mayores de 65 años. Sin embargo, la provisión de servicios públicos de salud también se encuentra fragmentada y no alcanza la cobertura universal. Asimismo, un sistema de cuidados no existe en México.

Más **igualdad** y oportunidades: La seguridad social se relaciona con la Agenda 2030 porque las situaciones de desempleo, enfermedad o muerte afecta **el ingreso de las personas y sus familias** lo que puede resultar en pobreza y falta de inversión en capital humano. También, tiene el **potencial de atender desigualdades** de ingresos y entre hombres y mujeres si los recursos se ejercieran con esa perspectiva.

Objetivo

En este capítulo se analiza el sistema y el gasto en pensiones, ya que es el **componente más grande de la seguridad social en México**, así como su vinculación con los ODS, el logro de las metas de la Agenda 2030 y los retos que enfrenta el país para alcanzarla.

3.1 Gasto público en **pensiones**

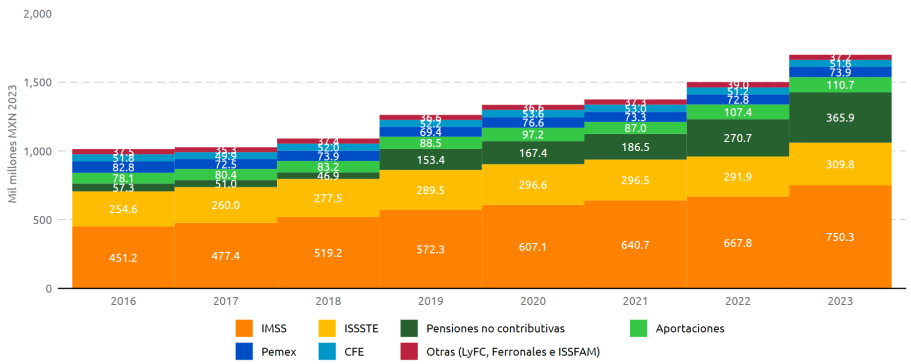
En 2023, se tiene contemplado **gastar en pensiones 1.69 billones de pesos que representan el 5.4 % del PIB**. El gasto en pensiones ha aumentado, entre 2019 y 2023, 34.6 % principalmente por la creación del programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM) que tiene cobertura universal para las personas mayores de 65 años. El incremento entre 2022 y 2023 será de 12.8 % (CIEP, 2022i). Sin embargo, la distribución de los recursos para pensiones es desigual, ya que **el monto por pensionado anual** para una persona de CFE es 5.6 veces mayor que el monto anual de IMSS y **26 veces mayor que la pensión no contributiva**.

[6] La Organización Internacional del Trabajo (OIT) argumenta que:

> *"...Estas prestaciones no sólo son importantes para los trabajadores y sus familias, sino también para sus comunidades en general. Al proporcionar asistencia médica, seguridad de los medios de vida y servicios sociales, la seguridad social ayuda a la mejora de la productividad y contribuye a la dignidad y a la plena realización de los individuos..." (OIT, 2002).*

Bajo este concepto, generalmente la seguridad social incluiría servicios de salud, acceso a una pensión por vejez, accidente o muerte, seguro de desempleo, sistemas de cuidados y hasta instalaciones para actividades deportivas. **En México, la seguridad social incluye servicios de salud, acceso a una pensión y guarderías**. Sin embargo, estas prestaciones son recibidas solo por los trabajadores formales afiliados a algun instituto de seguridad social.

Figura 3.1. **Evolución** del gasto en pensiones



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2020a, 2021b, 2021c, 2022c, 2022e).

Cuadro 3.1. Número de personas pensionadas y monto anual por pensionado

Institución	Número de personas	%	Monto estimado por pensionado 2023
	De pensiones contributivas		
IMSS	4,957,561	77.2 %	151,335
ISSSTE	1,271,949	19.8 %	243,534
Pemex	136,184	2.1 %	542,707
CFE	60,000	0.9 %	860,087
Total	**6,425,694**	**100.0 %**	
	De pensiones no contributiva		
PBAM	10,391,366	91.4 %	32,656
PBPCDP	979,468	8.6 %	27,135
Total	**11,370,834**	**100.0 %**	

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2017); Gobierno de México (2023); IMSS (2022); ISSSTE (2022); Pemex (2023); SHCP (2022e).
La información de pensionados de IMSS e ISSSTE son de 2021; de Pemex y pensiones no contributivas de 2022.

Presión a las finanzas públicas

La Figura 3.1 muestra como **el gasto en las pensiones no contributivas**[7] **es el segundo más importante después del que realiza el IMSS** para el mismo concepto. El gasto en pensiones representa el 20.4 % del gasto neto total, lo que ejerce una presión en las finanzas públicas que deja un espacio fiscal reducido para poder financiar políticas públicas innovadoras. Los recursos para pagar pensiones se muestra en el Cuadro 3.1, donde se observa el número de personas pensionadas por subsistema de pensiones federal. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cubre al 77.2 % de los pensionados contributivos actuales que ascienden a 6.4 millones de personas aproximadamente. La segunda institución con más personas pensionadas es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 1.2 millones y le sigue Petróleos Mexicanos (Pemex) con el 2.1 % y CFE con 0.9 % del total.

3.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030

De acuerdo con la SHCP y con la vinculación que realiza de los programas presupuestarios con ODS, solamente los programas de pensiones no contributivas o sociales son tomados en cuenta para su alcance (SHCP, 2023a). Es decir, **solo el 21.5 % de todo el gasto en pensiones se vincula directamente** a los siguientes ODS:

- En 2019, del PBAM se vincularon 140 mil mdp al *ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo* y al *ODS 10. Reducir la desigualdad en y entre países.* El

[7] PBAM y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPCDP).

presupuesto de 10 mil 301 mdp de la PBPCDP se vinculó directamente con el *ODS3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades* y el *ODS 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*

- En 2023, los recursos del PBAM que ascienden a 339 mil 341 mdp solo se dirigen al *ODS 1*; mientras que el programa PBPCDP cambió su vincualación al *ODS10*, destinando 26 mil 578 a reducir la desigualdad en el país;

Sólo 7 % para **reducir desigualdad**

Del 21.5 % del presupuesto para pensiones vinculado con la Agenda 2030, **93 %** es para atacar la **pobreza en adultos mayores**, mientras que solo **7 %** atiende la **desigualdad** en el país. **La vinculación** que hace el gobierno mexicano del presupuesto de los programas de pensiones no contributivas con los ODS **es general**. Por ejemplo, todo el presupuesto de la PBAM se asigna de manera directa a reducir pobreza (ODS 1), pero indica que el mismo presupuesto incidirá en el objetivo 2. *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*. Lo anterior **no permite distinguir qué monto o proporción va a cada acción que permita alcanzar los ODS**, para así tener una idea más clara de cuánto financiamiento se tiene y cuánto falta para conseguir los resultados deseados.

3.2 **Avance** en los ODS

Para analizar el avance hacia la consecución de los Objetivos vinculados al gasto en pensiones, nos centramos en los ODS 1 y 10, ya que coincide que los recursos de ambos programas de pensiones no contributivas fueron destinados para alcanzarlos. Por tanto, para poder estimar el avance hacia los dos objetivos mencionados tomamos como referencia la calificación para México del Índice ODS[8] (Sachs, Kroll, Lafortune, Fuller, y Woelm, 2021). **México tiene una puntuación de 90.1 para *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo* y 10.8 para *Reducir la desigualdad en y entre países***[9].

Menos pobreza de ingresos, pero **más carencias**

Sobre la medición de la pobreza, específicamente en población adulta mayor, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señala que, en 2020, el 46.1 % de los adultos mayores de 65 se encontraba por debajo de la línea de pobreza (US1.90 diario), proporción 7.6 % menor que en 2018. Esta reducción es resultado, principalmente, de la pensión universal implementada en 2019. En general, este grupo poblacional presenta **menor incidencia de pobreza de ingresos que el resto de las personas, aunque en otras dimensiones como el acceso a salud y educación presentan mayor rezago** (CONEVAL, 2021a, 2021b).

Profundiza la desigualdad

Uno de los varios problemas que el tamaño del gasto en pensiones genera es **mayor desigualdad entre la población actual**, como se muestra en el cuadro 3.1, **y en las siguientes generaciones** porque se deja de invertir en la primera infancia, la niñez y la adolescencia, lo que no apoya a conseguir el Objetivo 10.

Insuficiente información

El sistema de información de los objetivos de desarrollo sostenible de México, da seguimiento **a seis de los 14 indicadores definidos para el ODS 1 y a dos de 11 para el ODS 10**. En ambos casos la información no está desagregada por sexo y por edad. Además, la información se encuentra desactualizada, lo que hace más difícil dar seguimiento a los avances y retrocesos hacia la Agenda 2030 (INEGI, 2023).

[8] Este índice muestra, por ODS, una puntuación entre 0 y 100 donde 0 es el no avance hacia las metas y 100 que se están alcanzando.
[9] Si bien México realiza un informe nacional voluntario sobre la Agenda 2030, no reporta avances para alcanzar las metas de los objetivos, solo la vinculación de programas, proyectos y acciones que se desarrollan en el país.

Cuadro 3.2. Gasto en pensiones para ODS

ODS	Metas	Análisis
1. Fin de la pobreza.	1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo. 1.3 Poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos; lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables. 1.a Garantizar una movilización importante de recursos de diversas fuentes para proporcionar medios suficientes y previsibles para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.	De acuerdo con datos de CONEVAL, esta meta **se alcanzaría para la población mayor de 65** años de edad para 2030. La creación de la pensión universal **logra una amplia cobertura de la población adulta mayor de 65** años pobre y no pobre. El presupuesto público de la pensión no contributiva **aumentó 680 % de 2018 a 2023**. Sin embargo, **no tiene una fuente de financiamiento vinculada**. Se financia con gasto corriente, desplazando gasto en salud, educación e infraestructura.
5. Igualdad de género.	5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo. 5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante políticas de protección social. 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.	El gasto en pensiones **no es considerada por el gobierno como herramienta para cerrar las brechas entre hombres y mujeres**. El sistema de pensiones perpetúa las situaciones que enfrentan las mujeres a lo largo de su vida productiva. Las pensiones que reciben las mujeres son 14 % menores a las que reciben los hombres y solo 40 % de ellas recibe una pensión contributiva.
10. Reducir la desigualdad en y entre países.	10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.	Los recursos destinados a pagar pensiones **generan desigualdad actual y para las siguientes generaciones**. Una reforma al sistema de pensiones es necesaria en el corto plazo. Al asignar el 20 % del gasto total a pagar pensiones, **resta financiamiento para primera infancia, educación y salud**, derechos que permitirán a la siguiente generación tener más y mejores oportunidades.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2022ñ); ONU (2021); SHCP (2022e).

3.3 **Implicaciones** de política pública

Como se mencionó, sólo 21.5 % del gasto total en pensiones se vincula con dos ODS. Sin embargo, todo el gasto en pensiones (1.7 billones) debería dirigirse a reducir pobreza (ODS 1), a disminuir la desigualdad (ODS 10) y **también a lograr la igualdad de género (ODS 5)**, como se muestra en el cuadro 3.2.

Más recursos de pensiones para **igualdad entre hombres y mujeres**

Por tanto, el gasto en pensiones podría contribuir a reducir las brechas de género si reconoce el trabajo no remunerado que las mujeres han hecho a lo largo de su vida. En este sentido, **las pensiones no contributivas deberían ser diferenciadas** con respecto a las pensiones que reciben los hombres, sin perpetuar inequidades y/o estereotipos. Además, al diseñar o reformar el sistema de pensiones, es necesario **considerar las demandas propias de las mujeres adultas mayores:** conocer de qué se enferman, qué actividades necesitan, quién las cuida, entre otras. Con ello, el presupuesto se vincularía directamente al ODS 5.

Gasto en **pensiones más igualitario**

En suma, sería deseable integrar a la vinculación del presupuesto con la Agenda 2030 a **todo el gasto en pensiones, tanto contributivas, como no contributivas**, y poner sobre la mesa una reforma integral al sistema de pensiones para hacerlo **más equitativo** en términos económicos, pero también de género. Asimismo, esta vinculación debe ser específica y definir acciones para alcanzar las metas de reducir pobreza y desigualdad en nuestro país.

Información **transparente y actualizada**

Respecto al seguimiento de los avances, la información sobre pobreza, género y desigualdad debe ser **transparente, estar actualizada y disponible al público**. El seguimiento y la evaluación de los logros es lo que permitirá saber si vamos avanzando hacia los objetivos planteados para 2030.

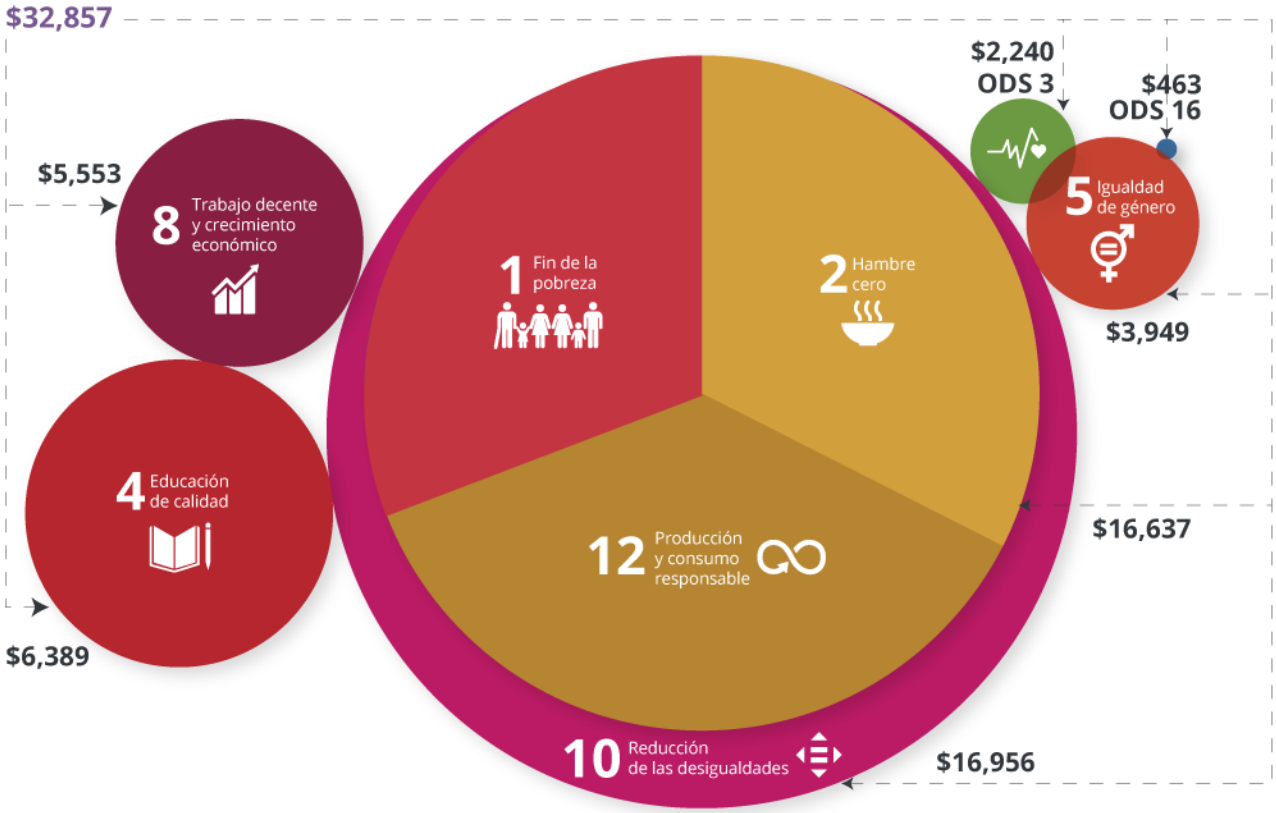
Gasto en Cuidados

$48,728 MPD
Presupuesto total cuidados

$32,875 MDP
Vinculado directamente

El 67% del presupuesto de cuidados contribuye directamente a 9 de los 17 ODS.
Se da seguimiento a 8 de los 14 indicadores del ODS 5 igualdad de género, el que presenta mayor retroceso es reconocer los cuidados y el trabajo no remunerado.

PRESUPUESTO TOTAL VINCULADO DIRECTAMENTE (MDP)



Retroceso

Tiempo de trabajo no remunerado

Permanecen

Mujeres y niñas que han sufrido violencia física.

Avance

Escaños ocupados por mujeres en puestos de poder.

Avanzar y combatir la desigualdad de género requiere de mayor inversión en los programas que abonan a estas metas. Contar con un Sistema Nacional de Cuidados es necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Capítulo **4**

Cuidados para el desarrollo sostenible

por Tania Beltrán Castillo y Sunny A. Villa Juárez

Desigualdades **históricas**

Los estereotipos de género y los sesgos estructurales han vulnerado por años el desarrollo de las mujeres y niñas: el acceso desigual a servicios de salud y educación; la carga del trabajo de cuidados; la discriminación y violencia de género han sido barreras para lograr el desarrollo sostenible. Para avanzar hacia un desarrollo sostenible para todas y todos, es necesario invertir con perspectiva de género, revalorar el trabajo no remunerado, en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

Efecto de la **pandemia**

La pandemia provocó un **retroceso en la igualdad de género**. Se intensificaron los casos de violencia contra las mujeres y la carga de Trabajo no Remunerado (TNR) aumentó. En México, en 2020, las llamadas de emergencia al 911 relacionadas con violencia contra las mujeres aumentaron un 31.5 % con respecto a 2019 (INMUJERES, 2021) y el valor económico del TNR aumentó en 4.7 % de 2019 a 2020, del cual las mujeres aportaron el 73.3 % (CIEP, 2022d). Estas repercusiones no se han visto compensadas por un aumento en el presupuesto para los programas de cuidados, ni para atender la violencia de género.

Objetivo

Este capítulo analiza cómo los **programas presupuestarios, que se identifican con perspectiva de género** y que brindan cuidados (CIEP, 2021, 2022c), se relacionan con los ODS y a sus metas. Se aborda cuánto presupuesto tienen para 2023, cómo ha evolucionado con respecto a 2019 y se identifican algunas metas y su impacto en los ODS.

4.1 Gasto público en **cuidados y género**

Existen dos tipos de programas presupuestarios que abonan a la **igualdad de género**:

1. Los programas presupuestarios con perspectiva de género que tienen entre sus objetivos **prevenir y atender la violencia de género, la salud materna** y los programas del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (CIEP, 2022c).
2. Los programas presupuestarios que actualmente brindan **cuidados** para la población y que podrían ser el punto de partida para un Sistema Nacional de Cuidados (SNC) (CIEP, 2021; CIEP, 2022i).

Transferencias monetarias **sin perspectiva de género**

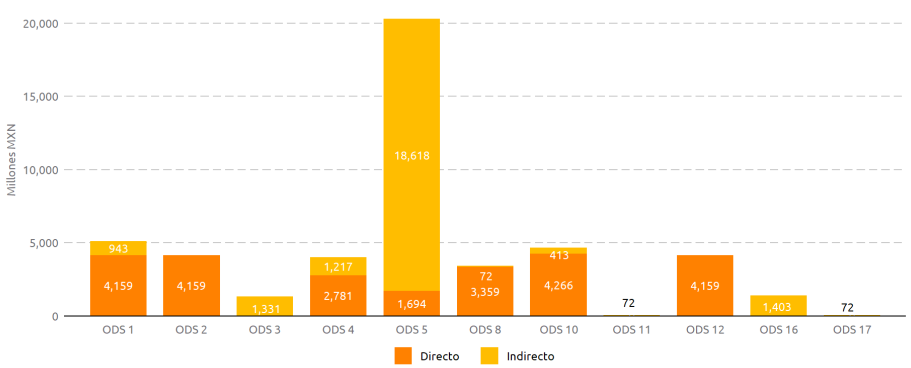
En 2023, los **programas con perspectiva de género representaron el 10 %** del Anexo 13, *Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres*, mientras que los programas de transferencias monetarias y los prioritarios del gobierno conformaron el 86 % de este (CIEP, 2022c). Por su parte, los **programas de cuidados representaron el 0.5 %** del PEF 2023 (CIEP, 2022i). En el PEF 2023 el presupuesto para cuidados y género asciende a **48 mil 727.5 mdp** que se ejercen a través de **16 programas presupuestarios**; 8 abonan a la igualdad de género (6 % del total) y 8 a brindar cuidados (94 %) (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Programas de cuidados y género

Tema	Programa Presupuestario	PEF 2023 (mdp)	Distribución (%)
Género	Asuntos relacionados con los Derechos HESCA*	8.8	0.0
Género	Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	503.7	1.0
Género	PAIMEF **	318.6	0.7
Género	Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres VVGHH ***	463.3	1.0
Género	Programa para el Adelanto, Bienestar e Igualdad de las Mujeres	400.3	0.8
Género	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	342.2	0.7
Género	Protección y defensa de los derechos humanos	814.1	1.7
Género	Salud materna, sexual y reproductiva	2,240.1	4.6
SNC	Educación Inicial y Básica Comunitaria	5,562.4	11.4
SNC	Expansión de la Educación Inicial	826.6	1.7
SNC	FAM Asistencia Social	16,637.4	34.1
SNC	PABNNHMT ****	2,926.5	6.0
SNC	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	99.2	0.2
SNC	Servicios a grupos con necesidades especiales	318.8	0.7
SNC	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	2,626.9	5.4
SNC	Servicios de guardería	14,638.6	30.0
Total		**48,727.5**	**100.0**

Notas: * Humanos, Económicos, Sociales, Culturas y Ambientales
** Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas
*** Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos
**** Programa de Apoyo para Niños, Niñas, Hijos de Madres Trabajadoras
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2022d).

Figura 4.1. Presupuesto en **cuidados y género** vinculado a ODS, PEF 2023



Notas: El total de esta figura representa el presupuesto de cuidados y género y utiliza la **metodología de presupuesto distribuido sin distinguir tipo de contribución (a)** (Capítulo 2).
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a); SHCP (2022d).

4.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030

En 2023, los **16 programas con perspectiva de género y cuidados se vinculan con 11 ODS**, cuando se consideran las vinculaciones directas e indirectas. La suma de estos programas equivale a 48 mil 727.5 mdp[10]. El ODS 5, *Igualdad de Género*, está vinculado a 9 programas presupuestarios, lo que representa el **41.7 % del presupuesto para género y cuidados**[11]. El **10.5 % del presupuesto se dirige al ODS 1**, *Fin de la Pobreza*, y el **9.6 % al ODS 10**, *Reducción de desigualdades*. En contraste, los ODS 11 y 17 son los que reciben menos recursos y se vinculan a un programa presupuestario (Figura 4.1).

[10] Metodología de presupuesto distribuido sin distinguir tipo de contribución (a).
[11] En él destacan los *Servicios de Guarderías* que brinda el IMSS y el programa *Educación Inicial Básica y Comunitaria*.

Evolución del presupuesto vinculado a **ODS**

En 2019, el gasto ejercido en programas de cuidado y género vinculado a ODS fue de **44 mil 313 mdp**. Es decir, de 2019 a 2023, este presupuesto creció **10 % en términos reales**. Además, se han registrado cambios en las vinculaciones con los ODS:

- El presupuesto de cuidado y género vinculado al **ODS 10** aumentó en **4 mil 579 %**. Esto, principalmente, porque el programa FAM asistencia social (encargado de brindar desayunos escolares), en 2019, se vinculaba a los ODS 1 y 2. En 2023, se agregó la vinculación con los ODS 10 y 12.
- El presupuesto de cuidado y género vinculado al **ODS 3** aumentó en **91 %**, producto de un aumento para el programa *Salud Materna Sexual y Reproductiva*.
- El presupuesto para cuidados y género vinculado al **ODS 17** disminuyó en un **78 %**. Esto se debió a que desvincularon los programas de *Salud Materna Sexual y Reproductiva* y al *Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres, Víctimas de Violencia de Género*.
- El presupuesto de cuidado y género vinculado al **ODS 2** tiene una disminución de **62 %** por la desaparición del programa *Escuelas de Tiempo Completo*, que en 2019 contribuía a los ODS 2 y 4.

Presupuesto viculado **directamente**

De los 16 programas presupuestarios, 12 están directamente vinculados a 9 ODS. Esto es, el **67.4 %** del presupuesto para cuidados y género o **32 mil 857mdp**[12]. El 19.4 % del presupuesto se vincula directamente al ODS 4, *Educación de Calidad*, el cual está vinculado a *Educación Inicial Básica y Comunitaria* y *Expansión de la Educación Inicial*. El 16.9 % se dirige al ODS 8, *Trabajo Decente y Crecimiento Económico*, que se relaciona directamente a dos programas. En contraste, los ODS 3 y 16 son los que tienen menor presupuesto vinculado, con 3.4 % y 0.7 %, respectivamente. Al considerar sólo vinculaciones directas, el **ODS 5, *Igualdad de Género*** representa el **7.9 % del presupuesto total** vinculado a programas con perspectiva de género y cuidados.

4.2 **Avance** en los ODS

El presupuesto en cuidados y género 2023 contribuye a **38 metas**, 19 de ellas se vinculan de manera directa con al menos un programa presupuestario. Por su parte, el **ODS 5, *Igualdad de género*** tiene **9 metas**, 5 de ellas presentan una vinculación directa con al menos un programa presupuestario con perspectiva de género y cuidados.

Meta con mayor presupuesto sin relación con su indicador

En 2023, la meta que tiene **mayor presupuesto** vinculado es la 5.7, *Emprender reformas que otorguen a las mujeres recursos económicos*. Esto se debe a que se vincula de manera indirecta con el programa *Servicios de Guarderías*, que brinda servicios de cuidado para la primera infancia con madres en el sector formal, esto permite su persistencia en el mercado laboral. No obstante, este programa presupuestario es de baja cobertura y no es accesible para el 58 % de la primera infancia sin seguridad social (CONEVAL, 2020). En México, el indicador relacionado a esta meta es la proporción de mujeres que tiene derechos a la propiedad de tierras agrícolas, lo cuál no permite analizar el efecto de *Servicios de Guarderías* en los recursos de las mujeres.

i. **Carencia** de un sistema de protección integral

La meta 1.3, *Poner en práctica sistemas de protección social*, está vinculada a los programas FAM, asistencia social; *Protección y Restitución de los derechos de NNA* y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT). No obstante, aún **no existe un sistema universal de protección integral para primera infancia** que garantice educación, salud y el desarrollo de las infancias y adolescencias.

[12] Se utilizó la metodología de presupuesto distribuido que considera contribuciones directas (b) (Capítulo 2.)

Cuadro 4.2. Analisis metas programas con perspectiva de género y cuidados

ODS	Meta	Análisis
1	1.3 Sistemas de Protección Social	Es necesario que exista un SNC que articule las acciones en favor de las personas que necesitan cuidados. La proporción de la población ocupada con hijos con prestación de guarderías pasó de 17.5 % en 2010 a 17 % en 2018.
3	3.2 Reducir la mortalidad infantil	En 2023, esta meta se vincula solo a un PPs y tiene un monto 99.4 mdp. De 2021 a 2022, el indicador alineado a esta meta presentó retrocesos.
4	4.2 Educación para la primera infancia	Esta meta se vincula directamente a dos PPs: Educación Inicial y Educación Inicial Básica y Comunitaria. De forma indirecta se vincula al PPs PABNNHMT. El indicador vinculado considera la cobertura de preescolar, sin embargo no se les da seguimiento a la cobertura de los Centos de Atención Integral de los PPs vinculados.
5	5.4 Reconocer y valorar el TNR	Solo un PPs se vincula a esta meta. Este PPs cuenta con un presupuesto de 504 mdp, 1 % del total del presupuesto con perpectiva de género y cuidados. Además, el indicador relacionado a esta meta presenta retrocesos.
	5.5 Participación política de mujeres	El indicador relacionado con esta meta es la que presenta mayores avances dentro de los indicadores del ODS 5. Este avance se debe principalmente a la legislación de cuotas de género estableciadas en la ley. Esta meta tiene 3 PPs vinculados indiretamente.
	5.7 Emprender reformas para recursos económicos de mujeres	Esta es la meta con mayor presupuesto vinculado de los programas con perspectiva de género considerando vinculaciones indirectas. El indicador al que se le da seguimiento no se relaciona con los objetivos del PPs Servicios de Guarderías.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: (SHCP, 2023a; Agenda2030, s.f.; SHCP, 2022d).

Financiamiento para **reconocer el TNR ausente**

La meta 5.4, *Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social*, solo está vinculada de manera **indirecta** con el programa de *Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres*. Este programa cuenta con un presupuesto de **504 mdp; el 1 %** del presupuesto total para cuidados y género. Además, el indicador de esta meta presenta un retroceso a nivel nacional, pues el tiempo de TNR para las mujeres aumentó de 25.7 % a 26.7 % de 2014 a 2019.

Centros de Atención Integral para **primera infancia**

La meta 4.2 estipula velar para que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y **desarrollo en la primera infancia** y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. Esta meta está directamente vinculada con los programas de *Educación Básica Inicial y Comunitaria* y *Expansión de la Educación Inicial*, así como indirectamente con el PABNNHMT. Sin embargo, en la vinculación de la SHCP no se reconoce que los *centros de atención integral* del IMSS e ISSSTE contribuyen al desarrollo integral de la primera infancia.

Metas con menor presupuesto: Estado de derecho y Mortalidad infantil

Las metas que tienen **menor presupuesto vinculado** son la **16.3** Promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia, y la meta **3.2** Poner fin a las muertes de niños menores de 5 años El indicador relacionado con la meta 16.3 es la proporción de víctimas de violencia que han notificado su victimización; la proporción de mujeres que pusieron una denuncia disminuyó de 11.7 % en 2020 a 11.5 % en 2021. Por su parte el indicador de la meta 3.2 presenta retrocesos, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años aumentó de 14.4 % en 2020 a 14.8 % en 2021.

ii. Indicadores para la **igualdad de género**

El **ODS 5** cuenta con **14 indicadores globales**. En México, se le da **seguimiento a 8** de ellos y a 6 indicadores nacionales adicionales. De los indicadores globales, **cuatro tienen un avance positivo, uno tiene un retroceso**, uno presenta avances o retroceso según las variables consideradas y dos no cuentan con datos de comparación.

Avance El indicador que tiene un **mayor avance** es el relacionado con la **meta 5.5**, cuyo objetivo es la **igualdad de oportunidades y participación en la política, economía y vida pública de las mujeres**. En 2014, el 39.8 % de los asientos en la cámara de diputados

eran ocupados por mujeres, esta proporción aumentó a 48.9 % en 2019. Sin embargo, el porcentaje de mujeres en gobernaturas de entidades federativas en 2019 fue del 6.25 %, una participación muy lejana a la paridad. Este avance está impulsado por las cuotas de género establecidas en la ley (DOF, 2015).

Retroceso El indicador que presenta un **retroceso** es el relacionado a la **meta 5.4**, que tiene como objetivo **disminuir y reconocer el TNR**. Este indicador mide la proporción promedio de TNR realizado por mujeres según su sexo, edad y si hablan una lengua indígena. De 2014 a 2019 la proporción de promedio de TNR de mujeres mayores a 12 años pasó de 25.7 % a 26.6 %. Estas **cargas de cuidado son desiguales entre las diferentes entidades** del país. En Zacatecas, Oaxaca y Chiapas, las mujeres dedican más tiempo a cuidados, con porcentajes superiores al 30 %. En contraste, en Jalisco, Baja California y Quintana Roo, las mujeres dedican menos tiempo a cuidados, con porcentajes inferiores al 26 %.

4.3 **Implicaciones** de política pública

En México, existen **16 programas presupuestarios que brindan cuidados y trabajan por eliminar la violencia contra mujeres y niñas**. El presupuesto en 2023 para estos programas asciende a 48 mil 728 mdp y abona de manera transversal a 11 ODS, entre los que destacan el 1, 2, 4, 5 y 10. No obstante, el 62 % de este presupuesto se concentra en dos programas presupuestarios.

Financiamiento limitado para atender las metas

El programa *Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres*, en 2023, está vinculado directamente a la meta 5.1 e indirectamente a otras 18 metas. Sin embargo, este programa tiene un **presupuesto limitado** para poder contribuir de manera **eficiente** a todas las metas vinculadas. Representa 1 % del presupuesto para cuidados y género con un monto de 504 mdp.

Fortalecer programas que contribuyan a la **igualdad de género**

Además, los **efectos negativos de la pandemia de COVID-19** en el avance a la igualdad de género no se han visto compensados a través de mayores recursos para los programas que abonan a ella. Los indicadores a los que se les da seguimiento en México relacionados revelan un aumento en el TNR. Es necesario reconocer y **fortalecer los programas presupuestarios que contribuyen a la igualdad de género**, como los PPs *Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres*, los programas de *Salud Materna Sexual y Reproductiva*, y los *Refugios para mujeres víctimas de violencia de género*.

Garantizar el desarrollo de la **primera infancia**

Los programas vinculados a la igualdad de género también contribuyen a otros objetivos de desarrollo sostenible, como el fin de la pobreza, la erradicación del hambre y la educación de calidad. Por ello, se requiere articular otros programas presupuestarios que **garanticen un desarrollo integral para la primera infancia**, tal y como lo establece la meta 4.2.

Reconocer, reducir y remunerar el **trabajo de cuidados**

Las acciones que implemente el Estado para valorar, reducir, distribuir y remunerar el trabajo de cuidado, además de brindar un desarrollo integral a la primera infancia, pueden potenciar el **desarrollo sostenible y contribuir a reducir las desigualdades actuales y futuras.** Es necesario destinar los recursos necesarios para fortalecer los programas presupuestarios que actualmente velan por estas metas y encaminar sus acciones hacia la igualdad de género. Además, contar con un **Sistema Nacional de Cuidados** es clave para avanzar hacia la igualdad de género.

Gasto en Salud

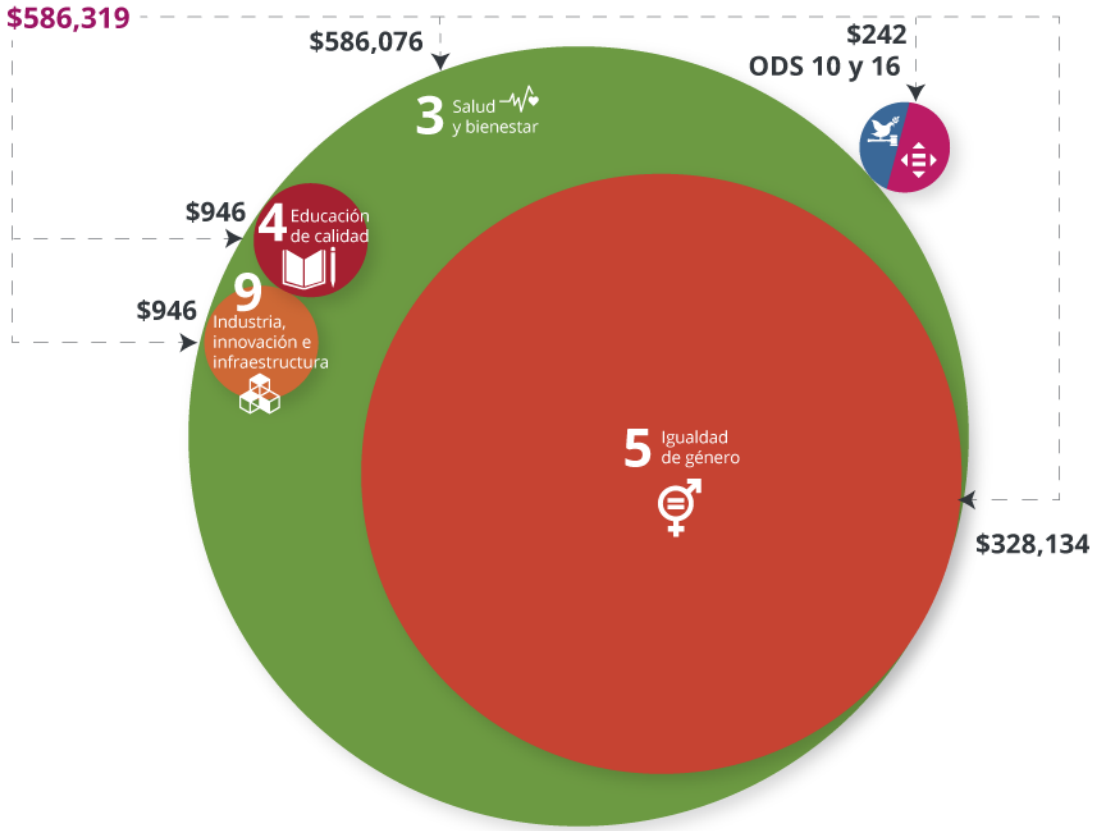
$892,849 MPD
Presupuesto total salud

$586, 319 MDP
Vinculado directamente

66%

El 66% de la inversión en salud contribuye directamente a 6 de los 17 ODS. Se da seguimiento a 6 de los 28 indicadores de las metas de salud, sin embargo 4 de estos indicadores presentan retroceso, como son gasto de bolsillo, acceso a servicios de salud, sobrepeso y obesidad, y déficit de trabajadores de salud.

PRESUPUESTO TOTAL VINCULADO DIRECTAMENTE (MDP)



Afiliación

De 2018 a 2020, el porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud aumento de 16.2% a 28.2%.

Gasto de bolsillo

De 2018 a 2020, aumento 40%. El mayor aumento porcentual fue en compra de medicamentos con 68%.

Sobrepeso y obesidad

La prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad afecta a 35.6% de niñas y niños de cinco a once años de edad.

La promoción y la protección de la salud son esenciales para el bienestar humano y para un desarrollo socio-económico sostenido. Es necesario pensar el sistema de salud frente a las condiciones de salud planetaria.

Capítulo **5**

Salud y **Bienestar** para el desarrollo sostenible

por Judith S. Méndez Méndez y Antonio Tamayo Rodríguez

Un **marco** de referencia

La promoción y la protección de la salud son esenciales para el bienestar humano y para un desarrollo socio-económico sostenible. El desarrollo y consecución de estos aspectos dependen en gran medida de objetivos claros y estrategias concretas que permitan realizar un gasto eficiente en salud. En este sentido, la Agenda 2030 puede entenderse, **mas que como un conjunto de metas, como un marco de referencia** para la implementación de acciones con las cuales se pueda hacer una mejor gestión de los recursos públicos.

Objetivo

El presente capítulo tiene como objetivo **analizar la manera en que el presupuesto en salud busca contribuir al avance de las metas de los ODS**. Para llevar a cabo este objetivo, se identifca la manera en que el gasto en salud se vincula y distribuye con los ODS, así como los avances o retrocesos de los objetivos con base en el seguimiento de sus metas y el monitoreo de sus indicadores. Al final, se reconoce la oportunidad que existe de vincular la política de ingreso mediante principios recaudatorios que ayuden en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 y del sector salud.

5.1 Gasto público en **salud**

En México, el presupuesto público para salud[13] ha sido insuficiente para dar respuesta a la creciente demanda de los servicios de salud (CIEP, 2018). A nivel internacional, la OMS ha sugerido que cada país debería destinar 6 % de su PIB a su sistema público de salud (OMS; OPS, 2018). Sin embargo, entre 2010 y 2023, México ha destinado entre 2.5 % y 2.9 % de su PIB anual, **esto es menos de la mitad de la sugerencia internacional**. Para 2023, el presupuesto aprobado es de **892 mil 849 mdp**.

5.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030

Para alinear los objetivos del sector con la Agenda 2030, el presupuesto de salud se vincula con los ODS, sus metas e indicadores, a través de los PPs. En 2023, el sector cuenta con 50 PPs, de los cuales 26 están vinculados directamente y 25 indirectamente para contribuir a 10 de los 17 ODS. En 2019, el gasto en salud se ejerció a través de 55 PPs, de los cuales 26 tenían vinculación directa y 13 indirecta a 7 ODS. Aunque el número de programas que se vinculan directamente es el mismo, la proporción con respecto al total de PPs sí ha aumentado en estos 5 años (Cuadro 5.1).

[13] El gasto público en salud incluye los conceptos de la función salud del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de las aportaciones a la seguridad social (ramo 19), del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), de la Secretaría de Marina (Semar), el presupuesto total de la Secretaría de Salud (SSa), la actividad institucional Personal activo y jubilado saludable y con calidad de vida de Petróleos Mexicanos (Pemex) y el programa Investigación y desarrollo tecnológico en salud del IMSS y el ISSSTE.

Vinculación **directa**: **Los 26 PPs vinculados directamente en 2023 suman un presupuesto de 586 mil 319 mdp**, el 66 % del total del sector salud. En 2019, el monto fue de 499 mil 220 mdp, 67 % de lo ejercido en ese año. Los cambios en las asignaciones de estos 26 PPs de 2019 a 2023 equivalen a un aumento de 87 mil 99 mdp, 17.4 %. Pasando de 13 a 15, son los PPs de la SSa los que presentan el mayor aumento en este periodo, 89 mil 116 mdp, 84.4 %. Aunque se eliminó el Seguro Popular para 2020, para ese mismo año se **aumentó el presupuesto del programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral**. Así también, en 2023 se vincula a ODS el programa de Atención a la Salud de esta misma dependencia.

Vinculación **indirecta**: **En 2023, la suma de los PPs vinculados de forma indirecta asciende a un total de 378 mil 971 mdp**, que equivalen a 42 % del presupuesto del sector. El monto de los 16 PPs de vinculación indirecta en 2019 fue de 210 mil 302 mdp, 27 %. El aumento de los montos de estos programas de 2019 a 2023 equivalen a 168 mil 669 mdp, 80.2 %, caracterizado por dos cambios. El primero es el mayor número de programas vinculados del IMSS, que de 2 programas en 2019 pasan a 7 en 2023, lo que representa un aumento de 26 mil 847 mdp. El segundo cambio es la la vinculación de los programas de Vacunación en 2020 y de Atención a la Salud en 2023 de la SSa, que comparados con 2019, de manera conjunta para 2023 representan un aumento de 93 mil 438 mdp.

Cuadro 5.1. Contribución a ODS del sector salud

Año	Presupuesto Salud (mdp)	ODS Directo (mdp)	% ODS directo	ODS Indirecto (mdp)	% ODS indirecto
2019	743,380 (58)*	499,220 (26)	67 %	210,302 (16)	28 %
2020	802,514 (54)	600,707 (28)	75 %	250,483 (25)	31 %
2021	802,202 (52)	602,336 (27)	75 %	279,867 (27)	35 %
2022	856,951 (54)	575,002 (28)	67 %	357,714 (27)	42 %
2023	892,849 (50)	586,319 (26)	66 %	378,971 (25)	42 %

* Entre paréntesis se presenta el número de programas presupuestarios.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2021c, 2022a, 2022e).

Distribución del gasto en ODS

El gasto en salud está vinculado en 2023, de manera directa, a 6 de los 17 ODS: *Salud y Bienestar; Educación de Calidad; Igualdad de Género; Industria, Innovación, e Infraestructura; Reducción de Desigualdades; Paz, Justicia, e Instituciones solidas*[14]. Con excepción del ODS 4, en 2019, el presupuesto estaba vinculado de manera directa a los mismos objetivos. La mayor cantidad de programas y presupuesto en salud es para el ODS 3, de Salud y Bienestar, el cual busca **garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades**. En 2023, son 24 PPs que contribuyen al ODS 3, siendo 6 de estos PPs los que también contribuyen a los ODS 4, 5, 10 y 16. En 2019, de un total de 23, también eran 6 los PPs, que se vinculaban a otors ODS, el 5, 10 y 16.

Menos recurso vinculado: Al distribuir el presupuesto de estos 6 PPs entre todos los ODS vinculados, para evitar la doble contabilidad, y agregando el resto de los PPs vinculados al ODS 3 para ambos años, **el monto asignado a este objetivo es de 421 mil 379 en 2023 y de 469 mil 537 mdp en 2019**, 10 % mayor al incio del periodo. El recurso ejercido en 2019 para este ODS representó el 94 % de todo el presupuesto del sector vinculado a todos los ODS. En 2023, con un PPs más que en 2019, pero con una mayor distribución del recurso mediante la vinculación con otros ODS, principalmente el ODS 5, esta proporción se redujo 22 puntos porcentuales, a 72 % del total del presupuesto para ODS.

[14] ODS 3, 4, 5, 9, 10 y 16 respectivamente

Aumento de recursos para Igualdad y Género: La reducción en la concentración de recursos para el ODS 3 de 2019 a 2023, representó un aumento de 511 % en las asignaciones para el ODS 5, de **Igualdad y Género**. Con 4 PPs contribuyendo a las metas de este objetivo en 2019, se ejercieron 26 mil 849 mdp. Aunque sólo se agrega un programa para 2023, para un total de 5, destaca la **vinculación del programa de Atención a la Salud del IMSS**, el programa con el mayor presupuesto del sector, sumando un total de 164 mil 67 mdp asginados para el ODS 5 en ese año.

Menos contribucióna los ODS 9 y 16: A diferencia del ODS 5, los ODS 9 y 16, presentan una disminución en sus montos al comparar 2019 con 2023. En 2019 el ODS 9, de **Industria, Innovación e Infraestructura**, tenía asignados los programas de Investigación y desarrollo tecnológico en salud del IMSS y de la SSa, sumando mil 812 mdp. Para 2023 se eliminó la vinculación del programa de la SSa, lo que representa una reducción de 82.5 %, mil 496 mdp menos. El ODS 16, de **Paz, justicia e instituciones sólidas**, contaba en 2019 con el presupuesto de los programas de Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, así como del programa de Salud materna, sexual y reproductiva, de la SSa. Ambos PPs representaban un gasto de 992 mdp. Para 2023, al eliminar la vinculación del programa de Salud materna, sexual y reproductiva, el presupuesto vinculado se redujo a 214 mdp, 78 % menos.

Integración del ODS 4: A partir de 2022, el programa de Investigación y desarrollo tecnológico en salud del IMSS se vinculó al ODS 4, de **Educación de Calidad**, que para 2023 contribuye con 946 mdp.

Vinculaciones indirectas: Los montos de los PPs vinculados de manera indirecta no implican la vinculación de más presupuesto, sino el reconocimiento de ese tipo de contribución, que en algunons casos puede ser para un ODS al cual también se contribuye de manera directa. Un ejemplo es el programa Atención a la Salud de la SSa, que en 2023, con un presupuesto de 79 mil 416 mdp contribuye al ODS 3 tanto de manera indirecta como directa.

5.2 **Avances** en los ODS

Para 2023, el presupuesto se concentra en las metas de los ODS 3 de Salud y Bienestar y del ODS 5 de Igualdad y Genero. El ODS 3 cuenta con 13 metas relacionadas y 28 indicadores para su seguimiento y evaluación. La meta 8 del ODS 3 tiene como objetivo **lograr la cobertura sanitaria universal**, es decir, lograr la CUS. En 2023 es esta meta la que tiene la mayor cantidad de PPs y recursos vinculados del sector con **310 mil 317 mdp, equivalentes al 35 % del presupuesto en salud**. Para el ODS 5, la meta 6 es la que cuenta con más PPs y prespuesto vinculado en 2023. La meta 6 busca *Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos*. Para 2023, esta meta cuenta con la vinculación a 5 PPs, con un presupuesto total de 164 mil 67 mdp. De los 5 PPs que contribuyen a la meta 6 del ODS 5, cuatro contribuyen también a la meta 8 del ODS 3[15]. De esta manera puede identificarse, a través del presupuesto y sus vinculaciones, la manera en que estas metas convergen para buscar, en este caso, mejorar las condiciones de cobertura y acceso a los sistemas de salud con un sentido de igualdad y una perspectiva de género.

Retroceso en indicadores

En México se monitorean seis de los 28 indicadores del ODS 3. De estos seis, hasta el año 2021, **1 indicador presenta avance y 5 presentan retrocesos**. Con lo reportado a 2018 el indicador de Proporción de mujeres en edad de procrear que practican la planificación familiar con métodos modernos presenta un avance positivo. De 2018 a 2020, los dos indicadores que presentan retrocesos son el porcentaje de la población con carencia por

[15] Estos son los programas de Atención a la Salud y Prevención y control de enfermedades, del IMSS y del ISSSTE

accesos a los servicios de salud, que aumentó de 16.2 % a 28.2 %, y el gasto de bolsillo presentó un aumento de 40 %, con el mayor aumento porcentual, de 68 %, en la compra de medicamentos, también de 2018 a 2020. De 2019 a 2021, también con retroceso, está el índice de mortalidad materna, que paso de 34.2 a 58.6 defunciones por cada mil nacimientos. Comparando 2021 con 2020, el indicador que mide la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, subio de 14.4 a 14.8 el número de defunciones por cada mil nacidos vivos. Y en 2021 se reportó proporción de partos atendidos por personal sanitario capacitado desde 2000, con un 85.1 %. En el caso de los indicadores del ODS 5, como se menciona en el Capítulo 4, en México se le da seguimiento a 14 de los 8 indicadores globales y adicionalmente a 6 indicadores nacionales. A los indicadores de la meta 8 del ODS 3, de cobertura universal y de la meta 6 del ODS 5, acceso universal a la salud sexual y reproductiva, **no se les da seguimiento en México**.

5.2.1 Vinculación con la **política de ingreso**

La inversión que se realiza en el sector salud requiere ser analizada bajo las condiciones del sistema fiscal en México. La **política de ingreso** permite incentivar o desincentivar la producción y consumo de bienes y servicios que impactan en la salud, y por ende en los indicadores del desarrollo. En México, el IEPS es un impuesto especial que se aplica a la producción de ciertos bienes y a determinados servicios. A diferencia de otros impuestos, los IEPS tienen un objetivo extra fiscal a la recaudación tributaria: corregir externalidades; dado que los bienes y servicios a los que se aplica, por lo general, causan un perjuicio social o su consumo no es deseado (Prodecon, 2020).

IEPS asociados a la salud

Existen cuatro IEPS asociados de manera directa a la salud[16], conocidos como *sin taxes* o *impuestos al pecado*, los cuales **se aplican al consumo de bienes que se consideran de consumo indeseable** (Khan, 2019):

1. IEPS a alcohol
2. IEPS a tabaco
3. IEPS a bebidas saborizadas
4. IEPS a alimentos no básicos con alta densidad calórica

Ingresos para atender **externalidades** sin vinculación a ODS

En 2023, la recaudación estimada por estos cuatro conceptos es de 190 mil 402 mdp, equivalentes a **0.61 puntos del PIB**. Del total de esta recaudación el 64.58 % corresponde a los IEPS a alcohol y tabaco.

Vincular el desempeño, impacto o evolución de estos IEPS con los indicadores del ODS Salud y bienestar podría ser relevante. En términos presupuestarios, de 2019 a 2023 la recaudación por IEPS se incrementó 5 mil 993 mdp, 3.25 %, al pasar de 184 mil 409 mdp a 190 mil 402 mdp. En 2023, este monto de recaudación equivale al 90.84 % del presupuesto de la SSa.

Principio **coercitivo** para impulsar indicadores

Cada vez se vuelve más relevante establecer la vinculación del desempeño, evolución e impacto que estos IEPS tienen en las metas e indicadores de los ODS 3, de Salud y Bienestar. Como se mencionó en el Capítulo 9, el principio coercitivo tiene vinculación con las metas 3.5 y 3.a, de consumo de alcohol y tabaco respectivamente, y es representa un recurso para influir en la toma de decisiones de los agentes económicos y fomentar los ODS.

[16] El IEPS a las gasolinas y a diésel también se asocia a cuestiones de salud. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que es más común etiquetar estos recursos a cuestiones ambientales o de infraestructura, como en República Checa y Japón. En Nueva Zelanda existe un etiquetado para efectos de salud, acotado al 5 % de los ingresos provenientes por este IEPS (OCDE, 2017).

5.3 **Implicaciones** de política pública

Alcanzar las metas requiere que México incremente tanto los recursos públicos como privados para el desarrollo sostenible y que estos recursos sean utilizados eficientemente para maximizar su impacto. **Los resultados del análisis sugieren que estamos más lejos de alcanzar las metas de los ODS**.

Relevancia del **seguimiento y monitoreo**

El seguimiento y monitoreo adecuados son acciones ausentes y necesarias para la evolución de los ODS, ya que sin estos se dificulta la planeación y desarrollo de políticas públicas que atiendan las metas e indicadores. La sola vinculación del presupuesto no es suficiente, como es el caso de las metas de cobertura y acceso de los servicios de salud, de los ODS 3 y 5, para las cuales **no existe seguimiento de sus indicadores en México**.

Más población **sin acceso**

La población con carencia por acceso a los servicios de salud aumentó en 15.6 millones de personas, al pasar de 16.2 % en 2018 a 28.2 % en 2020. Sin embargo, el gasto que contribuye directamente a la meta de lograr la CUS, en vez de incrementarse, caería al pasar de 65.8 % en 2019 a 53 % según lo aprobado en el Paquete Económico 2023. Los recursos públicos vinculados a reducir la mortalidad prematura por **enfermedades no transmisibles** aumentaron de 45.6 % en 2019 a 46.4 % en 2023. Estos padecimientos podrían impactar en mayor medida a las finanzas públicas dados sus costos de atención.

Salud planetaria ausente

La salud planetaria hace referencia a la salud de la civilización humana y de los sistemas naturales de los cuales depende, sin embargo esta perspectiva global no está considerada en los PP del sector salud y en consecuencia, no está vinculada con el ODS 3. Una forma limitada de incluir la salud planetaria sería por medio de la meta 6, que considera la **atención a enfermedades ocasionadas por contaminación ambiental**, pero que a la fecha no presenta recursos asignados. En este caso, es una forma limitada debido a que considera una visión de atención mas no de prevención ante los retos de la salud planetaria.

Vinculación **ingreso-gasto**

La vinculación de la Agenda 2030 tendría que considerar el sistema fiscal desde la política de ingreso hasta la de gasto. Si bien los ***sin taxes*** contribuyen desincentivando el consumo de productos que podrían presionar las finanzas del sector salud, estos esfuerzos **no se reflejan en la política de gasto**, por ejemplo, etiquetando la recaudación por este concepto con un aumento en el gasto en salud.

Oportunidades de **transversalidad**

El presupuesto del sector salud podría aumentar su contribución e impacto mediante la vinculación de metas entre los distintos ODS. En este sentido, la transversalidad entre las metas del ODS 3, de Salud y Bienestar, con el ODS 5, de Igualdad y Género, por ejemplo, con el debido seguimiento y monitoreo, podrían generar economías a escala y externalidades positivas que **impulsen el progreso de las metas de cobertura y acceso a servicios de salud**. De manera similar, la contribución que existe con los ODS de educación, infraestructura y justicia, por nombrar algunos, es limitada si se considera el potencial por explorar para que el uso de los recursos y sus resultados tengan un mayor impacto y alcance.

Gasto en Educación

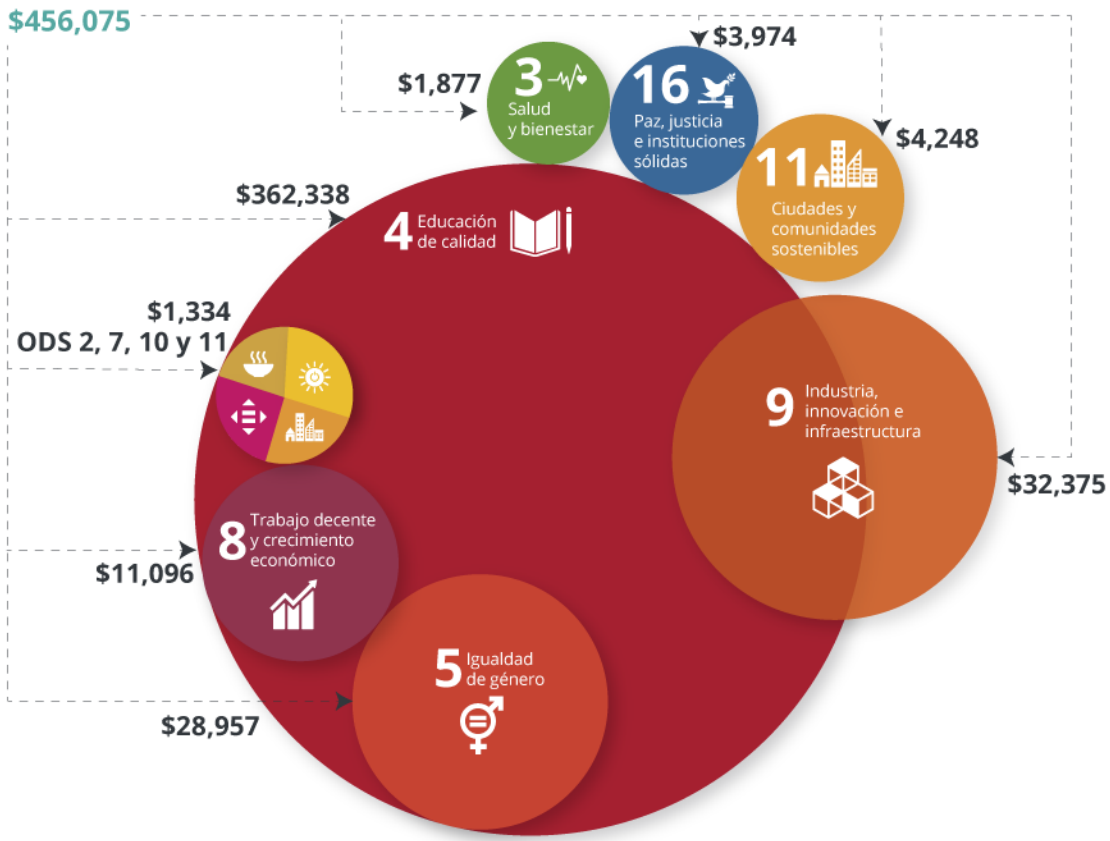
$1,018,571 MPD
Presupuesto total educación

$456,075 MDP
Vinculado directamente

44.8%

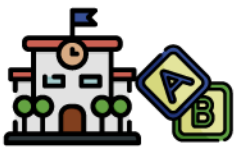
El 44.8% de esta inversión contribuye directamente a 10 de los 17 ODS. En particular, 4 de cada 10 PPs están vinculados directamente con el ODS 4. En algunos casos los objetivos de los PPs no son consistentes con los ODS y metas a las que se encuentran vinculadas. Se da seguimiento a 7 de los 13 indicadores de las metas de educación, no obstante, 4 de ellos presentan retroceso, principalmente los indicadores de infraestructura educativa.

PRESUPUESTO TOTAL VINCULADO DIRECTAMENTE (MDP)



Preescolar

De 2018 a 2019, el porcentaje de niñas y niños en preescolar pasó 92.2 a 91.7%.



Jóvenes en enseñanza

De 2018 a 2019, el porcentaje de jóvenes en enseñanza académica y no académica pasó de 38.6 a 36.9%.

Infraestructura educativa

En 2022, 23.8% de las escuelas están adaptadas para personas con discapacidad; 26.9% tienen internet.

La educación a lo largo de toda la vida es un requisito esencial para lograr el desarrollo sostenible; sin embargo, los grupos etarios en los extremos: primera infancia y la educación de adultos son los menos considerados en términos presupuestarios.

Capítulo **6**

Educación **permanente** y de **calidad**

por Alejandra Llanos Guerrero y Judith S. Méndez Méndez

Contexto educativo: Falta de equidad y calidad

La educación permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salir de la pobreza (Naciones Unidas, 2023). En México, 19.6 millones de niñas, niños y jóvenes **no asisten a la escuela** y 4.4 millones de adultos son **personas analfabetas** (CIEP, 2022e). Además, el país enfrenta una **crisis en aprendizaje** básico y en habilidades numéricas; el 43.2 % de niñas y niños de 10 años no son capaces de leer una oración simple (Hevia J.F et al., 2022). Estas debilidades del Sistema Educativo Nacional (SEN) se amplificaron con la Covid-19, la cobertura educativa cayó en todos los niveles educativos, en Educación Básica (EB) al menos de **un millón 139 mil estudiantes dejaron la escuela** (CIEP, 2022a). Los rezagos en materia educativa han impedido la construcción de una sociedad mexicana más justa, democrática, incluyente y próspera (Universidad Iberoamericana, 2020).

Educación para el desarrollo **sostenible**

El tema educativo ocupa el cuarto lugar de la Agenda 2030[17], después de los objetivos relacionados con la pobreza, el hambre y la salud. El ODS 4, Educación de calidad[18] expone la necesidad de una "educación incluyente y equitativa que promueva oportunidades de aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida para todas y todos" (Naciones Unidas, 2023). **La educación puede acelerar los avances orientados a conseguir todos los ODS** y, por ende, debe formar parte de las estrategias para alcanzar cada uno de ellos (UNESCO, 2015). El financiamiento educativo es el medio para garantizar una educación incluyente y equitativa.

Objetivo

Este capítulo analiza la **vinculación del presupuesto público educativo a los ODS** y a las metas que se proponen de 2019 a 2023. Se reconoce que los recursos vinculados al desarrollo sostenible son clave para alcanzar estos objetivos. Por ello, se **identifica el avance o retroceso de los indicadores de educación**.

6.1 Gasto público en **educación**

Superar la falta de equidad y calidad del SEN requiere **invertir más, de forma más equitativa y eficiente en educación** (UNESCO, 2015). En 2015, México se comprometió a aumentar el presupuesto público en educación como parte de la Declaración de Incheon para avanzar en el ODS 4, la cual considera en términos de financiamiento, lo siguiente (UNESCO, 2015):

[17] En materia educativa previamente existieron los objetivos de la Educación para Todos (EPT) y los ODM, los cuales no se alcanzaron en el plazo fijado de 2015.

[18] La educación ocupa un lugar primordial en la Agenda 2030, ya que es esencial para el logro del resto de los ODS. La educación se trata como un objetivo en sí mismo (ODS 4), y se integran metas sobre educación en varios ODS como salud; el crecimiento y el empleo; el consumo y la producción sostenibles; y el cambio climático (UNESCO, 2015).

- Destinar entre el 4-6 % del PIB y/o el 15-20 % del gasto público total a la educación;
- Aumentar la inversión real por alumno y por persona en edad escolar;
- Asignar la inversión en educación de forma más equitativa y eficiente -comenzando por la atención y la educación de la primera infancia- y establecer los porcentajes de inversión educativa que se destinan al 40 % y al 20 % de las familias con menores ingresos y;
- Adoptar medidas para vincular la planificación sectorial y la programación presupuestaria con el fin que los planes de educación cuenten con estrategias de financiación claras y realistas con sólidas relaciones de gastos e ingresos[19].

i. **Brecha presupuestaria** de 0.8 % del PIB

En México, **la inversión pública en educación camina en sentido contrario a la Declaración de Incheon**. Para 2023, el gasto público para educación representaría el 3.2 % del PIB y el 12.3 % del gasto público total (CIEP, 2022j). En 2022, el gasto educativo fue el más bajo de la última década (CIEP, 2023c).

ii. Gasto educativo **inequitativo**

En el país, el gasto público para EB beneficia en mayor proporción a los hogares con menores ingresos. En contraste, el gasto para Educación Superior (ES) y posgrado beneficia a los hogares más ricos. El acceso a educación superior está vinculado con incrementos en la productividad y con los salarios de los trabajadores. Por tanto, **la educación pública se ve limitada para igualar oportunidades para los hogares con condiciones socioeconómicas más bajas**. Debe ampliarse el acceso a la Educación Media Superior (EMS) y ES en la población de menores ingresos mediante una mayor inversión pública (CIEP, 2022g).

iii. Inversión en **primera infancia** insuficiente

Asimismo, únicamente la primera infancia de hogares con mayores ingresos tiene acceso a educación temprana mediante el gasto educativo privado; este gasto puede llegar a ser 100 veces mayor de lo que se destina en los hogares más pobres, mientras que el **gasto público representa solamente 0.6 % del gasto público total para educación** (CIEP, 2022g). La inversión pública en la primera infancia puede ser más efectiva que tratar de compensarla en las siguientes etapas de la vida (CIEP, 2022h).

6.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030

En 2023, **el gasto público para educación**[20] suma un billón 18 mil 571 mdp, este presupuesto **contribuirá directamente a 10 de los 17 ODS**[21]. El presupuesto vinculado directamente va de mil 334 mdp (ODS 2 y 7) a 362 mil 338 mdp (ODS 4). En total, el presupuesto vinculado alcanza 456 mil 75 mdp y representa 44.8 % del gasto público para educación[22], solamente por debajo del presupuesto vinculado de 2020, que alcanzó 466 mil 819 mdp. En 2023, 7 de cada 10 PPs de educación están asociados con la Agenda 2030.

Por su parte, **el presupuesto vinculado indirectamente**[23] a los ODS alcanza un billón 6 mil 34 mdp que representa 98.8 % del gasto educativo; este presupuesto incrementó 23.6 % respecto a 2019, y **se encuentra vinculado indirectamente a 13 objetivos**.

[19] Adicionalmente, la Declaración de Incheon comprende invertir en oportunidades recualificación y aprendizaje para preparar tanto a jóvenes como adultos; realizar el seguimiento y elaborar informes sobre la inversión en educación y sus resultados; mejorar la eficiencia de la inversión en educación reduciendo las fugas y; elaborar políticas y estrategias de financiación integradas y a largo plazo destinadas a promover la inversión en educación (UNESCO, 2015).
[20] Incluye el presupuesto total de la SEP más CONACYT más Cultura más el resto de la función educación.
[21] Ver portada de capítulo. Los ODS son 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 y 16.
[22] De acuerdo con la metodología de **presupuesto total vinculado directamente**. Con la **metodología de presupuesto distribuido por tipo de contribución (b)**, el gasto público para educación vinculado directamente a los ODS suma 388 mil 152 mdp, esto es 38.1 % de este gasto. Ver Capítulo **??**.
[23] De acuerdo con la metodología de **presupuesto total vinculado indirectamente**. Con la **metodología de presupuesto distribuido por tipo de contribución (b)**, el gasto público para educación vinculado indirectamente a los ODS suma 876 mil 114 mdp, esto es 86.0 % de este gasto. Ver Capítulo **??**.

6.2 **Avances** en los ODS

Un tercio del gasto educativo y 4 de cada 10 PPs están vinculados con el objetivo de educación. De 2019 a 2023, el presupuesto vinculado a 6 de las 10 metas del ODS 4 disminuyó 50.9 %; en término relativos, la mayor reducción se presentó en la meta *4.7 Educación para el desarrollo sostenible* con -96.1 % menos; mientras que, en términos absolutos, la mayor reducción fue para *4.6 Educación de adultos* con 141 mil 532 mdp menos.

+ Igualdad de género
- Educación para el desarrollo sostenible

El presupuesto vinculado a estas metas podría reflejar las principales prioridades o brechas que se buscan cerrar en educación. Por un lado, la meta *4.3 Igualdad de género* en educación superior cuenta con un presupuesto de 208 mil 792 mdp, esto es 40 veces el presupuesto de la meta *4.7 Educación para el desarrollo sostenible* (Figura 6.2). Esta última meta busca garantizar que todos los estudiantes adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos y la igualdad de género.

Objetivos de PPs $\neq$ metas del ODS 4

Los PPs con el mayor número de vinculaciones a las metas son: FAETA educación tecnológica; Fortalecimiento a la excelencia educativa; Programa de Becas Elisa Acuña y; Universidades para el bienestar Benito Juárez García. **Aunque estos PPs se encuentran vinculados a cuatro metas, sus objetivos no coindicen con ellas**. Por ejemplo, Universidades para el bienestar Benito Juárez García tiene como objetivo incrementar el ingreso a educación superior sin contemplar los objetivos de la permanencia y la eficiencia terminal de las y los alumnos inscritos, y si se encuentra vinculado a estas metas de los ODS.

Asimismo, la eliminación de PPs como Escuelas de tiempo completo y Prospera programa de inclusión social ha limitado el logro de las metas de equidad educativa, primera infancia y aumentar las competencias. No se cuenta con un sistema de primera infancia robusto e integral para que las niñas y niños ingresen listos para aprender al preescolar. Los programas de becas existentes vinculados a estas metas se encuentran desarticulados y no cuentan con instrumentos de atención y acompañamiento para los becarios a fin de prevenir el abandono escolar y carecen de perspectiva de género (CIEP, 2020b).

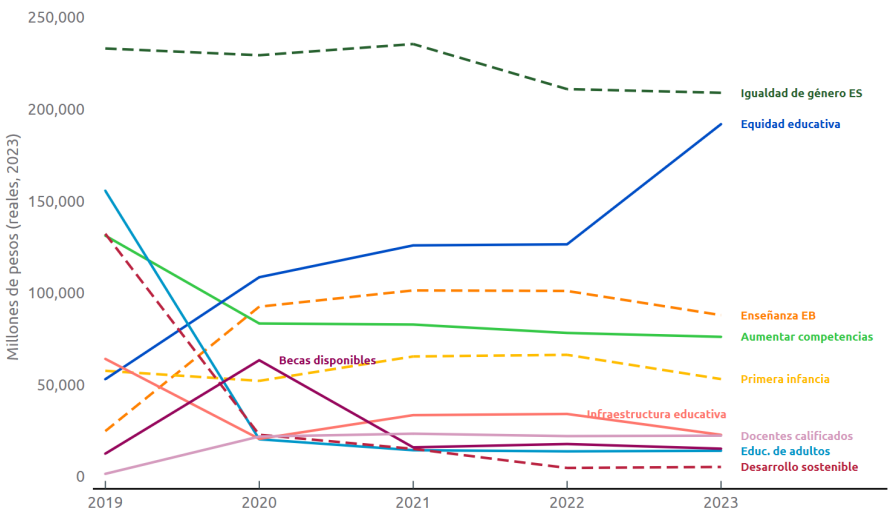
La pandemia por la Covid-19 impactó bruscamente y exacerbó las desigualdades educativas, y por tanto, el cumplimiento de la Agenda 2030. A la fecha, el sector educativo no cuenta con una estrategia para recuperar la pérdida de aprendizaje, la recuperación de la matrícula escolar y la priorización del bienestar psicosocial de las y los alumnos (CIEP, 2022a), tampoco se cuenta con indicadores nacionales sobre calidad educativa.

Indicadores del **ODS 4** Educación de calidad

Respecto a los indicadores del ODS 4, en el país **se da seguimiento a 7 de los 13 indicadores de educación**[24], los cuales se desagregan de acuerdo con el nivel educativo, entidad federativa y género. **4 de los 7 indicadores a los que se les da seguimiento presentan retroceso** en al menos una desagregación, principalmente los indicadores de infraestructura y cobertura educativa[25]. Los indicadores a los que no se les da seguimiento son: porcentaje de estudiantes que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas; proporción de niños de 24 a 59 meses que cuentan con desarrollo infantil temprano adecuado; índices de paridad de los resultados educativos entre grupos históricamente discriminados y grupos no discriminados; la incorporación de educación para el desarrollo sostenible a los niveles del sistema educativo y; el volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinado a becas (Cuadro 6.3).

[24] Adicionalmente, México cuenta con información sobre un indicador regional definido en el marco de la CEPAL y dos indicadores nacionales referentes al acceso efectivo a educación inclusiva, equitativa, intercultural e integral de calidad y sobre la disposición de entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje.
[25] Adicionalmente, el indicador de proporción de jóvenes y adultos con conocimientos de TIC's cuenta con información solamente de 2018.

Figura 6.1. Gasto público en educación de 2023 vinculado a las metas del ODS 4: *Educación de calidad*



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2022e).

6.3 **Implicaciones** de política pública

En México, **la inversión pública para educación es insuficiente para alcanzar una educación de calidad** para todas y todos, el presupuesto público federal no cumple con los montos de financiamiento señalados en la Declaración de Incheon. Se mantiene, al menos, una brecha presupuestaria de 0.8 puntos del PIB.

Educación a lo **largo de toda la vida**

Los grupos etarios en los extremos son los menos considerados en el presupuesto para educación. Por un lado, el **desarrollo de la primera infancia** cuenta con un **presupuesto equivalente al 0.6 %** del presupuesto público en educación. Por otro lado, el presupuesto vinculado al desarrollo de capacidades de adultos mayores alcanza **1.4 % del presupuesto público en educación**, el cual presenta el mayor recorte en términos absolutos. La educación para el desarrollo sostenible es un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida y no solamente en la edad de entre 3 y 23 años. Además, las inversiones en el desarrollo de la primera infancia son claves para lograr aprendizajes permanentes y en México no se esta invirtiendo lo suficiente.

La ausencia de políticas y financiamiento que propicien una educación permanente y los **retrocesos en infraestructura y cobertura educativa** son un reflejo de que el sector educativo no es una prioridad presupuestaria, lo que limita el cumplimiento del objetivo de educación y de otros ODS como salud; igualdad de género; trabajo decente y crecimiento económico y; reducción de las desigualdades. Una tercera parte del presupuesto público para educación contribuye directamente al ODS 4; sin embargo, es necesario revisar el diseño de los PPs, para que estos sean robustos y adecuados para lograr el desarrollo sostenible en materia educativa.

Cuadro 6.1. Indicadores del *ODS 4: Educación de calidad* en México (Parte I)

Metas	Indicadores	Desagregación	2018	2022
4.1 Enseñanza EB	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas			
	Índice de finalización de EB*	Primaria	97.9	97.9
		Secundaria	88.6	90.3
		Preparatoria	58.7	61.5
4.2 Primera infancia	Proporción de niños de 24 a 59 meses cuyo desarrollo es adecuado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial			
	Tasa de participación en la enseñanza organizada (preescolar)		92.2	91.7
4.3 Igualdad de género ES	Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza académica y no académica		38.6	36.9
	Tasa bruta de matrícula de educación superior, desglosada por sexo		39.7	42.5
4.4 Aumentar competencias	Proporción de jóvenes y adultos con conocimientos de tecnología de las TIC's	Copiar archivos entre carpetas	33.7	
		Crear archivos de texto	36.3	
		Crear hojas de cálculo	26.9	
		Crear presentaciones	30.7	
		Usar bases de datos	19.8	
		Descargar contenido de internet	38.9	
		Usar correo electrónico	34.4	
		Instalar dispositivos periféricos	23.5	
4.5 Equidad educativa	Índices de paridad (grupos históricamente discriminados y grupos no discriminados)			
4.6 Educación de adultos	Proporción de la población en un grupo de edad determinado que ha alcanzado al menos un nivel fijo de competencia funcional: alfabetización y nociones elementales de aritmética		99.1	99.1
4.7 Educación para el desarrollo sostenible	Grado en que la educación cívica mundial y la educación para el desarrollo sostenible, se incorporan en todos los niveles del sistema educativo			
4.a Infraestructura educativa	Escuelas con electricidad	Primaria	86.4	90.9
		Secundaria	87.4	91.3
		Preparatoria	85.1	86.3
	Escuelas con acceso a internet	Primaria	34.6	26.9
		Secundaria	45.3	36.6
		Preparatoria	50.3	51.6
	Escuelas con equipos de cómputo en funcionamiento	Primaria	49.0	44.8
		Secundaria	67.2	64.6
		Preparatoria	68.8	68.9
	Proporción de escuelas con infraestructura adaptada para discapacidad	Primaria	22.7	23.8
		Secundaria	24.1	25.7
		Preparatoria	37.8	37.8
	Escuelas con conexión a la red pública de agua potable	Primaria	70.9	76.7
		Secundaria	73.5	77.7
		Preparatoria	74.8	74.3
	Escuelas con sanitarios independientes	Primaria	85.3	82.9
		Secundaria	86.6	84.1
		Preparatoria	82.2	84.6
	Escuelas con lavabo de manos	Primaria	65.3	80.2
		Secundaria	70.2	83.4
		Preparatoria	75.9	80.1
4.b Becas disponibles	Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a becas			

Notas: *Se compara 2018 vs 2020.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: INEGI (2023).

Cuadro 6.2. Indicadores del *ODS 4: Educación de calidad* en México (Parte II)

Metas	Indicadores	Desagregación	2018	2022
4.c Docentes calificados	Proporción del profesorado de educación preescolar, que ha recibido al menos la mínima formación docente organizada		79.2	81.2
	Proporción del profesorado de educación primaria, que ha recibido al menos la mínima formación docente organizada		88.6	91.1
	Proporción del profesorado de educación secundaria, que ha recibido al menos la mínima formación docente organizada		81.3	84.7
4.n.1 Educación inclusiva, equitativa, intercultural e integral de calidad	Porcentaje de alumnos que asisten a escuelas de organización escolar multigrado		16.3	16.2
4.n.2 Entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje	Prevalencia de la violencia en el ámbito escolar		17.4	20.2

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: INEGI (2023).

Transición energética
Energía

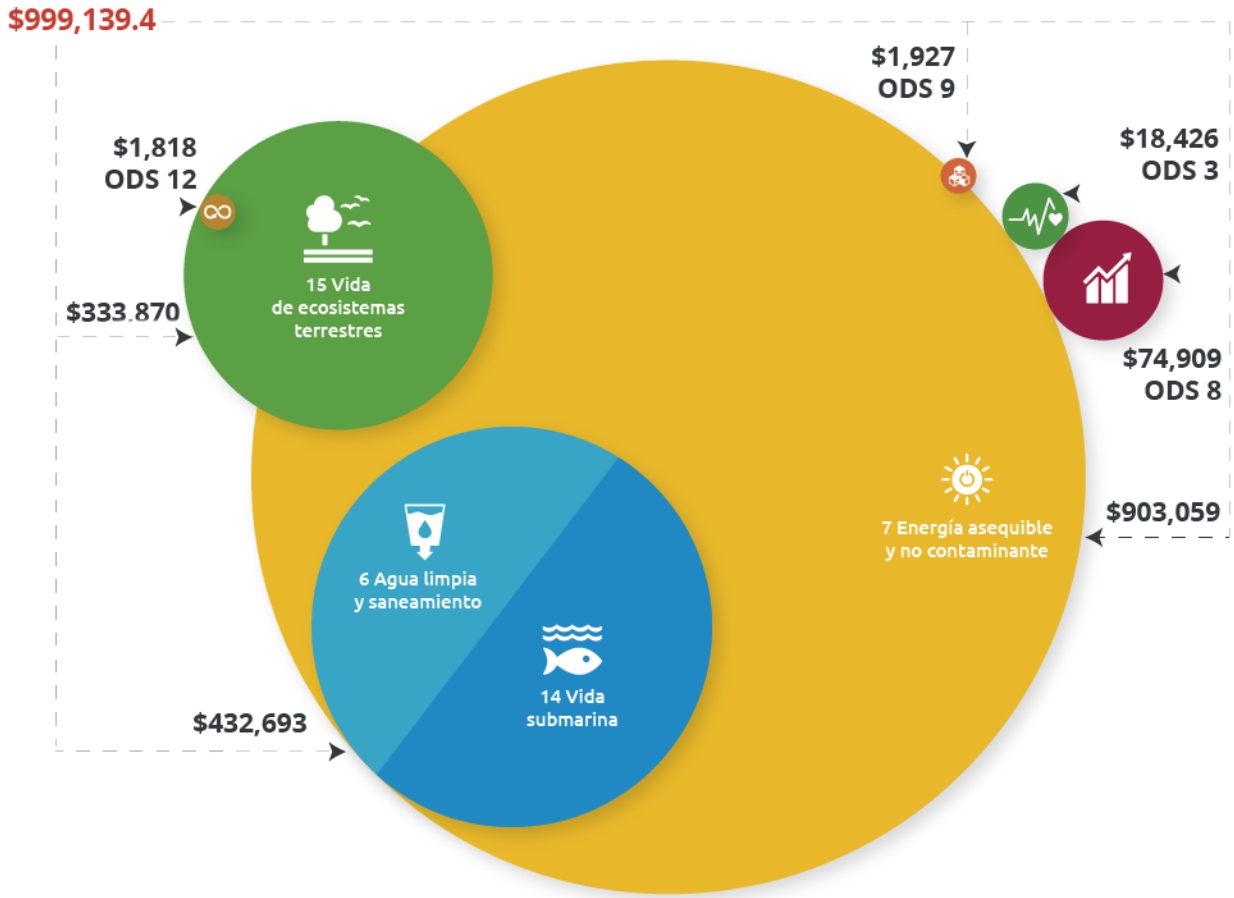
$1,396,724.7 MPD
Presupuesto total energía

$999,139.4 MDP
Vinculado directamente

71.5%

En 2023, el 40.2% del presupuesto vinculado directamente corresponde a "Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos". Si bien, éste contribuye al objetivo de energía asequible, no a la política de mitigación del CC.

PRESUPUESTO TOTAL VINCULADO DIRECTAMENTE (MDP)



Acceso
Cobertura eléctrica en el 99% de las viviendas particulares.

Más hidrocarburos
Disminución en la generación de energía solar y centrales eólicas en 4.6 y 3.5% respectivamente

Avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales y mitigar los Gases de Efecto Invernadero requiere disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y aumentar la generación de energía limpia. Para lograrlo, es esencial implementar políticas que incentiven el aumento de la participación de energías renovables en la matriz energética.

Transición energética
Medio ambiente

$19,958.5 MPD Presupuesto total medio ambiente

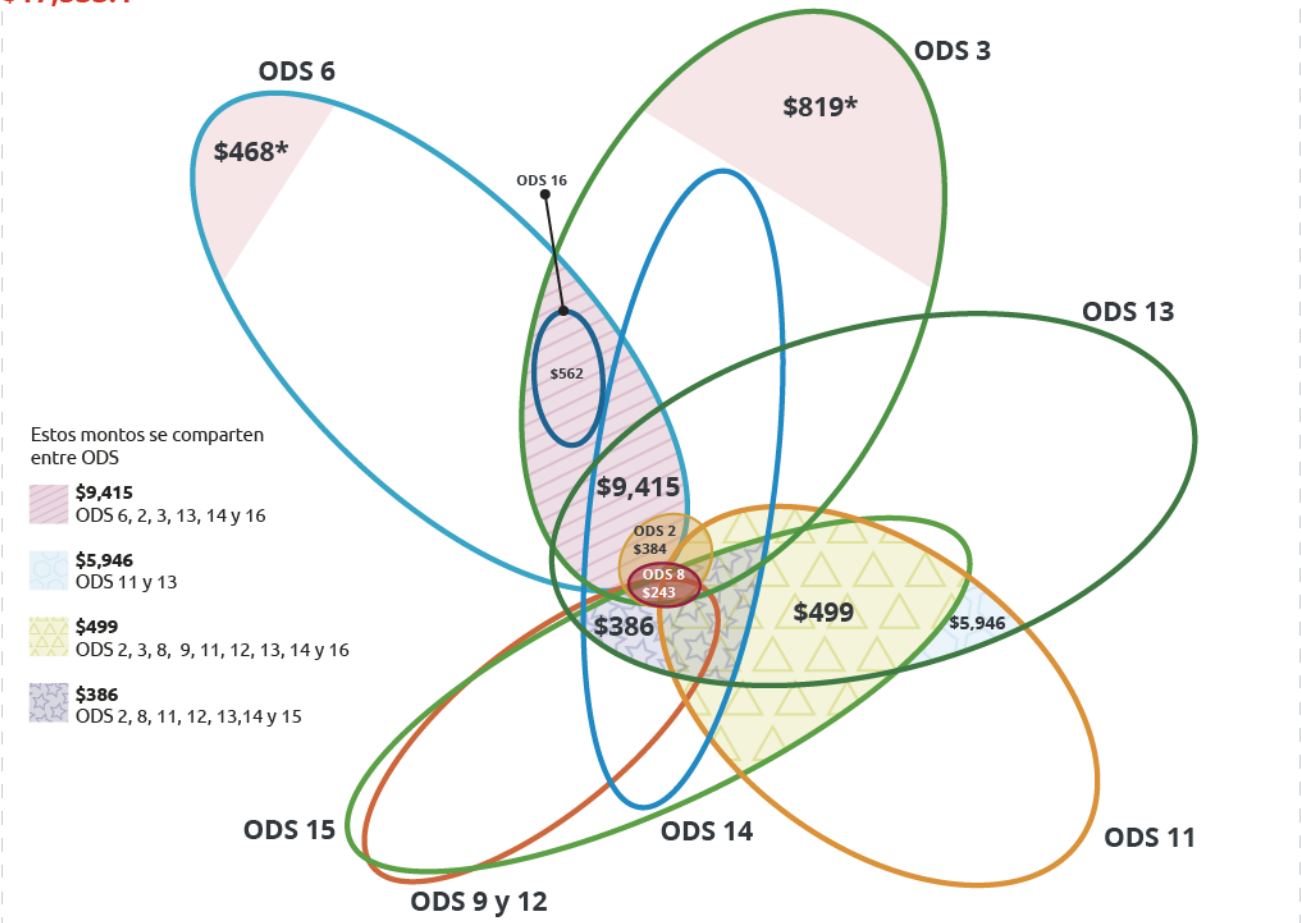
$17,533.1 MDP Vinculado directamente

87.8%

En 2023, se destinaron 9,293.6 mdp a programas de gestión y operación hídrica. Este presupuesto permite avanzar en el cumplimiento de los ODS y en las políticas de adaptación al CC.

PRESUPUESTO TOTAL VINCULADO DIRECTAMENTE (MDP)

$17,533.1



Agua potable

En 2020, el 64.4% de población disponía de servicios de agua potable de manera segura.

Presión hídrica

Aumento en la presión hídrica en la zona centro y norte. En 2020 representó el 56% .

Ante las graves consecuencias que el cambio climático está provocando en nuestro país, es crucial que se tomen medidas que prioricen, la adaptación al cambio climático. De esta manera podremos avanzar hacia la consecución de la agenda 2030.

*Los montos no se comparten entre los ODS

Capítulo **7**

Mitigación y **adaptación** para las generaciones futuras

por César A. Rivera de Jesús y Alejandra Macías Sánchez

Acción por el clima

A nivel mundial, **la lucha contra el cambio climático** es una tarea primordial por el calentamiento global y los riesgos que conlleva para los seres humanos y para todas las formas de vida en la tierra (ONU, 2023). Dentro de las acciones para combatir el cambio climático se encuentran las medidas de **mitigación** que son acciones que reducen la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI); y las medidas de **adaptación** que son acciones que permiten a las comunidades y ciudades resistir y recuperarse de los los impactos al cambio climático (IPCC, 2018).

Sector energético causa cambio climático

Las actividades antropogénicas derivadas de la quema de combustibles fósiles son la principal causa del cambio climático (CEPAL, 2015). El sector energético emite el **75 % de las GEI mundiales** (ClimateWatch, 2023). Por lo tanto, las políticas de mitigación o adaptación para enfrentar el cambio climático deben centrarse en este sector.

Mitigación y **adaptación** para el desarrollo

El marco de la **Agenda 2030 incentiva el diseño e implementación de políticas de mitigación y adaptación** a través de distintos ODS: *agua limpia y saneamiento (6), energía asequible y no contaminante (7)*, *ciudades y comunidades sostenibles (11)*, *producción y consumo responsables*, *acción por el clima (13)*, *vida submarina (14)* y *vida de ecosistemas terrestres (15)*. En ellos se contemplan metas y acciones que reducen las emisiones de GEI, los impactos del cambio climático y la vulnerabilidad.

Objetivo

El capítulo tiene como objetivo analizar la vinculación del **PEF del sector energético y ambiental con los ODS** y cómo la política energética tiene implicaciones en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030.

7.1 Gasto público en **energía y medio ambiente**

El presupuesto en conjunto del sector energético y ambiental para 2023 es de 1.4 billones de pesos[26]. El presupuesto del sector energético representa **4.4 % del PIB y el 16.8 % del gasto neto total**, el cual está asociado a las unidades administrativas de la Secretaría de Energía (SENER), Previsiones Salariales y Económicas, Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Comisión Reguladora de Energía (CRE), Pemex y CFE. Por su parte, el presupuesto del sector ambiental representa el **0.06 % del PIB y el 0.2 % del gasto total** y le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

[26] Sector energético considera la función *combustibles y energía* y sector ambiental, la *protección ambiental.*

7.1.1 **Vinculación** con la Agenda 2030

Del total de recursos públicos al sector energético, 71.5 % tiene vinculación directa a los ODS, mientras que de los recursos totales para medio ambiente, el 87.8 % se vincula con la Agenda 2030. Lo anterior indica que ambos sectores contarán con un billón de pesos **vinculado de manera directa al avance de 12 de los 17 ODS** (Cuadro 7.1).

Los recursos se **concentran** en energía

Del presupuesto de energía y medio ambiente vinculado con el desarrollo sostenible, **98.3 % corresponde a energía y 1.7 % a medio ambiente**. Sin embargo, en comparación con 2019, los recursos son 21.1 % menores, en términos reales, para el sector de energía y 5.2 % menores para el sector ambiental. Durante 2019 a 2023, el número de programas vinculados de manera directa disminuyó de 52 a 48, mientras que las indirectas disminuyeron de 39 a 29 (Cuadro 7.3)[27].

Vinculación **directa** Como se observa en el cuadro 7.1, el sector energético está vinculado de **manera directa a 7 de los 17 ODS**. La SENER con 359 mdp contribuye al ODS 7 *energía asequible y no contaminante*; Pemex con 639 mil 288 mdp abona al avance de los ODS 3 *salud y bienestar*; 6 *agua potable y saneamiento*; 7 *energía asequible y no contaminante*; 8 *trabajo decente y crecimiento económico*; 9 *ciudades y comunidades sostenibles*; 12 *producción y consumo responsable*; 14 *vida submarina*; y 15 *vida de ecosistemas terrestres*; y la CFE con 359 mil 491 mdp se vincula con el ODS 7 *energía asequible y no contaminante*. Por su parte, SEMARNAT contribuye con 17 mil 533 mdp a 11 de los 17 ODS.

Cuadro 7.1. Incidencia directa en los **ODS**

Unidad Admnistrativa	ODS																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
SEMARNAT		B	B			B		B	B		B	B	B	B	B	B	A
SENER							B										
Pemex			B			C	B	C	B		C	A		C	C		
CFE							B										

Nota 1: **A**- 2019 **B**- 2019 y 2023 y **C**-2023
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP.

Vinculación **indirecta** El presupuesto vinculado de manera indirecta de ambos sectores en 2023 asciende a **915 mil 508 millones de pesos y tiene un impacto en 16 de los 17 ODS** (Cuadro 7.2). El sector energético vincula indirectamente el 64.8 % de su presupuesto, principalmente al ODS 6 *agua limpia y saneamiento*. Por su parte, el sector ambiental vincula el 61.44 % de su presupuesto de manera indirecta, enfocado en el ODS 11 *Ciudades y comunidades sostenibles*. Cabe destacar que, en comparación con 2019, el presupuesto vinculado de manera indirecta ha aumentado un 68.0 %.

Cuadro 7.2. Incidencia indirecta en los **ODS**

Unidad Admnistrativa	ODS																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
SEMARNAT	A	A		B		A		A	A		A	A	A	A	A	A	A
SENER							A									A	
Previsiones salariales y económicos							A										
CRE							A									A	
CNH							A									A	
Pemex	B		A		B	B	B		A			B	A			A	
CFE							A	A								A	

Nota 1: **A**- 2019 y 2023 y **B**-2023
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP.

Programas de **Energía**

Los programas con mayor presupuesto vinculado a ODS dentro del sector energético **contraviene los compromisos internacionales, incluyendo la Agenda 2030 y no abona a las medidas de mitigación al cambio climático**:

- Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos con 402 mil199 mdp

[27] Estas modificaciones se debieron a la eliminación del programa *Planeación, dirección y evaluación ambiental*, la fusión de los programas *programa de manejo de áreas naturales protegidas, programa de recuperación y repoblación de especies en riesgo y programa para la protección y restauración de ecosistemas y especies en riesgo* y la incorporación de nuevas vinculaciones como *Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable*

- Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos con 75 mil 734 mdp
- Distribución de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos con 31 mil 569 mdp

Más uso de hidrocarburos y derivados, **sin mitigación**

Tales programas han presentado una variación real de 44.0 %, -29.02 % y 102.7 %, respectivamente. Lo señalado, confirma la política energética vigente y lo establecido en el Programa Sectorial de Energía (PROSENER) 2020-2024, el cual tiene como objetivo: *alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional* y que para ello, menciona la necesidad de aumentar las actividades de exploración e infraestructura de hidrocarburos y derivados.

Programas de **Medio ambiente**

Los programas ambientales **prioriza la gestión y operación hídrica y por lo tanto, el avance de las medidas de adaptación al cambio climático**:

- Gestión integral y sustentable del agua con 6 mil 669 mdp
- Infraestructura para la protección de centros de población y áreas productivas con 5 mil 946 mdp
- Agua potable, drenaje y tratamiento con mil 978 mdp

Menos recursos para **adaptación**

Dichos programas han presentado una variación real entre 2019 y 2023 de -40.9 %, 640.0 %, y 27.1 % respectivamente. Además, representan el 2.8 % de los recursos públicos destinado al uso y distribución de hidrocarburos.

Cuadro 7.3. Programas vinculados a los **ODS** por Ramos Adminsitrativos

Ramo	2019				2023			
	Directa	$	Indirecta	$	Directa	$	Indirecta	$
SEMARNAT	23	18,354	19	6,921	15	17,533	15	10,773
SENER	2	4,346	5	151,339	2	360	5	48,107
Provisiones salariales y económicas	0	0	1	92,519	0	0	1	76,624
Comisión Reguladora de Energía	0	0	3	947	0	0	3	269
Comisión Nacional de Hidrocarburos	0	0	4	927	0	0	4	234
Pemex	9	360,329	4	42,370	10	639,288	8	636,617
CFE	18	491,440	3	147,424	21	359,491	3	142,882
Total	**52**	874,469	**39**	442,447	**48**	**1,016,672**	29	**915,506**

Nota 1: Precios nominales en millones de pesos
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP.

7.2 **Avances** en los ODS

México, además de comprometerse con los ODS, también está suscrito al Acuerdo de París, cuyo objetivo es limitar el aumento de la temperatura media global por debajo de 2°C mediante la reducción de las emisiones de GEI. Ambos compromisos internacionales tienen en común la misión de avanzar hacia el uso de fuentes de energía más limpias como parte de la **adopción de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático** para garantizar el avance hacia un futuro sostenible para las generaciones futuras.

El avance hacia las metas de los ODS con los que se vincula el gasto en energía y medio ambiente se analiza en el cuadro 7.4, el cual **señalan los avances y retrocesos** de los principales Objetivos: *agua limpia y saneamiento (6); energía asequible y no contaminante (7); acción por el clima (13); vida submarina (14); y vida de ecosistemas terrestres (15).*

Política energética **sin acciones** por el clima

En general, no hay avances hacia tener agua limpia y saneamiento, mientras que se presentan avances en la asequibilidad de la energía, pero **no en cuanto al uso de energías limpias**. La vida submarina y los ecosistemas terrestres tampoco presentan mejora en los indicadores; y la política energética vigente no incluye acciones por el clima.

Cuadro 7.4. Metas e indicadores

ODS	Metas	Análisis
6. Agua limpia y saneamiento	6.1 A 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos 6.2 A 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos. 6.3 A 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos.	El indicador *proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable de manera segura*, presenta un **retroceso de 66.9 % en 2015 a 64.4 % en 2020**. El grado de presión del recurso hídrico en las zonas centro y norte **ha aumentado a 56 % en 2019**, lo que indica que el consumo de agua es mayor a la precipitación La proporción de aguas residuales tratadas de manera adecuada era 49 % en 2018 y **disminuyó a 43.1 % en 2020**.
7. Energía asequible y no contaminante	7.1 A 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. 7.2 A 20230, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas. 7.3 A 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética	En 2018 el **99 % de las viviendas particulares en México contaran con electricidad**. En 2019, el porcentaje de participación de las energías limpias en la matriz de generación de energía eléctrica fue del 21.6 %, mientras que en 2021 incrementó a 28.6 %. Sin embargo, el reporte de Centro de Control Nacional de Energía (CENACE) muestra que en 2022 se presentó una **disminución de la generación solar en 4.6 % y de centrales eólicas en 3.5 %** respecto al año anterior; y **un aumento de 63 % de centrales carboeléctricas**, en línea con los objetivos de la política energética vigente. Se presentan mejoras de la normalización en eficiencia energética. A su vez, el índice de intensidad energética nacional (Energía consumida/PIB) de 2010 a 2020 **disminuyó 13.4 %**. Es decir, se está produciendo o consumiendo la misma cantidad de bienes y servicios con una menor cantidad de energía.
13. Acción por el clima	13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	El número de personas muertas, desaparecidas y afectadas atribuido a desastres naturales presenta una **disminución de 92 % respecto a 2019**. El PROSENER 2020-2024 tiene como objetivo mantener la autosuficiencia energética a través del aumento en las **actividades relacionadas con los hidrocarburos**, lo cual no contribuye al avance de esta meta.
14. Vida submarina	14.5 A 2020, conservar al menos el 10 % de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible 14.a Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental	El indicador *Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas*, **no ha presentado avances desde 2017** y se ha mantenido en 22 % de las zonas. La proporción del presupuesto para investigación científica y desarrollo experimental asignado a la Secretaría de Marina (SEMAR) pasó **de 0.44 en 2019 % a 0.31 %** en 2022.
15. Vida de ecosistemas terrestres	15.1 Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan 15.2 Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial 15.3 Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados	El indicador *Cobertura de las zonas terrestres protegidas en relación con el territorio terrestre* presentó un **aumento de 10.8 % en 2018 a 10.94 % en 2022**.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2021e, 2023a); INEGI (2018, 2023); ONU (2021).

7.3 **Implicaciones** de política pública

El sector energético y ambiental presentan retos importantes para el cumplimiento de los ODS vinculados, principalmente, porque la política energética se centra en el **uso de hidrocarburos**, mientras que el sector ambiental, aun con la vulnerabilidad que enfrenta ante el cambio climático, **no es una prioridad en el presupuesto**.

En riesgo las **generaciones futuras**

Hoy en día, prevalece el fortalecimiento de las Empresas Productivas del Estado (EPES) a través del uso de combustibles fósiles. Sin embargo, en este proceso se deja de lado las condiciones a las que se expone. Por una parte, la disminución de las reservas y los altos costos de extracción podrían impactar de manera negativa las finanzas públicas. Por otra parte, cuando hay recursos excedentes por la venta de combustibles, como en 2022, se destinan a subsidios a combustibles fósiles y no a **mecanismos que permitan compartir la riqueza** petrolera con la sociedad actual y con generaciones futuras.

Retos

México, tiene un gran potencial para la generación de energía a partir de fuentes renovables. **La transición energética en México se debe de convertir en una prioridad** para el país con el objetivo de reducir la dependencia de combustibles fósiles y aumentar la proporción de energías renovables en la matriz energética que contribuyan a la mitigación de los GEI. Para ello, se requiere de mayor inversión en infraestructura de tecnologías limpias, mejorar la regulación y fomentar la participación público-privada. Todo ello, contribuiría al avance de los ODS a fin de dejar un mejor país para las generaciones futuras.

Gasto en inversión

$1,189,793.6 MPD
Presupuesto total inversión

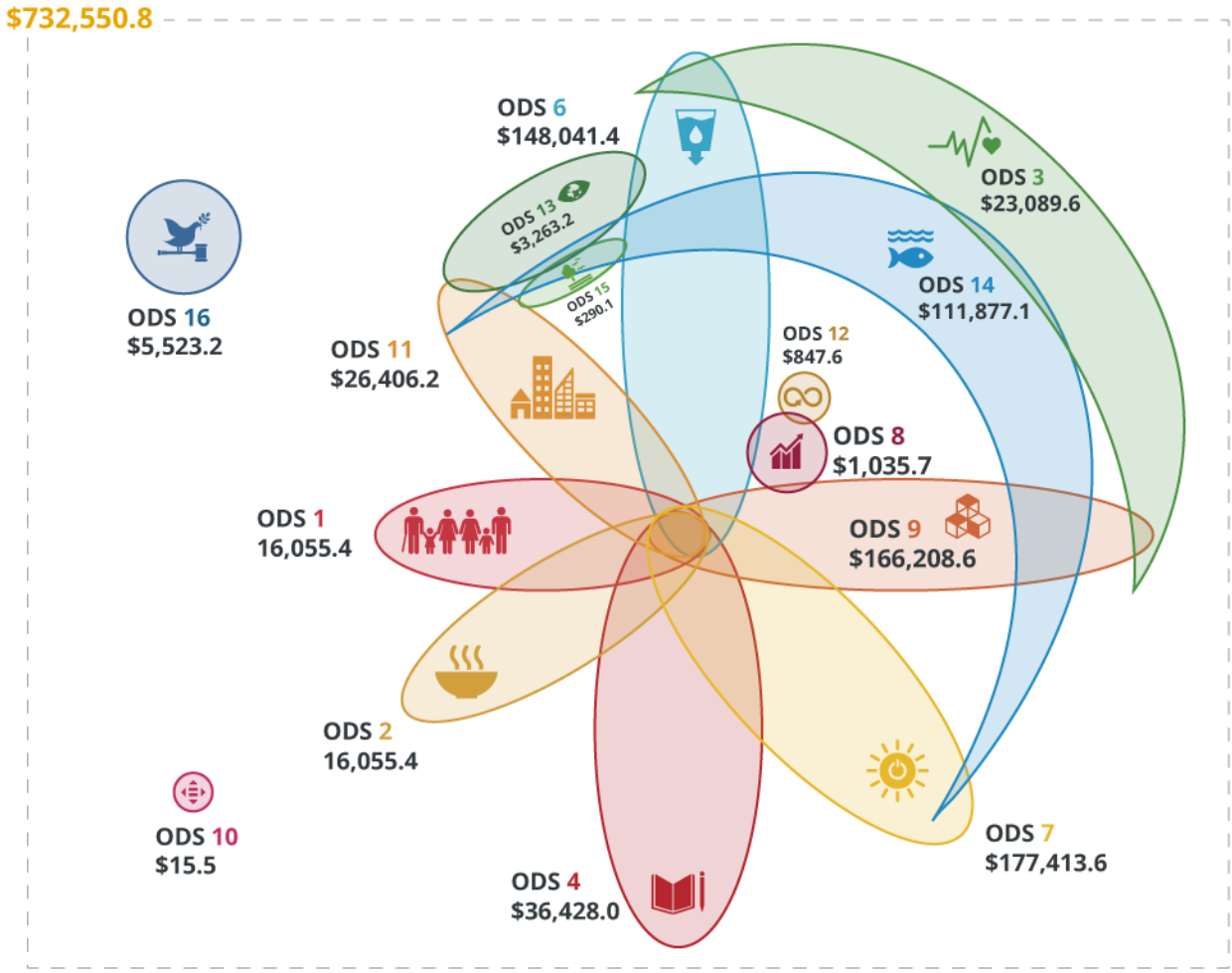
$732,550.8 MDP
Vinculado directamente

61.60%

El gasto de inversión pública tiene un efecto transversal en el cumplimiento de los ODS pues su presupuesto y efectos repercuten en todos los objetivos de forma directa e indirecta.

Los objetivos 6 Agua y saneamiento; 7 Energía asequible y no contaminante y 9 Industria, Innovación e Infraestructura sobresalen por su prioridad en la asignación de gasto de inversión.

PRESUPUESTO TOTAL VINCULADO DIRECTAMENTE (MDP)



Gasto directo
Vinculaciones de seguimiento

77.5%	22.5%
sin indicador	con indicadores

Gasto indirecto
Vinculaciones de seguimiento

79.4%	29.6%
sin indicador	con indicadores

Es importante analizar la distribución del gasto en inversión pública en los ODS, así como sus indicadores de seguimiento ya que, en total, 43 de las 84 metas vinculadas directa e indirectamente a gasto de inversión tienen un indicador.

Capítulo **8**

Inversión pública para el desarrollo

por Leslie A. Badillo Jiménez y José Luis Clavellina Miller

i. **Fiabilidad, sostenibles,** resilientes y de calidad

La relevancia del gasto de inversión pública se hace patente en los ODS, pues entre sus metas se incluye infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad (ONU, 2022). Además, el acceso a ciertos servicios de infraestructura afecta diversas áreas del desarrollo humano, como en el caso de la educación, la salud y la equidad de género (CIEP, 2020c). En este sentido,**el gasto de inversión puede clasificarse por su tipo de impacto en lo económico, ambiental y social** (Sánchez, Lardé, Chauvet, y Jaimurzina, 2017). A su vez, los ODS pueden clasificarse de acuerdo con los mismos tipos de impacto (Cuadro I.).

Impacto Económico La inversión es uno de los **principales determinantes del crecimiento económico**, pues impulsa la demanda agregada y permite ampliar y modernizar la capacidad de producción instalada y la productividad laboral (Gutiérrez y Moreno, 2021). En tanto que la inversión pública, además de convertirse en un instrumento de cohesión económica y social, abona en la integración de la economía y el territorio del país, y permite la implementación de una política contracíclica en épocas de crisis (Izquierdo y Vassallo, 2010; Sánchez y cols., 2017).

Impacto Ambiental El gasto de inversión para el desarrollo sostenible tiene una relación directa con el medio ambiente por los retos que enfrenta en para promover infraestructuras de calidad, sostenibles, accesibles, asequibles y resilientes que propone la AAAA. Los **problemas más graves** a menudo se originan en la adquisición o el acceso a la tierra, derechos de paso y recursos naturales, que pueden llevar a la privación de tierras y recursos, el traslado, el desalojo forzoso y la pérdida de los medios de subsistencia y de un nivel de vida adecuados (ONU, 2019). Para lo cual existen distintas regulaciones que deben ser estandarizados para el alcance de la Agenda 2030.

Impacto Social Adicionalmente, el gasto de inversión pública es relevante porque el acceso a los **servicios** que brinda puede reducir algunas brechas entre mujeres y hombres. Por ejemplo, en el caso de la provisión de infraestructura básica y social que garantice el acceso a la educación y a servicios de salud. En el diseño y desarrollo de la infraestructura **deben tomarse en cuenta las necesidades específicas y roles de las mujeres**, así como las principales tendencias en materia. Pues, las mujeres son las principales usuarias de la infraestructura social, como planteles educativos, hospitales y guarderías (Lallement, 2013; Strumskyte, 2019).

Objetivo

El gasto de inversión pública es uno de los factores que impulsan el crecimiento económico y la productividad; brinda cohesión social y actúa como instrumento de política contracíclica (CIEP, 2022b). Además es un instrumento que permite cerrar brechas de desigualdad y la consecución de los ODS. En este capítulo se presenta **cómo se relaciona el gasto de inversión pública con los ODS** con el propósito de mostrar su transversalidad

con asuntos económicos, sociales y ambientales. Posteriormente se señalan las características principales de la vinculación de los objetivos con el gasto de inversión, las metodologías implementadas para su estudio y los principales hallazgos. Al final se presentan los resultados e implicaciones que tiene el gasto de inversión pública para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Cuadro 8.1. Servicios de Infraestructuras y ODS

Impacto Económico	Impacto ambiental	Impacto social
ODS 1 Fin de la pobreza;	ODS 3 Salud y bienestar;	ODS 4 Educación de calidad;
ODS 2 Hambre cero. Mayor seguridad alimentaria, agricultura sostenible;	ODS 6 Agua limpia y saneamiento;	ODS 5 Igualdad de género;
ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico;	ODS 13 Acción por el clima;	ODS 7 Energía asequible y no contaminante;
ODS 9 Industria, Innovación e Infraestructura; y	ODS 14 Vida submarina; y	ODS 10 Reducción de las desigualdades;
ODS 12 Consumo y producción sostenibles.	ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres.	ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles;
		ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas; y
		ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: Sánchez y cols. (2017).

8.1 Gasto público en **inversión pública**

En México, el gasto de inversión pública aprobado en el PEF 2023 es de 1 billón 189 mil 793.6 mdp, el cual representa el 14.3 % del total del gasto aprobado y 3.9 % del PIB. Este monto permanece por debajo del 5.9 % de 2016, la mayor inversión en los últimos diez años. Además que permanece por debajo del **4 % del PIB, mínimo necesario para el alcance de los ODS** (CEPAL, 2022).

Reto fiscal

Aunque se reconoce que la inversión pública es necesaria para alcanzar los ODS, mantenerla en los niveles sugeridos es un **reto en términos fiscales por el reducido espacio fiscal existente en el apaís** (CIEP, 2022m). Los países de ingresos medios (como México) requieren llevar a cabo reformas fiscales que les permitan incrementar sus fondos disponibles, reducir las pérdidas en el proceso de inversión pública y promover las asociaciones público-privadas, así como el financiamiento multilateral a través de bancos regionales de desarrollo (IDS, 2018). La planeación de la inversión pública que considere los ODS permitiría, además, la creación de empleos, transitar a una economía más verde, mitigar el cambio climático, contar con sistemas de alimentación sostenibles y ampliar el acceso a servicios de educación, energía y salud, entre otros (IDS, 2018).

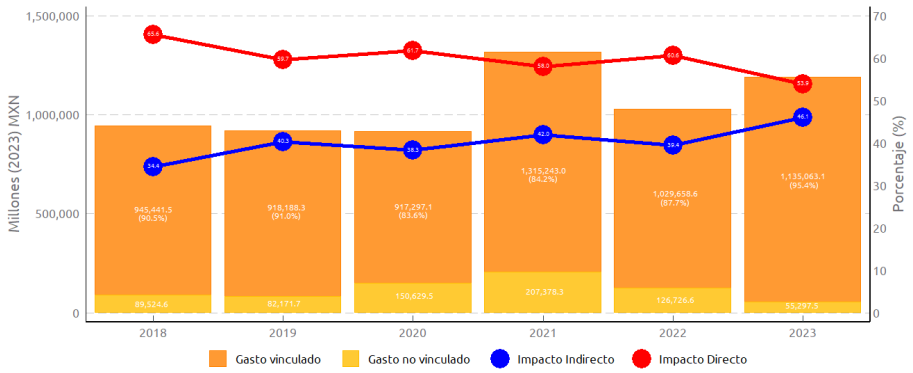
8.1.1 Vinculación con la Agenda 2030

Aunque el gasto de inversión tiene impacto directo e indirecto en los diecisiete ODS, en México no toda la inversión pública está vinculada a ellos (SHCP, 2023a). **Desde 2018, se identifica que más del 80 % del gasto en inversión pública tiene relación con los ODS** (figura 8.1). No obstante, esta proporción ha cambiado, pues de tener una vinculación del 90.5 % en para 2018, pasó a una de 84.2 % en 2021 y de 95.4 % para 2023.

Impacto directo e indirecto

En 2023, del 95.4 % del presupuesto vinculado, el **53.9 % tuvieron un impacto directo y 46.1 % indirecto** en los ODS. En la figura 8.1 se observa que las vinculaciones de impacto indirecto han aumentado con el paso del timepo, mientras que las de impacto directo decrecieron de 2018 a 2023. Este aumento de vinculaciones indirectas se presenta con los mismos programas pero con una mayor relación con otros ODS.

Figura 8.1. Gasto de inversión y su vinculación con ODS's



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a).
Nota 1: Los porcentajes de los impactos directo e indirecto corresponden al número de vinculaciones totales, no al porcentaje respecto al gasto de inversión.

Metas y programas

Para 2023, el gasto de inversión pública se vincula con los ODS a través de **84 metas, 25 ramos y 79 proyectos y programas del gasto aprobado** (Cuadro 8.1.1). Aunque este gasto está mayormente vinculado con los ODS respecto a años previos, el número de metas que incide es menor a las de 2018. El único **cambio de 2022 a 2023** es que no hay vinculación con la meta 3.11 relacionada con el apoyo de la investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para enfermedades; sin embargo, se agrega la meta 8.2 referente al logro de niveles más elevados de productividad económica.

Cuadro 8.2. Características de las vinculaciones

Año	Metas	Ramos	Proyectos y Programas
2018	112	35	185
2019	107	37	141
2020	104	28	113
2021	104	34	127
2022 (Aprobado)	84	23	80
2023 (Aprobado)	84	25	79

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a).

Metodologías de análisis

Para determminar cuántos recursos se asignan a cada meta, a continuación, se revisa el gasto de inversión pública en el avance de los ODS. Para ello, se utilizan dos metodologías en el análisis de los datos:

1. Los ODS comparten presupuesto entre sí debido a que los programas impactan transversalmente en el gasto de inversión, por lo que no se divide el gasto destinado a cada objetivo, sino que se duplica; y
2. El gasto se reparte de forma equitativa entre los ODS vinculados a un mismo programa.

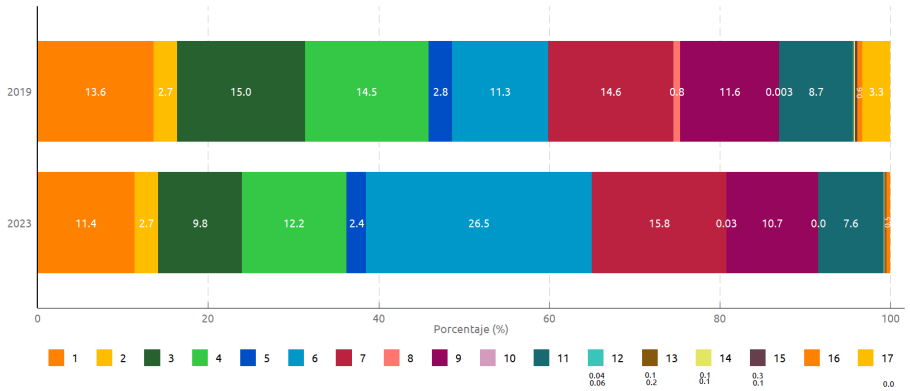
Ambas metodologías permitirán identificar cuáles son los ODS con mayor gasto de inversión pública.

i. Vinculaciones, duplicidades y transversalidad

En 2023 el **ODS 6 *Agua y saneamiento*** predomina en esta metodología, después el **ODS 7 *Energía asequible y no contaminante*** y el ODS 4. Mientras que los menos fortalecidos son el ODS 14 (vida sumbarina) y ODS 17 (alianzas para lograr los objetivos) que no tuvieron presupuesto de inversión vinculado en el PEF 2023. Los principales cambios de 2019 al 2023 fueron en el crecimiento de los ODS 6, el ODS7 y las reducciones al ODS 3 (Salud y bienestar) y ODS 17.

De 2019 a 2023, los **ODS 6** y **ODS 7** tuvieron los mayores incrementos del presupesto,

Figura 8.2.
Proporcionalidad del gasto de inversión en cada ODS



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a).
Nota: Se considera el gasto de impacto directo e indirecto, por lo que existen duplicidades entre algunos ODS.

por 867 mil 405.6 mdp y 209 mil 626.6 mdp, respectivamente. Se observan cambios importantes en el ODS 6 debido a que aumentaron las vinculaciones de la meta 6.5 *Gestión integrada de los recursos hídricos* y la 6.8 *Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento* (esta última no presenta indicadores). Mientras que el ODS 7 mantuvo una vinculación de las metas 7.1 a 7.5; aunque sólo tienen indicadores la 7.2 con la *Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía* y la 7.3 sobre la *Intensidad energética medida en función de la energía primaria y el PIB*.

ii. Vinculaciones sin duplicidad

El Cuadro II. muestra que el gasto de inversión directa fue de 531 mil 061 mdp para 2019 y 732 mil 551 mdp para 2023. Mientras que el gasto de inversión indirecto fue de 443 mil 279 mdp para 2019 y de 980 mil 158 mdp para 2023; lo que implica que la vinculación del **gasto de inversión ha crecido en ambos tipos de impacto**. Sin embargo, el gasto de inversión indirecto ha tenido mayor alcance sobre el directo en el período de análisis debido al número de vinculaciones y por su crecimiento percentual.

Similitud con el PEF

Esta metodología señala que el **ODS 6** es el objetivo con mayor presupuesto de impacto indirecto; lo cual es semejante a los resultados de la metodología anterior. Pero, a diferencia de la Figura 8.2, el ODS 6 se encuentra por debajo del **ODS 7** en su clasificación por impacto directo. Lo cual coincide con la clasificación funcional del gasto de las Cuentas Públicas y los PEF; ya que, la función de *Combustibles y Energía* prevé el 47.7 % del total del gasto en infraestructura para 2023 (CIEP, 2022i). Es decir, el gasto de inversión vinculado a ODS, mantiene similitud con la clasificación funcional del gasto en el PEF.

Por otro lado, el **ODS 9** (industria, innovación e infraestructura) es el segundo de mayor presupuesto directo. Esta metodología coincide con la anterior en cuanto a las disminuciones en el presupuesto del ODS 9. Asimismo, este hallazgo es similar al reportado por CIEP (2022c), que apunta sobre la necesidad de un mayor financiamiento para el ODS 9 en México pues no alcanza los niveles observados desde 2018.

8.2 Avances en los ODS

En total existen **84 metas vinculadas con el presupuesto del gasto de inversión para 2023**, de las cuales sólo **43 de ellas tienen seguimiento** con indicadores. Tomando en cuenta la metodología 1 con el gasto duplicado; 74.8 % del gasto no tiene un indicador de seguimiento y sólo el 25.2 % lo tiene. En tanto que si se considera la segunda metodolo-

Cuadro 8.3. Variación de impacto 2019-2023 (millones de pesos de 2023)

	2019		2023		Variación Real (%)	
ODS	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto
1	19,184.4	1,320.0	16,055.4	22,551.2	-16.3	1608.5
2	14,751.0	3,931.4	16,055.4	24,883.9	8.8	533.0
3	26,889.9	28,881.9	23,089.6	40,954.2	-14.1	41.8
4	35,040.0	43,970.7	36,428.0	43,213.2	4.0	-1.7
5	468.5	29,121.7	0.0	24,652.6	-100.0	-15.3
6	28,121.5	2,100.3	148,041.4	402,505.5	426.4	19064.3
7	61,875.0	151,655.6	177,413.6	66,885.5	186.7	-55.9
8	11,648.9	3,848.9	1,035.7	143,802.4	-91.1	3636.2
9	296,022.7	29,151.6	166,208.6	18,859.9	-43.9	-35.3
10	13.2	123.6	15.5	149.9	17.7	21.3
11	23,028.1	34,239.3	26,406.2	36,088.6	14.7	5.4
12	90.8	425.0	847.6	633.4	833.5	49.0
13	345.4	569.1	3,263.2	11,916.0	844.8	1993.7
14	1,222.5	0.0	111,877.1	0.0	9051.7	0.0
15	964.4	1,965.6	290.1	403.5	-69.9	-79.5
16	7,577.9	2,582.9	5,523.2	23,527.9	-27.1	810.9
17	3,816.3	109,391.4	0.0	119,130.7	-100.0	8.9
Total	531,060.6	443,278.9	732,550.8	980,158.4	37.9	121.1

Nota 1: Datos en millones de pesos a precios de 2023.
Nota 2: La suma entre el gasto directo e indirecto no corresponde a las transferencias totales para cada ODS por la estructura de la base de datos de SHCP.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023a).

gía, puede identificarse que el gasto de impacto directo tiene el 77 % de vinculación a una meta sin indicador; mientras que en el de impacto indirecto, el 70.4 % no cuenta indicadores. En este sentido, la asignación de indicadores requiere una coordinación institucional para la medición del avance de la Agenda 2030 en materia de gasto de inversión.

8.3 **Implicaciones** de política pública

El gasto de inversión pública es fundamental en el crecimiento económico, para impulsar un desarrollo más incluyente con equidad de género y para el avance en la mayor parte de los ODS y sus metas en el tiempo establecido.

ODS con mayor gasto

El gasto de inversión pública tiene un efecto transversal en el cumplimiento de los ODS pues su presupuesto y efectos repercuten en todos los objetivos de forma directa e indirecta. A pesar de esto, en el capítulo se identificó que **existen objetivos más fortalecidos que otros**. Pues, de acuerdo con las dos metodologías de estudio, **los objetivos 6, 7 y 9** sobresalen por su prioridad en la asignación de gasto de inversión.

Recursos fiscales adicionales

El fortalecimiento del gasto de inversión pública a través de proyectos que beneficien al resto de los objetivos resulta esencial para el cumplimiento de la Agenda 2030. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, **mantener un ritmo de inversión del 4 % del PIB es un reto para las finanzas públicas dado el reducido espacio fiscal** existente en el país. Por ello, se requiere de nuevos cambios fiscales que apuntalen los ingresos públicos, mejoren la eficiencia de la inversión pública que se lleva a cabo, permitan la participación del sector privado, así como el acceso a fuentes de financiamiento multilateral a través de bancos de desarrollo regionales, entre otras fuentes.

PARTE II

RECURSOS Y SUBNACIONALES

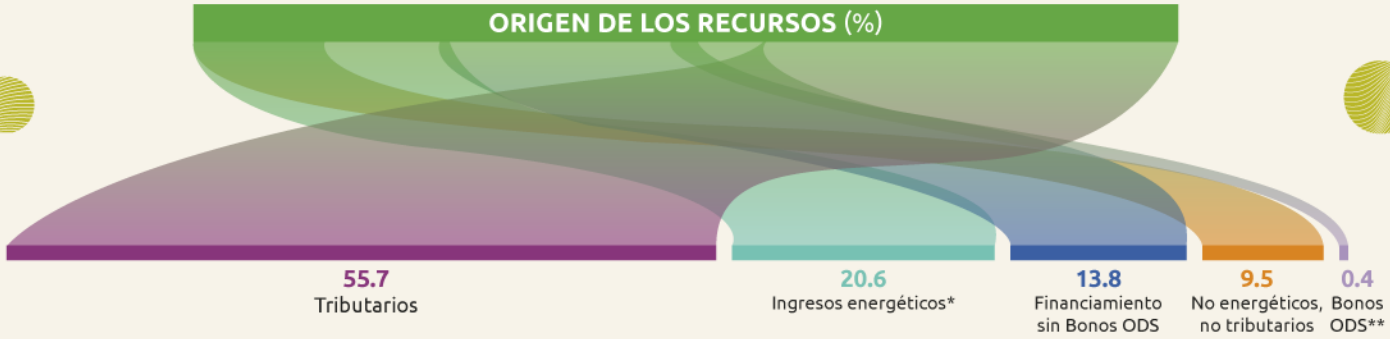
Recursos
sostenibles para el desarrollo

$8,299,648 MPD

26.98% del PIB

La política de captación de recursos, ingresos y deuda, incide en el cumplimiento de los ODS, no sólo en su función recaudatoria, sino en su capacidad correctiva, coercitiva y asignativa.

ORIGEN DE LOS RECURSOS (%)



INCIDENCIA

PRINCIPIO CORRECTIVO

5 IGUALDAD DE GÉNERO

Razón de contribuciones al Sistema Fiscal entre mujeres y hombres.

2019	2023
0.7	0.7

10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

Razón de contribuciones al Sistema Fiscal entre el 10% con mayores ingresos y el 10% con menores ingresos.

2019	2023
15.8	14.5

Equidad intergeneracional

Razón de contribuciones al Sistema Fiscal entre la población en edad de trabajar y la que no.

2019	2023
3.0	2.9

PRINCIPIO COERCITIVO (% DEL PIB)

3 SALUD Y BIENESTAR

Recaudación por IEPS a tabaco.

2019	2023
0.17	0.16

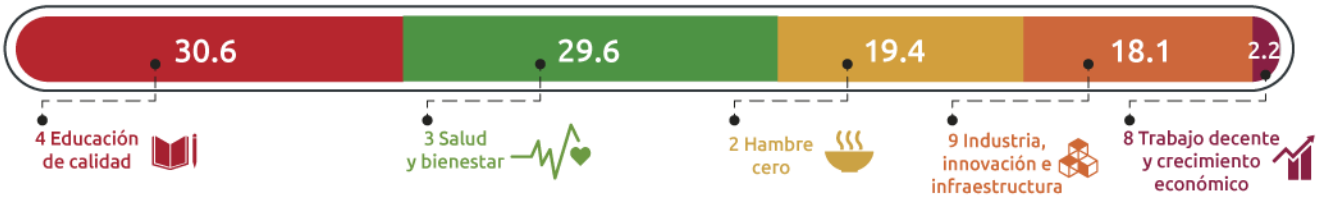
12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES

Recaudación por IEPS a combustibles automotrices.

2019	2023
1.22	0.90

PRINCIPIO ASIGNATIVO (%)

Del total de recursos obtenidos por Bonos ODS se asignaron en 2022 de la siguiente manera.



Pese a no contar una vinculación en la captación de recursos con el desarrollo sostenible, el presente capítulo expone un marco conceptual sobre su incidencia en el cumplimiento del mismo.

* Ingresos petroleros y CFE
** Se consideró la información reportada a 2022 y deflactada a 2023

Capítulo **9**

Recursos **sostenibles** para el **desarrollo**

por Ricardo Cantú Calderón y Juan Pablo López Reynosa

El **pilar fiscal**: recaudar para desarrollar

Para hacer política pública, el sector público tiene que captar recursos y lo hace a través de los ingresos presupuestarios (Apartado 9.1) y el endeudamiento (Apartado 9.2). Los primeros se refieren a impuestos, derechos y contribuciones que disponen los diferentes órdenes de gobierno sobre las actividades económicas. Los segundos se refieren a recursos por deuda emitida con objetivos específicos. Análisis preliminares estiman que para cumplir con los ODS de 2022 a 2030 se requiere movilizar de entre 6.8 % y 8.0 % del PIB anualmente (SHCP, 2023b). En este contexto, presentamos un marco conceptual sobre cómo **el diseño y captación de recursos federales inciden en los ODS** y reconocemos la relevancia de la recaudación en la distribución de las obligaciones fiscales y en el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

9.1 **Ingresos** y **recaudación** con ODS

Para 2023, se estiman **ingresos presupuestarios por 7.1 billones de MXN**, equivalentes a 22.7 % del Producto Interno Bruto (PIB), con un crecimiento real de 7.5 % respecto a 2019. Estos se componen en 64.9 % por ingresos tributarios, 24.1 % por ingresos por energía y 10.0 % por otras contribuciones. Dado que la política recaudatoria influye en la toma de decisiones de los agentes económicos, a través de ella, se **pueden fomentar los ODS a través de tres principios**:

Recaudatorio: Fortalecer la recaudación para el diseño, implementación y continuación de políticas públicas (Apartado 9.1.1).

Correctivo: Reducir las desigualdades socioeconómicas y de oportunidades entre deciles de ingreso, sexo y edades (Apartado 9.1.2).

Coercitivo: Corregir comportamientos de los agentes económicos considerados subóptimos socialmente (Apartado 9.1.3).

9.1.1 El principio **recaudatorio**

Este principio está vinculado con el ODS 17.1[28] y se refiere al mejoramiento de la **capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales**. Para cumplir lo anterior, se pueden considerar cuatro acciones:

i. **fortalecer** el sistema existente de recaudación tributaria.
ii. **fomentar** el pago voluntario de los y las contribuyentes,
iii. **reconocer** los riesgos de la recaudación y
iv. **proponer** nuevas formas de gravar.

[28] ODS 17.1: Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales.

i. **Fortalecimiento**: recaudar con control, claridad y simplificación

Primero, con el objetivo de combatir la evasión y elusión fiscal, se puede fortalecer al Sistema de Administración Tributaria (SAT) a través de: **control**, enfocado al monitoreo sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales; **claridad**, evitando huecos legales que propicien y permiten la elusión; y **simplificación**, facilitando el pago de obligaciones y modificando el marco legal en materia de servicios digitales (CIEP, 2019, 2020d, 2021c).

ii. **Fomento**: incentivar y ampliar el pago voluntario

Segundo, la **baja moral tributaria** en México ha estado motivada por la percepción de la corrupción, la mala calidad de servicios públicos, la falta de progresividad en el sistema fiscal y por normas sociales (CIEP, 2020e). Una proporción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) han dejado de cumplir con sus obligaciones fiscales por la baja probabilidad de ser auditado y la complejidad del sistema tributario (CIEP, 2020a). En este sentido, se requiere mejorar la política de acompañamiento por parte de la autoridad tributaria para educar y fomentar el pago de impuestos (CIEP, 2020a).

iii. **Riesgos fiscales**: reconocer los supuestos y escenarios económicos

Tercero, existen variables macroeconómicas exógenas a las decisiones gubernamentales que afectan la recaudación y su potencial. En este sentido, ante los **escenarios macroeconómicos inciertos** y los diversos supuestos en las estimaciones, es importante ampliar el debate público para establecer prioridades y líneas de acción, en caso de alguna eventualidad (CIEP, 2022k). Por ejemplo, México, al ser un país con importantes ingresos petroleros, necesita propiciar discusiones sobre los efectos del precio del petróleo y los posibles incentivos fiscales para contener sus consecuencias en la economía, inflación y bienestar social, como lo fue el año 2022 (CIEP, 2022l).

iv. **Nuevos gravámenes**: cambiar y mejorar el marco fiscal

Cuarto, en el documento **Ingresos Públicos en México: Hacia un Nuevo Sistema Fiscal**, se realizaron simulaciones (con fines ilustrativos) sobre cambios en el marco fiscal para estimar sus potenciales recaudatorios y cumplir con distintas metas del desarrollo (CIEP, 2021d). Dichas simulaciones incluyeron:

Modificar las **deducciones** personales: Lograría una mayor progresividad e incrementaría la recaudación en 0.05 % del PIB.

Modificar los rangos del ISR a **personas físicas**: Fortalecería la progresividad e incrementaría la recaudación en 0.1 % del PIB.

Gravar la **capitalización** de mercado de las empresas: Incrementaría la recaudación en 0.1 % del PIB.

Reducir la **informalidad** a 0 %: Recuperaría una pérdida recaudatoria de 0.33 % del PIB.

Reducir las transferencia de utilidades a **paraísos fiscales**: Incrementaría la recaudación en 0.33 % del PIB.

Gravar con IVA los alimentos y medicinas: Incrementaría la recaudación en 1.1 % del PIB; no obstante, se reconoce su regresividad y su impacto en el bienestar social.

Aumentar la participación femenina en el mercado laboral formal: Un 65.1 % de participación femenina (promedio de la OCDE), recaudaría por concepto de Contribuciones a la Seguridad Social (CSS) un 0.13 % del PIB adicional.

9.1.2 El prinicipio **correctivo**

Este principio está vinculado con el ODS 10.4[29] y se refiere a la adopción de **políticas fiscales que logren una mayor igualdad**. Lo anterior se traduce en aportaciones tributarias[30] progresivas, mayores oportunidades económicas para las mujeres y equidad intergeneracional. Utilizando la información del INEGI (2019, 2021), se estimaron las con-

[29] ODS 10.4: Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.
[30] Por conceptos de Impuesto Sobre la Renta (ISR), CSS obrero-patronales al IMSS, Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial a Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre los Automóviles Nuevos (ISAN) e importaciones.

tribuciones totales por grupo socioeconómico, género y grupo etario (CIEP, 2022n).

i. **Progresividad**: disminución desde 2019

Para diseñar un sistema fiscal donde los contribuyentes con mayores recursos sean quienes efectivamente más aporten, se necesita plantear el uso de indicadores que permitan realizar una mejor evaluación de las obligaciones tributarias y su relación con el desarrollo. Lo anterior destaca en un contexto donde, entre 2019 y 2021, el 1 % más rico captó el 21 % de la riqueza generada (OXFAM, 2023). Particularmente, para 2023, el decil X aportaría 14.5 veces más que el decil I; no obstante, **esta diferencia sería menor a lo observado en 2019**, cuya razón fue de 15.8 (Cuadro 9.1).

Cuadro 9.1. Contribuciones netas y su progresividad

Decil	2019	2023
I	19,421	26,201
II	28,647	41,218
III	38,514	54,263
IV	46,688	68,360
V	56,289	80,845
VI	67,455	98,862
VII	82,295	120,029
VIII	103,683	148,753
IX	144,524	202,311
X	307,392	380,329
Razón X/I	**15.8**	**14.5**

Nota: Valores a precios de 2023.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2022n).

ii. **Igualdad de género**: sesgos económicos

Para reducir la brecha recaudatoria entre hombres y mujeres, es necesario entender los sesgos económicos para disminuir las desigualdades por sexo. En 2019 y 2023, **las mujeres aportarían el 70 % de lo que los hombres harían** (Cuadro 9.2). Sin embargo, esto se debe, principalmente, a una baja participación de las mujeres en el mercado laboral formal, la carga del trabajo no remunerado, brecha salarial y la concentración de las deducciones todavía existentes (CIEP, 2021a, 2022o). Por ejemplo, durante el periodo de la pandemia, las actividades de cuidados, alimentación y limpieza de la vivienda se incrementaron y las mujeres aportaron el 73.3 % del valor económico de estas (CIEP, 2022o).

Cuadro 9.2. Contribuciones netas y su igualdad

Sexo	2019	2023
Hombres	122,158	162,922
Mujeres	79,841	109,128
Razón M/H	**0.7**	**0.7**

Nota: Valores a precios de 2023.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2022n).

iii. **Equidad generacional**: obligaciones heredadas

Los ODS no contemplan las posibles inequidades intergeneracionales y, en este sentido, es importante reconocer la transición demográfica y cualquier obligación heredada a las futuras generaciones (CIEP, 2022n). Para 2023, los recién nacidos tendrían un 33.4 % más obligaciones fiscales que aquellos que nacieron en 2019 (Cuadro 9.3). Asimismo, la población en edad de trabajar aportaría al 2.9 veces más que la población que no está en edad de trabajar, medido a través de las cuentas generacionales y el ciclo de vida fiscal.

9.1.3 El principio **coercitivo**

Este principio está vinculado con los ODS 3.5[31] y 12.c[32] y se refiere a la prevención de productos nocivos para la salud y a la racionalización de subsidios a combustibles fósiles.

[31] ODS 3.5: Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.
[32] ODS 12.c: Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en

Cuadro 9.3. Contribuciones netas y su distribución etaria

Edades	2019	2023
0-4	203,450	271,306
5-9	258,979	342,393
10-14	331,398	434,162
15-19	422,941	553,435
20-24	525,576	693,708
25-29	579,934	804,876
30-34	613,852	844,574
35-39	618,602	838,461
40-44	616,749	815,719
45-49	596,450	771,401
50-54	540,786	719,035
55-59	448,396	616,444
60-64	359,138	520,335
65-69	282,537	413,639
70-74	209,925	292,770
75-79	159,723	225,690
80-84	122,716	169,006
85-89	85,194	120,748
90-94	73,845	96,716
95-99	45,225	57,252
100-104	21,053	29,901
105 o más	5,994	19,967
Razón PET/Distinto a PET	**3.0**	**2.9**

Notas: Valores a precios de 2023. La tasa de descuento utilizada fue del 7 % anual.
PET: Población en edad de trabajar y se consideran los de 15 a 64 años.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2022n).

i. IEPS al **tabaco**

Las políticas públicas enfocadas al tabaco[33] no solo desincentivan su consumo, sino también **reducen la pobreza y contribuyen a vidas más largas** y productivas. Esto se debe a cuatro factores (CIEP, 2022b):

i. **menor gasto** directo en su compra,
ii. **menores costos** asociados al tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco,
iii. **menores pérdidas** de productividad y días laborales y
iv. **menos muertes** prematuras.

La recaudación por IEPS a tabaco se ha mantenido en un rango entre 0.16 % y 0.19 % del PIB, entre 2019 y 2023. No obstante, desde 2021 se observa una reducción de un punto porcentual cada año (Figura 9.1).

ii. IEPS a **combustibles**

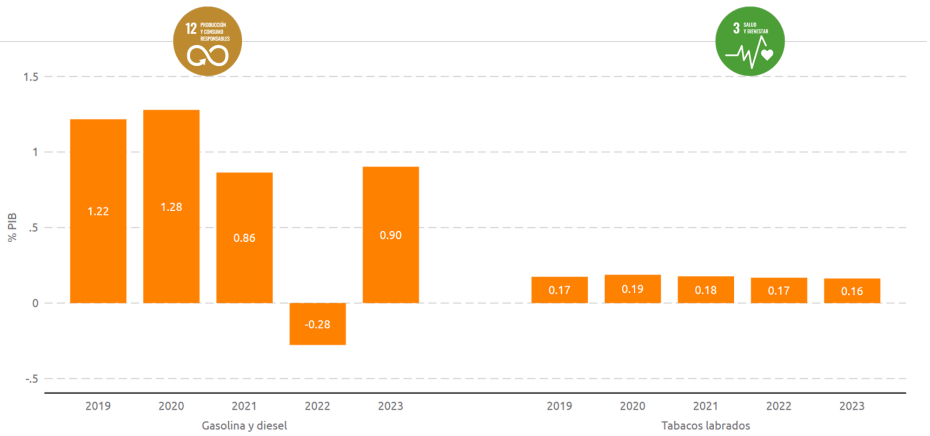
El IEPS a combustibles fósiles es un gravamen que fue negativo en 2022, debido a los incentivos fiscales. **Su renuncia recaudatoria se estima en 397 mil 298 mdp**[34]. En este sentido, se deben entender y discutir los costos de oportunidad de estos incentivos y las repercusiones que tienen en fomentar el consumo de gasolinas en el medio ambiente. La LIF 2023 estima recibir ingresos por IEPS a combustibles automotrices equivalentes al 0.9 % del PIB, cifra menor a lo observado en 2019 o 2020 (Figura 9.1). No obstante, esta cifra puede ser menor si se mantienen, en 2023, los incentivos fiscales observados durante 2022.

desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas.

[33] Este es uno de los cuatro impuestos asociados directamente a la salud e incluye el IEPS aplicado sobre tabaco, alcohol, bebidas saborizadas y alimentos no básicos con alta densidad calórica. Para 2023, se estima que la recaudación por estos gravámenes sea equivalente a 0.61 % del PIB (Capítulo 5).

[34] Conformados por una recaudación negativa más lo que no se recaudó. Este cálculo no contempla el IVA que pudo ser cobrado ante un precio mayor en gasolinas, ni la compensación fiscal generada por un saldo a favor del IEPS contra otros impuestos como IVA o ISR (CIEP, 2023b).

Figura 9.1.
Recaudación por IEPS: combustibles y tabaco



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2021a, 2022b).

9.2 **Endeudamiento** y ODS

El Gobierno tiene también la facultad de emitir deuda para captar mayores recursos. Sin embargo, al ser recursos que deben pagarse en el futuro más los respectivos intereses, no se consideran ingresos. En septiembre de 2020, se emitió el primer bono soberano alineado al cumplimiento de los ODS, alineado al PND y al Plan de Desarrollo Sostenible (SHCP, 2020b) y se vio incentivada por la tendencia de flujos hacia fondos de inversión sustentables[35].

9.2.1 Los **bonos ODS**

Los *Bonos ODS* fueron **emitidos bajo cuatro principios** (PNUD, 2021):

Estrategia: Definiendo los posibles impactos sobre los ODS, a la vez que excluyen programas que se contrapongan a los objetivos del desarrollo sustentable.

Enfoque de gestión: Midiendo el impacto y manejo del diseño y operación sobre la asignación de los recursos.

Transparencia: Volviendo accesible la información relevante acerca de los recursos captados de los bonos u otros temas presupuestarios relacionados.

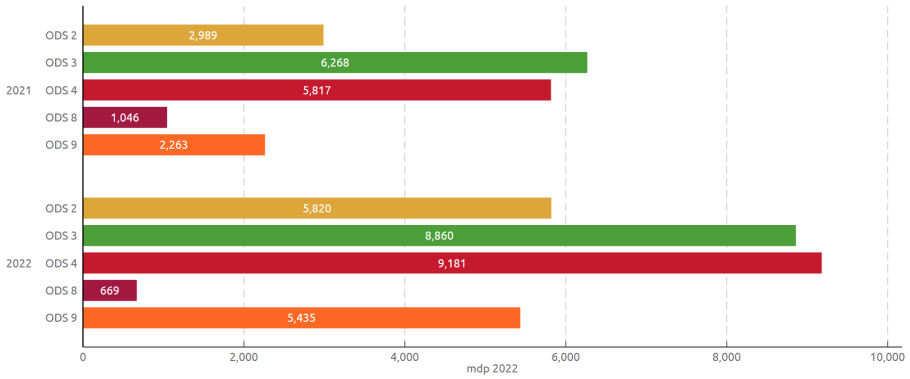
Gobernanza: Fortaleciendo la capacidad institucional y mecanismos de control que contribuyan al Desarrollo Sostenible.

9.2.2 La **vinculación** deuda y presupuesto

Una vez captados los recursos por medio del financiamiento, **se aplica un criterio de selección para proyectos elegibles y una evaluación de impacto** (SHCP, s.f.). Primero, con base en la vinculación del presupuesto a los ODS, la SHCP apoyada por un *Comité de Economía Inclusiva y Sostenible* selecciona programas elegibles para la asignación del presupuesto. Segundo, aplica un *criterio geoespacial de elegibilidad* para garantizar que los recursos se asignen a zonas donde las brechas sobre el cumplimiento de ODS sean mayores. Tercero, realiza la asignación de recursos, los cuales deben ser monitoreados. Cuarto, el CONEVAL e INEGI deben mantener una evaluación de impacto. Finalmente, esta información debe ser revisada de forma externa.

[35] En este sentido, se decidió inaugurar este programa de financiamiento guiado por cinco objetivos (SHCP, 2020b): **ampliar la base** de inversionistas sobre deuda gubernamental; **mejorar el descubrimiento de precios** para otros emisores mexicanos; **reforzar las políticas públicas** orientadas al desarrollo; **ofrecer mayor transparencia** del gasto público y el cumplimiento de los ODS; y **reafirmar el liderazgo** de en la región como emisor soberano y emergente en instrumentos financieros innovadores.

Figura 9.2.
Asignación de recursos por Bonos ODS



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2021a, 2022b).

9.2.3 La **asignación** de los recursos

En términos nominales, por medio de los instrumentos de deuda, se percibieron 18 mil 382 mdp y 29 mil 966 mdp en 2021 y 2022, respectivamente; **lo que equivale en 1.8 % y 2.4 % de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)**. Con base en los criterios de elegibilidad los recursos obtenidos por *Bonos ODS*, se han enfocado en cinco:

ODS 2: Hambre cero.

ODS 3: Salud y bienestar.

ODS 4: Eduación de calidad.

ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.

ODS 9: Industria innovación e infraestructura.

Dicho lo anterior, **la mayoría de estos recursos se han destinado al cumplimiento de los ODS de salud y educación** (Cuadro 9.4). Para 2022, el 30.6 % de los recursos fueron asignados a salud[36] y el 29.6 % a educación[37]; mientras que el ODS al que menos se le asignan recursos es el relacionado a trabajo decente y crecimiento económico, con 2.2 % en 2022[38] (Figura 9.2).

Cuadro 9.4.
Principales programas presupuestarios que reciben recursos por Bonos ODS 2022

Programa Presupuestario	ODS vinculado	monto (mdp)	% del total
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	3	6,570.7	21.9
Apoyos a centros y organizaciones de educación	4	4,056.0	13.5
Sembrando Vida	2	3,853.2	12.9
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	4	3,123.1	10.4
Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de carreteras	9	2,393.0	8.0
Atención a la Salud	3	2,068.6	6.9
Conservación de infraestructura de caminos rurales y carreteras alimentadoras	9	1,723.8	5.8
Producción para el Bienestar	2	1,541.3	5.1
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	4	932.9	3.1
Proyectos de construcción de carreteras	9	669.2	2.2
Resto de programas	na	3,033.9	10.1

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2021a, 2022b).

[36] El programa que recibe mayores recursos provenientes de bonos sostenibles está vinculado a la *atención de salud y medicamento a la población sin seguridad social.*
[37] Los programas de educación son los vinculados a *centros de educación* y *becas del bienestar*.
[38] Para este ODS, se asignan recursos al programa de *Inclusión financiera* a cargo del Banco del Bienestar.

9.2.4 La **sostenibilidad** enfocada en el desarrollo

Para 2023, se cuenta con la intención de mantener la **colocación de bonos vinculados al desarrollo sostenible** en mercados externos y formar un mercado interno de bonos gubernamentales sostenibles en el mercado interno (Bondes G) (SHCP, 2020c). El PNUD (2022) realizó recomendaciones sobre el funcionamiento de estos instrumentos:

- **Fortalecer** la coordinación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la SHCP sobre el criterio de selección de programas elegibles.
- **Construir** indicadores que midan resultados del gasto y se reflejen su contribución a los ODS.
- **Mejorar** la identificación de la población beneficiaria, pese a los retos que representa obtener información individual y desagregada.
- **Publicar** las bases de datos relacionadas a los programas elegibles en un solo sitio.
- **Reforzar** la relación entre los resultados y sus indicadores sobre la cadena de valor.
- **Afianzar** el monitoreo y mecanismos de contabilidad a nivel subnacional.
- **Proveer** información histórica de la asignación e impacto de los recursos sobre distintos ODS y al mismo tiempo permitir modificaciones a los programas elegibles con base en la visión nacional de desarrollo.

9.3 **Implicaciones** de política pública

Las políticas de ingresos y endeudamiento inciden en el cumplimiento de los ODS en sus tres principios: recaudatorio, correctivo y coercitivo. En este sentido, es posible alinear los objetivos recaudatorios y de financiamiento a los indicadores de evaluación del desarrollo sostenible. Esto es relevante ante un escenario nacional donde el espacio fiscal se ha reducido y ante un panorama macroeconómico internacional incierto con tendencia alcista en la inflación y las tasas de interés (CIEP, 2021b). Más aun, **las políticas recaudatorias deben contar con perspectiva intergeneracional**.

i. Una política de ingresos **con objetivos**

Las políticas de ingresos tienen el potencial de complementar las de gasto público en el cumplimiento de los ODS. **No obstante, no existe una clasificación que vincule la política de ingresos al cumplimiento de ODS**. Sus indicadores están concentrados en resultados recaudatorios o relacionados a la desigualdad por ingresos.Por lo que indicadores como los planteados en el presente capítulo fortalecen la evaluación y discusión pública sobre las políticas de ingreso.

Por ejemplo, la **razón de aportaciones al Sistema Fiscal entre el 10 % con mayores ingresos y el que menos** se reduciría de 15.8 veces a 14.5 veces entre 2019 y 2023. Asimismo, hay sesgos económicos como la carga de trabajo no remunerado, brecha salarial y participación en el mercado formal que generan una **brecha recaudatoria entre hombres y mujeres** del 30 %. Por último, se busca **fomentar la inlusión de indicadores que contengan perspectiva de la transición demográfica y la equidad intergeneracional**, los cuales no fueron identificados en el marco conceptual actual de los indicadores recaudatorios alineados a los ODS.

ii. Endeudamiento **para desarrollo sostenible**

La emisión de deuda soberana por medio de los Bonos ODS es una manera de captar mayores recursos para el cumplimientos del desarrollo sostenible. Sin embargo, para 2022 estos recursos representaron el 2.4 % de los RFSP. Se planea continuar con su emisión durante 2023 tanto en el mercado interno como externo. No obstante, es posible mejorar el desarrollo de este mercado financiero en términos de transparencia, monitoreo y evaluación. Además, **al ser un instrumento de deuda, se debe considerar el pago futuro del monto captado más intereses en la sostenibilidad fiscal**.

iii. **Otros recursos** disponibles

La captación de recursos abordado en el presente capítulo incluye los ingresos públicos presupuestarios y la emisión de deuda del Gobierno Federal. No obstante, existen **otras maneras de percibir recursos con el objetivo de cumplir con los ODS**, como los impuestos verdes o incentivos fiscales para la transición energética, a cargo de los Gobiernos subnacionales (Capítulo 10); bonos verdes y sostenibles, emitidos por Entidades Federativas o la Banca de Desarrollo[39];la cooperación internacional o la inversión privada. Cabe destacar que, **los flujos, recursos y cooperación entre los actores públicos, privados, sociedad civil, cooperación internacional y bancos de desarrollo son necesarios para cumplir con los ODS**.

[39] Donde se destacan los bonos sociales con enfoque de género por parte de FIRA y los bonos sustentables destinados para infraestructura de BANOBRAS (SHCP, 2023b)

Subnacionales

A pesar de que todos las entidades vinculan ODS en sus PED, 11 de los 32 lo reflejan en sus presupuestos. En herramientas fiscales, 19 de los 32 estados aplican impuestos verdes y 2 utilizan bonos para financiar proyectos sostenibles.

INCIDENCIA EN EL SISTEMA FISCAL

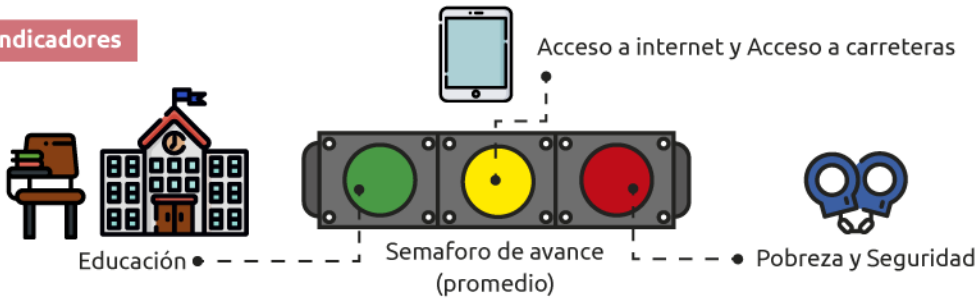
Ingresos (IPTEs)

Predial — Descuentos a viviendas con paneles solares, proyectos con tecnologías limpias.

Tenencia — Entre más contaminante sea la fuente de energía del auto, más se cobra.

Impuesto sobre uso de suelo — Gravámen a la emisión de contaminantes al subsuelo

Avance en indicadores



Deuda

Bonos verdes

CDMX

Proyectos de transporte sustentable, administración de agua y eficiencia energética

Estado de México

Inversión en proyectos sociales, sustentables y verdes

Los avances en materia de ODS a nivel subnacional han sido heterogéneos. La capacidad institucional resulta clave para entender estas diferencias en los avances y para que la agenda 2030 se implemente.

Capítulo **10**

Contribución a los ODS **desde los gobiernos locales**

por Emilio Sánchez Salazar y José Luis Clavellina Miller

El desarrollo **desde lo local**

La legitimidad de los estados y municipios para presionar al gobierno federal, sobre el cumplimiento de las metas de los ODS en nombre de sus habitantes, es fundamental para el diseño de políticas públicas (Gómez, 2017). **Al tener un mejor conocimiento de las necesidades de sus ciudadanos**, la comunicación entre el gobierno nacional y los subnacionales debe existir también desde el orden más bajo hasta el más alto. No obstante, algunas localidades pueden experimentar una elevada desigualdad, no sólo en su desarrollo económico, sino en sus capacidades institucionales. Esto conllevaría limitaciones y retos para la implementación de la Agenda 2030 en México. El propósito del presente capítulo es mostrar los avances que se han logrado en el cumplimiento de los ODS dentro de las 32 entidades federativas por medio de tres vertientes:

1. Las **agendas locales** (Apartado 10.1).
2. Los **sistemas fiscales estatales** (Apartado 10.2).
3. Las alternativas **municipales** (Apartado 10.3).

10.1 La Agenda 2030 **desde lo local**

En vísperas de la publicación oficial de la Agenda 2030 y de sus 17 ODS, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) acordó, en su reunión del 18 de noviembre de 2016, **la incorporación de estos objetivos a las agendas de las 32 entidades federativas**. Asimismo, se propuso la creación de la *Comisión para el Cumplimiento de la Agenda 2030*, con el propósito de ser un espacio de organización para que los gobiernos subnacionales se sumen a este compromiso de México ante la ONU y se inicien acciones de monitoreo y planeación (CONAGO, 2016). A raíz de este acuerdo, se establecieron las bases para la alineación, instalación, capacitación y establecimiento para los ODS.

10.1.1 El reto **subnacional**

En 2019, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) reconocieron el reto de reorientar los planes nacionales de desarrollo, con sus presupuestos, a la atención de poblaciones y comunidades en condiciones de rezago, así como el de **generar información desagregada a nivel local o regional** que permita la visualización de las dichas necesidades para avanzar hacia el desarrollo conjunto del país (UNFPA-SEGOB-CONAPO, 2019). Para estas instituciones, el grado de implementación de la Agenda 2030 en los gobiernos subnacionales ha sido:

Parcial: Quienes adoptan la agenda en sus planes, lo hacen con sólo algunos indicadores.

Heterogénea: En algunos casos, se intenta insertar la agenda en los planes de desarrollo

y, en otros casos, se usan herramientas más localizadas de participación ciudadana y de autodiagnóstico.

i. Una aplicación parcial y heterogénea

Con la información más reciente disponible, se observa que los 32 estados vinculan su Plan Estatal de Desarrollo (PED) con los ODS. Por su parte, el Informe Voluntario de la Agenda 2030 identifica seis estados que vinculan sus programas presupuestarios con los ODS: Chiapas, Hidalgo, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Tamaulipas. No obstante, la información más reciente también identifica a Nuevo León, Guanajuato, Nayarit, Yucatán y Veracruz como estados que vinculan sus presupuestos con los ODS.

Sobresale la información disponible con la que cuenta el estado de Guanajuato, ya que ponen a disposición una base de datos detallada en la que se puede consultar la vinculación de los ODS con los programas presupuestarios, así como los montos que destinan por ODS para diferentes años. Sin embargo, no todos los estados cuentan con esta información. La manera convencional en la que los estados presentan sus vinculaciones a los ODS no permite conocer a detalle la forma en la que se están usando los recursos públicos, lo cual habla de una **transparencia heterogénea ocasionada por limitaciones institucionales entre las entidades**.

10.2 Sistemas estatales fiscales para el desarrollo sostenible

El sistema fiscal puede contribuir al avance de los ODS. Algunos de los instrumentos que se han utilizado y, que se discuten a lo largo de la presente sección, son: impuestos verdes (por el lado de los ingresos) y bonos sostenibles (por parte de la deuda). Con ellos, las entidades federativas hacen **uso de la política fiscal para implementar la Agenda 2030 en sus gobiernos**.

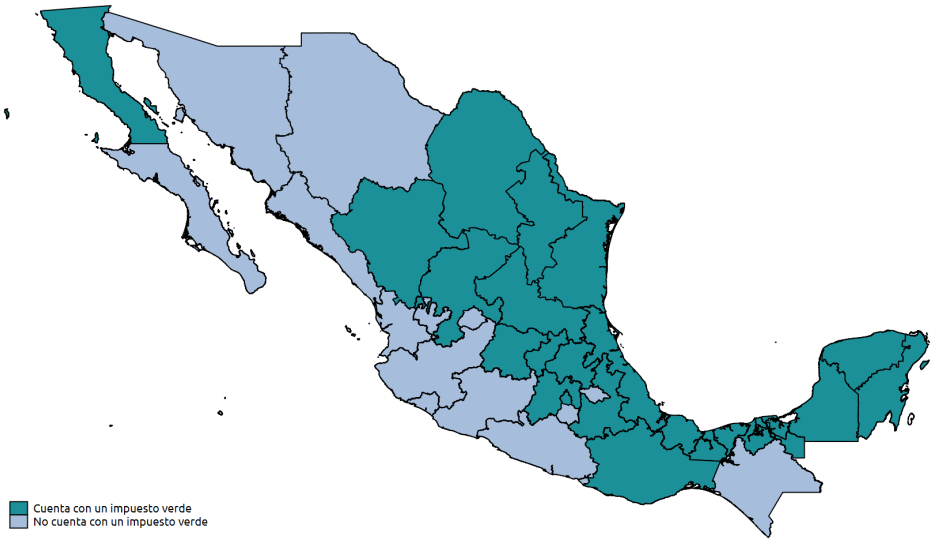
Los impuestos verdes y su contribución a los ODS

Por el lado de los **ingresos**, los impuestos se consideran como una herramienta útil tanto para la generación de ingresos propios, así como por ser un **instrumento capaz de promover estrategias de crecimiento sostenible** e influenciar el comportamiento hacia resultados deseables en materia de clima, naturaleza, bienestar y gobernanza (UNDP, s.f.).

Algunos gobiernos subnacionales utilizan Instrumentos Para la Transición Energética (IPTE) como mecanismo para contribuir a los ODS (CIEP, 2022a). Entre estos instrumentos, se encuentran los **impuestos ecológicos**, cuya intención es incluir en los precios los costos ambientales negativos de la producción o el uso de bienes (SEMARNAT, 2016). Actualmente existen 19 entidades federativas que hacen uso de estos impuestos (figura Figure 10.1). Al tener una índole ecológica, estos gravámenes, pese a no estar directamente vinculados, pueden contribuir a los siguientes ODS:

- **ODS 7 Energia asequible y no contaminante:** Al tratarse de instrumentos que promueven la transición energética, los impuestos verdes son útiles para penalizar a los agentes que utilizan materiales contaminantes, mientras que premian a aquellos que incentivan a las energías renovables.
- **ODS 12 Consumo y producción sostenibles:** Relacionado con la contribución del ODS anterior, los impuestos verdes contribuyen a la meta 12.4 referente a la liberación de residuos contaminantes a la atmósfera, agua y subsuelo. Por ejemplo, gobiernos como los de Nuevo León o Zacatecas aplican impuestos a las emisiones de contaminantes que se hacen al subsuelo.
- **ODS 13 Acción por el clima:** Por medio de la meta 13.2 referente a la implementación de medidas relativas al cambio climático en las estrategias y políticas, los gobiernos subnacionales implementan los IPTE en sus políticas de ingresos para contribuir a la lucha contra el cambio climático.

Figura 10.1.
Composición de los impuestos verdes en México



Nota: Tamaulipas tiene un derecho por la emisión de gases a la atmósfera. Guanajuato, Durango y San Luis Potosí introducirán impuestos verdes a partir de 2023.
Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: CIEP (2022a).

Impuestos vehiculares como instrumento ecológico

Por otro lado, los impuestos vehiculares (como la tenencia), son utilizados por gobiernos como los de la Ciudad de México, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo o Veracruz para hacer un **tratamiento diferenciado a los vehículos con base en su fuente de energía**. Por ejemplo, el gobierno de Veracruz aplica una tasa 0 % a los tenedores de automóviles eléctricos, híbridos o de otra fuente de energía limpia.

Los bonos sustentables

En lo referente a la **deuda**, las entidades federativas utilizan este instrumento para **financiar proyectos con enfoques de desarrollo sostenible**. Por ejemplo, la Ciudad de México emitió el 'Bono Verde Ciudad de México (CDMX)', cuyo objetivo es financiar proyectos de transporte sustentable, administración de agua y aguas residuales y eficiencia energética (de la Ciudad de México, s.f.). De igual manera el gobierno del Estado de México emitió un bono que se dirige a 18 proyectos sociales, sustentables y verdes, entre los que se encuentran proyectos estatales de movilidad, desarrollo urbano y sociales con perspectiva de género de Finanzas Estado de México (2022). Estos proyectos pueden contribuir a los siguientes ODS:

- **ODS 5:** El bono del Estado de México tiene como objetivos el financiar dos obras que brindarán espacios seguros para brindar atención especializada a mujeres, así como atención contra las mujeres víctimas de violencia y embarazo. Este proyecto contribuye a la meta 5.1 y 5.2.
- **ODS 6:** El bono de la CDMX puede contribuir a este objetivo, ya que el 40 % de los recursos de este bono está destinado al mejor manejo y administración del agua potable y agua residual, con el fin de lograr un ahorro de este recurso. De manera específica, este bono contribuye a las metas 6.2 y 6.3.
- **ODS 7:** Por parte del bono de la CDMX, este busca financiar medios de transporte sustentable, así como proyectos de eficiencia energética. Por su parte, el bono del Estado de México contemplan la ampliación del Mexibus y del Mexicable, los cuales están clasificados como 'verdes y sustentables' por ser alimentados con energía limpia. Esto contribuye a las metas 7.1, 7.2 y 7.3.
- **ODS 11:** Con los proyectos de transporte que contemplan financiarse con ambos bonos, se contribuye a la meta 11.2 referente a proporcionar acceso a sistemas de trasn-

Cuadro 10.1. Evolución de los ODS a nivel estatal (Indicadores seleccionados)

Entidad	ODS 1 Meta 1.1.1	ODS 3 Meta 3.9.2	ODS 4 Meta 4.1.2	ODS 5 Meta 5.2.1a	ODS 9 Meta 9.1.1	ODS 11 Meta 11.1.1	ODS 16 Meta 16.1.1	ODS 17 Meta 17.8.1
Año	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
AGS	0.7	1.5	7.8	-8.1	0.0	0.9	108.8	4.3
BC	0.3	-0.3	0.4	-6.1	0.5	-0.3	160.0	3.0
BCS	1.0	0.4	9.4	-1.4	4.0	-3.6	-70.9	3.5
CAM	2.3	-0.1	7.2	0.4	1.2	-6.0	5.6	4.1
COAH	0.2	1.4	13.7	-4.6	0.7	-1.6	-37.9	4.0
COL	0.4	-3.6	6.1	-1.8	0.2	-2.6	-8.7	4.9
CHIS	-3.7	1.6	3.7	-4.8	3.5	2.0	-4.5	8.2
CHI	-0.3	-4.4	8.8	-7.5	10.7	0.2	45.7	5.3
CDMX	1.1	-0.7	6.0	-8.9	0.0	0.7	-15.4	4.8
DGO	0.4	-1.6	7.8	-4.9	8.2	-3.0	-36.1	2.9
GTO	-0.3	-0.8	8.8	-1.4	0.2	-2.4	235.8	3.7
GRO	-0.4	-3.5	14.8	3.1	3.0	0.2	-44.5	6.3
HGO	-1.5	-3.7	13.0	-1.5	0.6	-2.9	23.4	1.7
JAL	-0.4	-1.3	5.9	-7.2	3.3	-0.2	66.0	5.7
EDOMEX	1.3	-1.6	4.9	-9.1	0.0	-5.2	6.6	6.9
MICH	-1.6	-2.4	5.8	-2.5	3.8	-6.1	82.1	2.8
MOR	2.2	-3.2	4.4	-5.6	0.0	-1.3	72.2	6.6
NAY	-1.6	0.1	-3.9	-0.4	2.8	-5.1	38.6	3.7
NL	0.5	0.2	10.7	-1.0	0.7	-0.5	58.9	7.4
OAX	-3.0	-2.8	11.0	-2.7	3.8	-8.9	-4.1	8.4
PUE	2.7	-2.6	3.4	-3.9	0.2	0.1	9.7	3.7
QRO	0.1	-2.0	4.6	-0.9	0.0	-2.9	53.7	4.7
QROO	3.7	1.2	1.9	-5.7	0.7	-2.7	211.7	-0.8
SLP	1.4	-0.9	10.4	-1.9	2.6	0.2	131.4	6.7
SIN	-0.4	-6.5	7.3	-3.7	5.7	-2.5	-53.3	6.1
SON	1.0	-3.8	0.6	-1.1	1.2	0.8	238.4	9.0
TAB	1.6	-1.6	7.7	-0.6	0.3	-3.3	-0.6	0.3
TMPS	0.6	-1.9	10.7	-2.4	1.1	-2.8	-12.2	4.6
TLAX	1.8	-1.2	5.9	-3.8	0.0	-3.8	57.0	10.6
VER	-0.8	0.0	9.7	-2.5	1.3	-11.2	-29.0	6.7
YUC	1.2	-1.5	5.5	-4.1	0.3	-2.2	-18.9	4.6
ZAC	-2.4	-0.3	7.1	-5.0	1.4	-1.7	193.0	3.3

Nota: Las metas que se utilizan son las siguientes: 1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza (%, 2016-2020), 3.9.2 Tasa de mortalidad atribuida al agua insalubre, el saneamiento deficiente y la falta de higiene (%, 2016-2020), 4.1.2 Índice de finalización (%, alumnos preparatoria, 2016-2020), 5.2.1a Proporción de mujeres de 15 años de edad o más, que han sufrido violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, en los 12 meses anteriores (%, 2016-2021), 9.1.1 Proporción de la población rural que vive a menos de 2km de una carrera transitable todo el año (%, 2010-2020), 11.1.1 Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias (%, 2016-2020), 16.1.1 Número de defunciones por homicidio (casos por cada 100,000 habitantes, 2016-2021), 17.8.1 Proporción de personas que usan internet (%, 2016-2018).

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: Agenda2030 (s.f.).

porte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos.

- **ODS 13:** Ambos bonos financian proyectos de índole verde y sostenible, lo cual vela por cuidar el medio ambiente, así como promover acciones que buscan frenar el cambio climático. Esto contribuye a la meta 13.2 referente a la inclusión de medidas relativas al cambio climático en las agendas de los gobiernos.

Avance de los objetivos en ODS a nivel subnacional

Los ODS, por medio de los mecanismos de ingreso y deuda mencionados anteriormente, así como con la elaboración de política pública por medio del gasto público, pueden contribuir a la **medición del progreso en los distintos indicadores con los que cuentan los 17 ODS**. A continuación se presenta el cuadro 10.1, en la que se muestra el avance que las entidades federativas han hecho en 8 ODS desde 2016 hasta el último dato disponible por estado; con base en una meta representativa de cada uno de los objetivos. Se destaca lo siguiente de las metas seleccionadas:

- **ODS 1:** Se observa un aumento en la proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza en 21 estados. Llama la atención que en estados como Ciudad de México, Aguascalientes y Nuevo León, esta proporción haya aumentado mientras que en estados como Chiapas y Guerrero disminuyó.
- **ODS 3:** Este indicador disminuye en 24 de 32 entidades federativas. No obstante,

cabe resaltar que en estados costeros como Baja California Sur, Chiapas y Nayarit esta proporción haya aumentado.

- **ODS 4:** Llama la atención el incremento en el índice de finalización a nivel preparatoria en 31 entidades, lo cual es buen indicador en la búsqueda por la universalidad de la educación de este nivel.
- **ODS 5:** Resulta positivo que la violencia física en mujeres mayores a 15 años disminuye en 30 estados, lo cual indica que se están implementando medidas estatales adecuadas para prevenir la violencia de género.
- **ODS 9:** Este indicador muestra que no se ha hecho un retroceso en ninguna entidad. Sin embargo, en estados como Estado de México, Morelos y Tlaxcala no ha habido ningún tipo de progreso.
- **ODS 11:** En 8 estados, existen más personas que habitan en viviendas precarias. En Chiapas se presenta el aumento más alto, mientras que Veracruz es la entidad que mayor disminución presenta con 11.2 %
- **ODS 16:** Destaca el aumento en defunciones por homicidio por cada 100,000 habitantes en 19 entidades federativas, que, en promedio, se ha incrementado en 45 %. No obstante, en Estados como Guanajuato, Quintana Roo y Zacatecas el aumento es mayor.
- **ODS 17:** Este indicador representa la conectividad de las entidades federativas con el mundo digital. Es positivo que en 31 entidades federativas haya aumentado.

10.3 El rol de los gobiernos municipales

Es importante mencionar que los gobiernos municipales son esenciales para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. **Las funciones básicas de estos gobiernos, están relacionadas con el cumplimiento de los siguientes ODS**: Por ejemplo, las responsabilidades que tienen los municipios respecto del servicio de agua potable y alcantarillado incide en el ODS 1 (fin de la pobreza); ODS 3 (Salud y bienestar), ODS 6 (Agua potable y saneamiento) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sustentables) (de la República-INAFED-GIZ, 2020).

i. Incentivos a través del impuesto predial

Por medio del impuesto predial, gobiernos locales como los de la Ciudad de México y Yucatán hacen **descuentos a aquellas viviendas o desarrollos inmobiliarios que utilicen tecnologías limpias, edificios sustentables o desarrollos de índole social** (CIEP, 2022a).

ii. El manejo de residuos para el desarrollo sostenible

De igual manera, los municipios contribuyen directamente al ODS 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles), de manera específica a la meta 12n.1.1 referente al porcentaje de municipios con disposición adecuada de residuos sólidos urbanos. Este indicador pasó de ser del 23 % en 2016 a 20 % en 2020 (Agenda2030, s.f.), lo cual significa que hay **menos municipios con instalaciones adecuadas para el manejo de residuos**.

iii. Limitantes para la implementación de la Agenda 2030 a nivel municipal

Pese a que los gobiernos municipales tienen las facultades para contribuir a los ODS. también tienen limitaciones para poder implementarla. Entre los **desafíos** que enfrentan los municipios del país para alcanzar los ODS se encuentran: los **institucionales** (pues deben llevar a cabo proyectos relevantes con administraciones cuya duración es de sólo 3 años); **contar con capacidades y recursos técnicos, humanos y financieros**; hacer frente a una **acelerada urbanización, cambio climático, desastres naturales y preservación del medio ambiente**, entre otros. Lo anterior requiere de acciones tanto entre los distintos órdenes de gobierno, así como de la cooperación entre los propios municipios, incorporando a la academia, la sociedad civil y el sector privado.

10.4 **Implicaciones** de política pública

Los gobiernos locales juegan un papel fundamental en alcanzar los ODS, pues tienen una cercanía y un conocimiento mayor de las necesidades de la población y sus políticas y acciones impactan de forma inmediata varios de los objetivos. Para ello, **la comunicación entre los distintos órdenes de gobierno, así como el fortalecimiento de sus capacidades se vuelve un aspecto fundamental**.

Heterogeneidad que genera desigualdades

México es un país de profundas desigualdades y diferentes capacidades gubernamentales locales. Los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades y resultados distintos en materias como salud, educación, seguridad, medio ambiente, infraestructura, etc. En este capítulo se puede observar la **heterogeneidad que existe en los gobiernos de las entidades federativas en cuanto al progreso que han hecho en los ODS**, así como en la información disponible al respecto. Estados como Guanajuato cuentan con una base de datos extensa de los ODS en sus estados, mientras que otros solamente los mencionan en sus PED. Si se desea que México cumpla con los objetivos de la agenda 2030, es necesario que las 32 entidades federativas mejoresn sus capacidades institucionales.

Importancia de la **fortaleza** institucional

Es deseable que las 32 entidades federativas implementen instrumentos fiscales como los impuestos verdes para fomentar la recaudación local, así como impulsar el cumplimiento de los ODS por el lado de los ingresos. Los gobiernos locales tienen que hacer frente a esas responsabilidades con recursos financieros limitados y, en general, con una alta dependencia hacia las transferencias federales. Es por ello que **la capacidad para la gestión de recursos, la recaudación propia y la cantidad y capacitación de los trabajadores locales también son temas relevantes** (Gómez, 2017). Se requiere elevar las capacidades de los gobiernos locales a través de una burocracia profesional, sistemas de monitoreo y evaluaciones, transparencia y rendición de cuentas, equilibrio de poderes y participación ciudadana (CIEP, 2022f). Lo anterior requiere además del fortalecimiento de las finanzas públicas locales, la recaudación local y la definición correcta de las responsabilidades de gasto en cada orden de gobierno.

PARTE III

IMPLICACIONES

Capítulo **11**

Reforma fiscal para un **desarrollo sostenible**

por José Luis Clavellina Miller, Sunny A. Villa Juárez y Alejandra Macías Sánchez

Uso **eficiente** y **eficaz** de los recursos

Los ODS buscan la **igualdad** en el desarrollo de las comunidades, países y el mundo. Para ello, es necesario el **compromiso** de los países para el avance en la Agenda 2030. Para que México pueda lograr los compromisos internacionales adquiridos, **se requiere del uso eficiente y eficaz de los recursos** públicos, privados, nacionales e internacionales.

Agenda 2030 y sistema fiscal **alineados**

Por un lado, se tiene el marco de desarrollo internacional con 169 metas y 231 indicadores de la **Agenda 2030** que abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental. Por otro lado, cada año, el **sistema fiscal** genera ingresos y recurre a financiamientos para gastar en las políticas públicas del país, de acuerdo con las prioridades del gobierno federal. **Ambos instrumentos deben estar alineados** para generar desarrollo sostenible en el país.

Sistema fiscal no sostenible y, **¿desarrollo sostenible?**

Año con año, cuando analizamos el Paquete Económico y las Cuentas Públicas observamos que el sistema fiscal no es sostenible y que cada vez existen más riesgos para las siguientes generaciones. Si la sostenibilidad del **sistema fiscal** está en riesgo, **¿es posible el desarrollo sostenible?**

Reforma fiscal para el desarrollo sostenible

Lo que observamos a lo largo de este documento es que, desde el marco de estudio de la Agenda 2030, tenemos evidencia para reiterar que son necesarios cambios y ajustes en el sistema fiscal para **contar con recursos suficientes que contribuyan al desarrollo sostenible**. Para ello, tanto las **políticas públicas**, como la metodología de vinculación de las mismas con los ODS deben ser **reformuladas y mejoradas**. Se debe tomar en cuenta que el avance en un objetivo del desarrollo puede significar, el retroceso en otro. En este sentido, el diseño de la política pública y la asignación de presupuesto debe ser equilibrado y cuidadoso en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

11.1 Vincular el gasto a los ODS

Vincular el presupuesto público con el cumplimiento de los ODS resulta fundamental para la evaluación de las metas de desarrollo sostenible. Sin embargo, como se ha visto en esta investigación, no es sencillo identificar y determinar con precisión los recursos públicos que se destinan. Pese a la vinculación existente entre programas y ODS, no se identifica una asignación específica para el cumplimiento de cada uno de los objetivos debido a su transversalidad. En este contexto, lograr una vinculación efectiva del presupuesto con el cumplimiento de los ODS, precisa de un enfoque colaborativo e integrado entre los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, sector privado y academia.

Pensiones y **equidad de género**

El gasto en **pensiones podría contribuir a reducir las brechas de género** si las asignaciones por persona reconocieran sesgos de género e injusticias sociales. Es necesario considerar las demandas las mujeres adultas mayores, así como conocer de qué se enferman, qué actividades necesitan, quién las cuida, entre otros requerimientos para reducir las brechas de género y consolidar la seguridad social. Con ello, el presupuesto para pensiones podría vincularse directamente con el ODS 5.

Hacia un **sistema de cuidados**

Las distintas acciones que implemente el Estado para la **re-valoración, reducción, redistribución y remuneración del trabajo de cuidado** podrían promover el desarrollo integral de la primera infancia y potenciar el desarrollo sostenible. Una política nacional y articulada de cuidados contribuiría a la reducción de las desigualdades actuales y futuras. Por ello, es necesario fortalecer los programas presupuestarios que actualmente velan por estas metas y encaminar sus acciones hacia la igualdad de género y el desarrollo.

Eficiencia y eficacia en salud

En el país **estamos lejos de alcanzar las metas propuestas en salud.** Para avanzar, se requiere de mayores recursos públicos, privados y sociales para el desarrollo sostenible. Además, que los recursos en el sector salud se utilicen de manera eficiente y eficaz para maximizar su impacto. Pese al aumento de 15.6 millones de personas sin acceso a servicios de salud entre 2018 y 2020, el gasto que contribuye a lograr la cobertura universal en salud se redujo de 65.8 % en 2019 a 53 % para 2023.

Educación de **calidad**

La **inversión pública para alcanzar una educación de calidad resulta insuficiente**, pues no cumple con los montos de financiamiento señalados en la *Declaración de Incheon*. Se mantiene una brecha presupuestaria de, al menos, 0.8 puntos del PIB. Pese a que una tercera parte del presupuesto público para educación contribuye directamente al ODS 4, se requiere revisar el diseño de los distintos programas presupuestarios para que estos sean robustos y adecuados para el desarrollo sostenible.

Transición energética y cambio climático

Actualmente prevalece una visión que privilegia la **generación de energía a través del uso de combustibles fósiles**. No obstante, la transición energética se debe de convertir en una prioridad que permita reducir la dependencia de dichos combustibles y aumentar la participación de las energías renovables en la matriz energética del país.

Transversalidad de la inversión pública

La inversión pública es fundamental para un crecimiento y desarrollo más incluyentes, con equidad de género y que permita alcanzar los ODS. Sin embargo, **mantener un adecuado ritmo y montos de inversión pública es un reto dado el reducido espacio fiscal** existente en el país. Por ello, se requiere de nuevos cambios fiscales que apuntalen los ingresos públicos, mejoren la eficiencia de la inversión pública, permitan la participación del sector privado, así como acceder a fuentes de financiamiento multilateral a través de bancos de desarrollo nacionales y regionales, entre otras fuentes.

11.1.1 Política de **ingresos y deuda**

La política tributaria tiene el potencial de **complementar las políticas públicas asociadas con el cumplimiento de los ODS**. En términos recaudatorios, correctivos y coercitivos, la recaudación podría contribuir a reducir las desigualdades, corregir sesgos sociales, abonar a la igualdad entre mujeres y hombres y reducir el consumo de ciertos productos. Asimismo, mantener la participación y colocación de *Bonos vinculados al Desarrollo Sostenible* en mercados externos; así como, formar un mercado interno de este tipo de instrumentos puede contribuir a avanzar en la Agenda 2030.

11.1.2 **Fortalecer capacidades** de los gobiernos subnacionales

La participación de los gobiernos estatales y municipales es fundamental para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. No obstante, las profundas desigualdades y diferentes capacidades gubernamentales subnacionales limitan el cumplimiento de los ODS. Para avanzar, **se requiere fortalecer las capacidades institucionales de los tres órdenes**

de gobierno. Lo anterior puede lograrse a través de una burocracia profesional, sistemas de monitoreo y evaluación, transparencia y rendición de cuentas, equilibrio de poderes, participación ciudadana, fortalecimiento de las finanzas públicas locales y la definición correcta de las responsabilidades de gasto en cada orden de gobierno.

11.2 Más allá de los **usos y recursos**

El presente documento, *Desarrollo sostenible: usos y recursos*, muestra cómo el sistema fiscal mexicano puede contribuir al desarrollo sostenible. Sin embargo, reconocemos que, más allá de los usos y recursos públicos, existen limitaciones que frenan el alcance de los ODS. Es importante reconocer la transversalidad necesaria de los gobiernos, de los programas presupuestarios, de los objetivos fiscales y de los indicadores relacionados. Además de los usos y recursos **es necesario abordar otros determinantes del desarrollo sostenible** como lo pueden ser la geografía, la economía política, las capacidades burocráticas y de gestión, por mencionar algunos. Esperamos que este documento abone al conocimiento sobre el financiamiento de la Agenda 2030 para fortalecer el **desarrollo en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.

PARTE IV

ANEXOS

Conceptos clave

APORTACIONES **Transferencia** de recursos etiquetados de la federación a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, condicionando su gasto en la consecución de objetivos que, para cada tipo de aportación, está dispuesta en la LCF (CIEP, 2022f).

CONVENIOS **Acuerdos** firmados por cada entidad federativa y una secretaría de estado para que ciertos recursos sean ejercidos por las entidades federativas (CIEP, 2022f).

CUENTA **GENERACIONAL** **Aportaciones netas** que realizan distintas generaciones de un país con el sector público (Auerbach, Gokhale, y Kotlikoff, 1994).

ELUSIÓN FISCAL **Conducta dolosa** del contribuyente que tiene como finalidad evitar el nacimiento de una obligación tributaria, valiéndose del fraude, abuso de derecho o cualquier otro medio ilícito que no constituya infracción o delito (Rivas y Paillacar, 2007).

ENDEUDAMIENTO **Recursos** financieros para cubrir un déficit o una ampliación presupuestaria.

EVASIÓN FISCAL **No pagar** una contribución o eludir el deber de cubrirla (Mejía, 2001).

GASTO DE **INVERSIÓN** **Reparto de recursos** o pagos destinados a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno de la República, así como a los recursos transferidos a otros sectores que contribuyan a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Puede ser física directa o financiada (SHCP, 2023c).

IMPACTO **DIRECTO** El Programa presupuestario contribuye al Objetivo de Desarrollo Sostenible y a su meta o submeta de forma clara, sin depender de resultados intermedios (SHCP, 2020).

IMPACTO **INDIRECTO** El Programa presupuestario genera las condiciones que contribuyen a la meta o submeta, como consecuencia de sus acciones, mas no atiende directamente alguna de las metas o submetas identificadas (SHCP, 2020).

INGRESOS PRESUPUESTARIOS **Percepciones** tributarias, no tributarias y por la venta de bienes, servicios e inversiones del sector público federal.

PARTICIPACIONES **Recursos** no etiquetados que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (CIEP, 2022f).

PRESUPUESTO TOTAL **VINCULADO DIRECTAMENTE** **Monto** que se obtiene al sumar el presupuesto de los programas presupuestarios vinculados directamente al avance de los ODS. Debido a la transversalidad de la vinculación, hay programas vinculados a más de un ODS, por lo que este monto considera duplicidades de presupuesto entre los ODS.

PRESUPUESTO **VINCULADO DISTRIBUIDO** **Monto** que se obtiene al sumar las fracciones de presupuesto de cada programa que se dirigen a cada ODS. Estas fracciones se obtienen al dividir el presupuesto de cada programa que se vincula directa e indirectamente entre

el número de ODS a los que está vinculado.

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA **Cambios sistemáticos** en la composición demográfica de los grupos etarios (ONU, 2013).

Acrónimos

AAAA Agenda de Acción de Addis Abeba
AGS Aguascalientes
ALC América Latina y el Caribe
ASF Auditoría Superior de la Federación
BC Baja California
BCS Baja California Sur
CAM Campeche
CDMX Ciudad de México
CENACE Centro de Control Nacional de Energía
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE Comisión Federal de Electricidad
CHI Chihuahua
CHIS Chiapas
CIEP Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
CNH Comisión Nacional de Hidrocarburos
COAH Coahuila
COL Colima
CONACYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAGO Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAPO Consejo Nacional de Población
CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CRE Comisión Reguladora de Energía
CSS Contribuciones a la Seguridad Social
CUS Cobertura Universal en Salud
DGO Durango
EB Educación Básica
EDOMEX Estado de México
EMS Educación Media Superior
ENIGH Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
EPES Empresas Productivas del Estado
EPT Educación para Todos
ES Educación Superior
FAM Fondo de Aportaciones Múltiples
FASSA Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
GEI Gases de Efecto Invernadero
GRO Guerrero
GTO Guanajuato
HGO Hidalgo
IDS Institute of Development Studies
IEPS Impuesto Especial a Producción y Servicios
IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social
INECC Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES Instituto Nacional de las Mujeres
IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change
IPTE Instrumentos Para la Transición Energética

ISAN Impuesto Sobre los Automóviles Nuevos
ISR Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA Impuesto al Valor Agregado
JAL Jalisco
LIF Ley de Ingresos de la Federación
mdp millones de pesos
MICH Michoacán
MiPyMEs Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MOR Morelos
NAY Nayarit
NL Nuevo León
OAX Oaxaca
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT Organización Internacional del Trabajo
OMM Organización Meteorológica Mundial
OMS Organización Mundial de la Salud
ONU Organización de las Naciones Unidas
OPS Organización Panamericana de la Salud
PABNNHMT Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras

PBAM Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores
PBPCDP Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
PED Plan Estatal de Desarrollo
PEF Presupuesto de Egresos de la Federación
Pemex Petróleos Mexicanos
PIB Producto Interno Bruto
PND Plan Nacional de Desarrollo
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP Pequeños Productores
PPs Programas Presupuestarios
Prodecon Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
PROSENER Programa Sectorial de Energía
PUB Padrón Único de Beneficiarios
PUE Puebla
QRO Querétario
QROO Quintana Roo
RFSP Requerimientos Financieros del Sector Público
SAT Sistema de Administración Tributaria
Sedena Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB Secretaría de Gobernación
Semar Secretaría de Marina
SEMAR Secretaría de Marina
SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEN Sistema Educativo Nacional
SENER Secretaría de Energía
SEP Secretaría de Educación Pública
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIN Sinaloa
SIODS Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
SLP San Luis Potosí
SNC Sistema Nacional de Cuidados
SON Sonora
SSa Secretaría de Salud
TAB Tabasco

TNR Trabajo no Remunerado
TLAX Tlaxcala
TMPS Tamaulipas
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNDP United Nations Development Programme
VER Veracruz
YUC Yucatán
ZAC Zacatecas

Índice de figuras

2.1 Presupuesto y avance de los ODS en México 11
2.2 Avance internacional en el cumplimiento de los ODS 12

3.1 **Evolución** del gasto en pensiones 15

4.1 Presupuesto en **cuidados y género** vinculado a ODS, PEF 2023 20

6.1 Gasto público en educación de 2023 vinculado a las metas del ODS 4: *Educación de calidad* 34

8.1 Gasto de inversión y su vinculación con ODS's 47
8.2 Proporcionalidad del gasto de inversión en cada ODS 48

9.1 **Recaudación** por IEPS: combustibles y tabaco 56
9.2 **Asignación** de recursos por Bonos ODS 57

10.1 Composición de los impuestos verdes en México 63

Índice de cuadros

2.1 **Vinculación** del presupuesto a los ODS 9
2.2 **Presupuesto** vinculado al cumplimiento de los ODS en 2023 10

3.1 Número de personas pensionadas y monto anual por pensionado 15
3.2 Gasto en pensiones para ODS 17

4.1 Programas de cuidados y género 20
4.2 Analisis metas programas con perspectiva de género y cuidados 22

5.1 Contribución a ODS del sector salud 26

6.1 Indicadores del *ODS 4: Educación de calidad* en México (Parte I) 35
6.2 Indicadores del *ODS 4: Educación de calidad* en México (Parte II) 36

7.1 Incidencia directa en los **ODS** 40
7.2 Incidencia indirecta en los **ODS** 40
7.3 Programas vinculados a los **ODS** por Ramos Adminsitrativos 41
7.4 Metas e indicadores 42

8.1 **Servicios de Infraestructuras y ODS** 46
8.2 Características de las vinculaciones 47
8.3 Variación de impacto 2019-2023 (millones de pesos de 2023) 49

9.1 **Contribuciones netas** y su progresividad 54
9.2 **Contribuciones netas** y su igualdad 54
9.3 **Contribuciones netas** y su distribución etaria 55
9.4 **Principales programas presupuestarios** que reciben recursos por Bonos ODS 2022 . 57

10.1 Evolución de los ODS a nivel estatal (Indicadores seleccionados) 64

Bibliografía

CIEP. (2021). Gasto público para un sistema nacional de cuidados. Disponible en https://ciep.mx/gasto-publico-para-un-sistema-nacional-de-cuidados/.

CIEP. (2022a). Instrumentos de promoción para la transición energética (ipte). medidas fiscales federales y locales. Disponible en https://ciep.mx/wp-content/uploads/2022/04/inventario.pdf.

CIEP. (2022b). La inversión pública y su aporte al crecimiento. Disponible en https://ciep.mx/la-inversion-publica-y-su-aporte-al-crecimiento/.

CIEP. (2022c). Perspectiva de género en el ppef 2023: Análisis del presupuesto etiquetado. Disponible en https://ciep.mx/perspectiva-de-genero-en-el-ppef-2023-analisis-del-presupuesto-etiquetado/.

CIEP. (2022d). Valor del trabajo no remujerado en los hogares: Una vía para impulsar el desarrollo y el sistema fiscal. Disponible en https://ciep.mx/valor-del-trabajo-no-remunerado-en-los-hogares-una-via-para-impulsar-el-desarrollo-y-el-sistema-fiscal/#fn3.

CONAGO. (2016). Declaratoria de la li reunión ordinaria de la conferencia nacional de gobernadores. Disponible en https://www.conago.org.mx/reuniones/2016-11-18-huatulco-oaxaca.

CONEVAL. (2020). Medición de la pobreza 2020. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx.

INMUJERES. (2021). Las mujeres y la violencia en tiempos de pandemia. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA7N03%20Para%20Publicar%20con%20vo%20bo.pdf.

SEMARNAT. (2016). Ingresos por impuestos ambientales. Disponible en https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/indicadores_verdes16/indicadores/04_innovacion/4.1.1.html.

SHCP. (2020). Transparencia presupuestaria. datos abiertos. diccionario de vinculación de programas presupuestarios del pef 2020 a los objetivos de desarrollo sostenible. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

SHCP. (2023a). Portal de transparencia presupuestaria. datos abiertos.vinculación a los objetivos de desarrollo sostenible. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos-Abiertos.

SHCP. (2023b). Taxonomía sostenible de méxico. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/809773/Taxonom_a_Sostenible_de_M_xico_.pdf.

SHCP. (2023c). Transparencia presupuestaria. glosario. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario.

UNDP. (s.f.). Tax for sdgs initiative. Disponible en https://www.taxforsdgs.org/about.

UNESCO. (2015). Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar une aducación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa.

Agenda2030. (s.f.). Sistema de información de los objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en https://agenda2030.mx/ODSopc.html?lang=es#/massive.

Auerbach, A. J., Gokhale, J., y Kotlikoff, L. J. (1994). Generational accounting: A meaningful way to evaluate fiscal policy. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3191355.

CEPAL. (2015). Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en amércia latina y el caribe. (Disponible en //repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39781/S1501265_es.pdf.)

CEPAL. (2022). Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48077/4/S2200607_es.pdf.

CIEP. (2017). Pensiones en méxico: 100 años de desigualdad. Disponible en https://pensionesenmexico.ciep.mx/.

CIEP. (2018). Sistema Universal de Salud: retos de cobertura y financiamiento. (Disponible en https://ciep.mx/hvmq.)

CIEP. (2019). LIF y miscelánea 2020: Cambios y ajustes aprobados. https://ciep.mx/lif-y-miscelanea-2020-cambios-y-ajustes-aprobados/.

CIEP. (2020a). El pago de impuestos en las MiPyMEs mexicanas: Determinantes de la evasión. https://ciep.mx/el-pago-de-impuestos-en-las-mipymes-mexicanas-determinantes-de-la-evasion/.

CIEP. (2020b). Gasto público en becas escolares. Análisis de programas prioritarios. Disponible en https://ciep.mx/iZAh.

CIEP. (2020c). Infraestructura en méxico Prioridades y deficiencias del gasto público. https://ciep.mx/wp-content/uploads/2020/06/Gasto-en-Infraestructura-CIEP-Jun_22_2020-v2.pdf.

CIEP. (2020d). LIF y miscelánea fiscal 2021: Cambios aprobados e implicaciones . https://ciep.mx/lif-y-miscelanea-fiscal-2021-cambios-aprobados-e-implicaciones/.

CIEP. (2020e). Moral tributaria en México: Factores que afectan el pago de impuestos. https://ciep.mx/moral-tributaria-en-mexico-factores-que-afectan-el-pago-de-impuestos/.

CIEP. (2021a). Desigualdad de género e ingreso en deducciones personales. https://ciep.mx/desigualdad-de-genero-e-ingreso-en-deducciones-personales/.

CIEP. (2021b). Paquete Económico. https://paqueteeconomico.ciep.mx/.

CIEP. (2021c). Pincipales Cambios en la Miscelánea Fiscal 2022: Control, claridad y simplificación . https://ciep.mx/pincipales-cambios-en-la-miscelanea-fiscal-2022-control-claridad-y-simplificacion/.

CIEP. (2021d). Recaudación en México: Simulaciones y escenarios . https://ciep.mx/recaudacion-en-mexico-simulaciones-y-escenarios/.

CIEP. (2021e). Transición energética en México Estado del sector energético, avance de compromisos ambientales y rol de las Empresas Productivas del Estado. https://ciep.mx/wp-content/uploads/2020/12/Transicion_energetica.pdf.

CIEP. (2022a). Ciclo escolar 2022 – 2023: Hacia la recuperación de la pérdida de aprendizaje. Disponible en https://ask.un.org/es/faq/115096#:~:text=La%20Asamblea%20General%20de%20la,27%20de%20septiembre%20de%202015.

CIEP. (2022b). Efecto empobrecedor derivado del gasto en tabaco. El consumo de tabaco empuja hogares a la pobreza. https://ciep.mx/efecto-empobrecedor-derivado-del-gasto-en-tabaco-el-consumo-de-tabaco-empuja-hogares-a-la-pobreza/.

CIEP. (2022c). Evaluación del financiamiento para el desarrollo. mapa de recursos. https://ciep.mx/wp-content/uploads/2022/11/Evaluacion-del-Financiamiento-para-el-Desarrollo.-Mapa-de-recursos.pdf.

CIEP. (2022d). Evaluación del Financimaiento para el Desarrollo: Mapeo de recursos. Disponible en https://ciep.mx/wp-content/uploads/2022/11/Evaluacion-del-Financiamiento-para-el-Desarrollo.-Mapa-de-recursos.pdf.

CIEP. (2022e). Finanzas públicas locales: hacia una nueva coordinación fiscal. Disponible en https://finanzaslocales.ciep.mx/.

CIEP. (2022f). Finanzas Públicas locales: hacia una nueva coordinación fiscal. Disponible en https://finanzaslocales.ciep.mx/.

CIEP. (2022g). Gasto educativo: Desigual e inequitativo. Disponible en https://ciep.mx/gasto

-educativo-desigual-e-inequitativo/.
CIEP. (2022h). Gasto para la primera infancia en 2021. Distribución en entidades federativas. Disponible en https://ciep.mx/kd1o.
CIEP. (2022i). Implicaciones del paquete económico 2023. https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2023/.
CIEP. (2022j). Implicaciones del Paquete Económico 2023. Disponible en https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2023/.
CIEP. (2022k). Incertidumbre en la ILIF 2023: Análisis de los supuestos recaudatorios . https://ciep.mx/incertidumbre-en-la-ilif-2023-analisis-de-los-supuestos-recaudatorios/.
CIEP. (2022l). Incrementos en el precio del petróleo: Efectos en la recaudación. https://ciep.mx/incrementos-en-el-precio-del-petroleo-efectos-en-la-recaudacion/.
CIEP. (2022m). Recursos públicos disponibles para 2023: Espacio fiscal y programas prioritarios. Disponible en https://ciep.mx/recursos-publicos-disponibles-para-2023-espacio-fiscal-y-programas-prioritarios/.
CIEP. (2022n). Simulador Fiscal CIEP. http://simuladorfiscal.ciep.mx/v5/.
CIEP. (2022ñ). Un sistema de pensiones sin perspectiva de género. Disponible en https://ciep.mx/un-sistema-de-pensiones-sin-perspectiva-de-genero//.
CIEP. (2022o). Valor del Trabajo No Remunerado en los Hogares. Una vía para impulsar el desarrollo y el sistema fiscal. https://ciep.mx/valor-del-trabajo-no-remunerado-en-los-hogares-una-via-para-impulsar-el-desarrollo-y-el-sistema-fiscal/.
CIEP. (2023a). Energía y Finazas Públicas. https://energiaenmexico.ciep.mx/.
CIEP. (2023b). Estímulos Fiscales sobre el IEPS a Combustibles Implicaciones recaudatorias. https://ciep.mx/estimulos-fiscales-sobre-el-ieps-a-combustibles-implicaciones-recaudatorias/.
CIEP. (2023c). Informe trimestral de finanzas públicas: diciembre de 2022. Disponible en https://ciep.mx/informe-trimestral-de-finanzas-publicas-diciembre-de-2022/.
ClimateWatch. (2023). Historical ghg emissions. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissionsbreakBy=sector&chartType=area&end_year=2019&source=Climate%20Watch&start_year=1990.
CONEVAL. (2021a). Actualización de las Líneas de Pobreza por Ingresos, junio 2020. (Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas_bienestar/Lineas_de_pobreza_COVID_19_junio_2020.pdf.)
CONEVAL. (2021b). Pobreza y personas mayores en México 2020. (Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Personas_Mayores.aspx.)
de Finanzas Estado de México, S. (2022). Es edomex pionero en la emisión de un bono social y sustentable. Disponible en https://finanzas.edomex.gob.mx/node/415.
de la Ciudad de México, G. (s.f.). Antecedentes bono verde. Disponible en http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/bono_verde/docs/documentos/Bono_Verde_Word_VF_20160316.pdf.
de la República-INAFED-GIZ, P. (2020). La agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible. guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo con el enfoque de la agenda 2030. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590381/Gu_a_Planes_Municipales_Sostenibles_VF.pdf.
DOF. (2015). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Descargado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf
Gobierno de México. (2023). PUB. Disponible en https://pub.bienestar.gob.mx/pub/personas.
Gutiérrez, F., y Moreno, J. (2021, Julio-Septiembre). El impacto de la inversióón pública sobre la privada en las entidades federativas de méxico. Problemas del Desarrollo. Revista latinoamericana de economía, 52(206), 9-26.
Gómez, M., D. y Ruiz. (2017). De lo nacional a lo local: retos para el logro de los ods en las ciudades y las entidades federativas. el caso de jalisco. Disponible en https://micrositios.senado

.gob.mx/BMO/files/ODS_distribucion.pdf.

Hevia J.F et al. (2022). Estimation of the fundamental learning loss and learning poverty related to covid19 pandemic in mexico. International Journal of Educational Development.

IDS. (2018). The public investment gap: the need for external finance to increase public investment. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bae4690ed915d25879ec411/382_Public_Investment_in_LMICs.pdf.

IMSS. (2022). Memoria estadística 2021. Disponible en https://imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2021.

INECC. (2015). Atlas nacional de vulnerabilidad al cambio climático. (Disponible en https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/page/fichas/ANVCC_LibroDigital.pdf.)

INEGI. (2018). Encuesta Nacional sobre Consumo de Energéticos en Viviendas Particulares (ENCEVI) 2018. https://www.inegi.org.mx/programas/encevi/2018/#Tabulados.

INEGI. (2019). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/.

INEGI. (2021). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/.

INEGI. (2023). Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, México. https://agenda2030.mx/#/home.

IPCC. (2018). Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulverability. https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf8.

ISSSTE. (2022). Anuario estadístico 2021. Disponible en http://www.isssste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2021.html.

Izquierdo, B., y Vassallo, J. (2010). Infraestructura pública y participación privada conceptos y experiencias en américa y españa. corporación andina de fomento. Disponible en https://scioteca.caf.com/handle/123456789/421.

Khan, A. (2019). Fundamentals of public budgeting and finance. Palgrave Macmillan Cham.

Lallement, D. (2013). Infrastructure and gender equity. Handbook of Research on Gender and Economic Life.

Mejía, G. R. (2001). Evasión fiscal. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 34(100), 285–309.

Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Disponible en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf.

Naciones Unidas. (2023). Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/.

OCDE. (2017). Database on policy instruments for the environment. https://pinedatabase.oecd.org/.

OIT. (2002). Promover el empleo, proteger a las personas. Disponible en http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm.

OMM. (2021). Estado del clima en américa latina y el caribe. (Disponible en https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11271.)

OMS; OPS. (2018). Espacio fiscal para salud en américa latina y el caribe. (Disponible en https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.)

ONU. (2013). National transfer accounts manual: Measuring and analysing the generational economy. Disponible en https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/development/NTA_Manual_04Sept2013.pdf.

ONU. (2019). El otro déficit de infraestructura: La sostenibilidad. perspectivas de derechos humanos y de medio ambiente. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/InfrastructureGapSummary_SP.pdf.

ONU. (2021). Objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/.

ONU. (2022). Objetivo 9 Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/.

ONU. (2023). Acción por el clima. causas y efectos del cambio climático. https://www.un.org/es/climatechange/science/causes-effects-climate-change.

OXFAM. (2023). ¿Quién pagó la cuenta? https://oxfammexico.org/wp-content/uploads/2023/01/Quien-paga-la-cuenta-2.pdf.

Pemex. (2023). Solicitud de información número de folio 330023823000265. Disponible a solicitud.

PNUD. (2021). Mexico's 2020 SDG Bond Allocation and Impact Report. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/SDG/UNDPs_opinion_on_the_2020_SDG_Bond_Allocation_and_Impact_Report.pdf.

PNUD. (2022). Mexico's SDG Bond Allocation & Impact Report 2022. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/UNDPs%20Opinion%20on%20Mexico%20SDG%20Bond%20Allocation-%20Impact%20Report%202022.pdf.

Prodecon. (2020). Procuraduría de la defensa del contribuyente. Disponible en https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/publicaciones/los_impuestos_federales/files/downloads/todo_loq_contribuyente_mayo.pdf.

Rivas, N., y Paillacar, C. (2007). Caracterización de la elusión fiscal en el impuesto a la renta de chile. Capic Review(5), 2.

Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., y Woelm, F. (2021). Sustainable development report 2021. Cambridge University Press. Disponible en https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2021/2021-sustainable-development-report.pdf.

Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., y Woelm, F. (2022). Sustainable development report 2022. Cambridge University Press.

SHCP. (s.f.). SDG Sovereign Bond Framework. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/SDG/UMS-SDG_Sustainable_Bond_Framework.pdf.

SHCP. (2020a). Cuenta pública 2019. Disponible en https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019.

SHCP. (2020b). PLAN ANUAL DE FINANCIAMIENTO 2021. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/paf/paf_2021.pdf.

SHCP. (2020c). PLAN ANUAL DE FINANCIAMIENTO 2023. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/paf/paf_2023.pdf.

SHCP. (2021a). Bono ODS de México: Reporte de Asignación e Impacto de 2021. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/SDG/Mexico_SDG_Bond_Allocation-Impact_Report_2021.pdf.

SHCP. (2021b). Cuenta pública 2020. Disponible en https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2020.

SHCP. (2021c). Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

SHCP. (2022a). Anexo 2 de los lineamientos para el proceso de programación y presupuestación 2023. Vinculación de los programas presupuestarios a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/725369/ANEXO_2_Vinculacion_del_Presupuesto_a_los_Objetivos_del_Desarrollo_Sostenible.pdf.

SHCP. (2022b). Bono ODS de México: Reporte de Asignación e Impacto de 2022. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/SDG/Mexicos_SDG_Bond_Allocation_and_Impact_Report_2022.pdf.

SHCP. (2022c). Cuenta pública 2021. Disponible en https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021.

SHCP. (2022d). Paquete Económico. (Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.)

SHCP. (2022e). Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2023. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

Strumskyte, S. (2019). Gender equality and sustainable infrastructure. http://www.oecd.org/gov/gender-mainstreaming/gender-equality-and-sustainable-infrastructure-7-march-2019.pdf.

Sánchez, R., Lardé, J., Chauvet, P., y Jaimurzina, A. (2017). Inversiones en infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades (n.º 187). CEPAL.

UNFPA-SEGOB-CONAPO. (2019). Manual para la implementación de la agenda 2030 y el consenso de montevideo sobre población y desarrollo a nivel subnacional. una propuesta metodológica y guía de acción. Disponible en https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Manual%20para%20la%20implementacio%CC%81n%20de%20la%20Agenda%202030%20y%20el%20Consenso%20de%20Montevideo_vf%20%281%29.pdf.

Universidad Iberoamericana. (2020). La problemática persistente de la educación en México. http://trazandoelrumbo.ibero.mx/la-problematica.

Sistema fiscal
para el desarrollo

ISBN: 978-607-59559-1-9

CIEP