

Informe Subnacional Voluntario de México

Edición 2021



GOBIERNO DE
MÉXICO

ECONOMÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

MÉXICO
AGENDA 2030



CGLU
Ciudades y Gobiernos
Locales Unidos



giz
GIZ - German Engineering Group

**Informe Subnacional
Voluntario de México**
Edición 2021





Índice

| | |
|--|----|
| Lista de abreviaciones | 4 |
| Índice de figuras | 5 |
| Índice de cuadros | 5 |
| Índice de gráficas | 6 |
| Índice de mapas | 7 |
| Agradecimientos | 8 |
| Presentación | 10 |
| Resumen ejecutivo | 11 |
| Capítulo I. Metodología | 12 |
| Capítulo II. Entorno institucional para la participación de los gobiernos subnacionales en la Agenda 2030 | 14 |
| 2.1 Entorno institucional federal | 14 |
| 2.1.1 Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 | 15 |
| 2.1.2 Coordinación de los gobiernos subnacionales con el gobierno federal para la implementación de la Agenda 2030 | 20 |
| 2.2 Entorno institucional de las entidades federativas | 21 |
| 2.2.1 Instrumentos normativos y de gestión para la localización de los ODS | 22 |
| 2.2.2 Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030 (OSI) | 23 |
| 2.2.3 Capacidades de las entidades federativas | 27 |
| 2.3 Entorno institucional y competencias de los gobiernos locales | 34 |
| 2.3.1 Instrumentos normativos y de gestión para la localización de los ODS | 35 |
| 2.3.2 Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030 (OSI) | 35 |
| 2.3.3 Capacidades de los gobiernos locales | 36 |
| Capítulo III. Avances y experiencias | 40 |
| 3.1 Los procesos heterogéneos de las entidades federativas | 40 |
| 3.1.1 Leyes de planeación | 40 |
| 3.1.2 Planes de desarrollo de las entidades federativas | 41 |
| 3.1.3 Composición de los OSI | 42 |
| 3.1.4 Operación de los OSI | 44 |
| 3.1.5 Índice de Gobernanza de las entidades para la localización de la Agenda 2030 | 46 |
| 3.1.6 Sistemas de seguimiento de los ODS | 47 |
| 3.1.7 Políticas, programas y acciones | 48 |
| 3.1.8 Medición de los avances | 50 |

| | |
|--|------------|
| 3.2 Los pasos iniciales de los gobiernos locales | 60 |
| 3.2.1 Los ODS en la planeación municipal | 60 |
| 3.2.2 Los OSI locales | 61 |
| 3.2.3 Medición de los avances | 61 |
| Capítulo IV. La voz de los gobiernos subnacionales | 73 |
| 4.1 La perspectiva de las entidades | 73 |
| 4.1.1 Los efectos de la pandemia | 73 |
| 4.1.2 ¿Qué necesitan las entidades para mejorar su trabajo en torno a los ODS? | 75 |
| 4.2 La opinión de los gobiernos locales | 77 |
| 4.2.1 La primera línea en la pandemia | 77 |
| 4.2.2 Propuestas de los gobiernos locales | 79 |
| 4.2.3 Los municipios de sistemas normativos internos | 80 |
| Balance y desafíos | 83 |
| Gobernanza | 83 |
| Financiamiento | 84 |
| Capacidades institucionales | 84 |
| Elecciones 2021 | 85 |
| Recomendaciones | 86 |
| Gobernanza | 86 |
| Financiamiento | 87 |
| Profesionalización | 88 |
| Intermunicipalidades/Regionalización | 89 |
| Redes de intercambio | 89 |
| Fuentes consultadas | 91 |
| Anexo 1 | 96 |
| Anexo metodológico | 102 |



Lista de abreviaciones

| | |
|-------------------|--|
| ANAC | Asociación Nacional de Alcaldes |
| AALMAC | Asociación de Municipios de México, A. C. |
| CDMX | Ciudad de México |
| COPLADE | Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal |
| COPLADEMUN | Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal |
| CONAMM | Conferencia Nacional de Municipios de México |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CONAGO | Conferencia Nacional de Gobernadores |
| GIZ | Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable |
| GL | Gobiernos locales |
| IGAODS | Índice de Grado de Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| INAFED | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| IPDP | Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OSI | Órganos de Seguimiento e Instrumentación |
| PYMES | Pequeñas y Medianas Empresas |
| PED | Planes Estatales de Desarrollo |
| PMD | Planes Municipales de Desarrollo |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SNCF | Sistema Nacional de Coordinación Fiscal |
| SNPD | Sistema Nacional de Planeación Democrática |
| SNI | Sistemas Normativos Internos |



Índice de figuras

| No. | Nombre | |
|-----|--|----|
| 1 | Técnicas de investigación usadas en el ISV México 2021 | 12 |
| 2 | Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030 | 15 |
| 3 | Ejes del plan de trabajo 2019-2020 del Consejo Nacional de la Agenda 2030 | 16 |
| 4 | Variables de análisis del marco institucional de las entidades federativas para la localización de los ODS | 26 |
| 5 | Análisis de contenido de las leyes de planeación de las entidades federativas | 40 |
| 6 | Relación entre el impacto al desarrollo económico y los ODS | 73 |
| 7 | Nube de palabras de las necesidades de las entidades | 76 |
| 8 | Dimensiones de una política nacional para el fortalecimiento de gobiernos subnacionales | 86 |

Índice de cuadros

| No. | Nombre | |
|-----|---|----|
| 1 | Programas sectoriales federales con objetivos vinculados a los ODS | 17 |
| 2 | Responsabilidades del Comité para la implementación y seguimiento subnacional de la Agenda 2030 | 21 |
| 3 | Productos del proyecto Iniciativa Agenda 2030 – GIZ México | 23 |
| 4 | Grado de estudio de los empleados públicos de las entidades federativas, 2017-2019 | 31 |
| 5 | Porcentaje de servidores públicos de las entidades federativas por régimen de contratación, 2017-2019 | 32 |
| 6 | Instrumentos de planeación de las entidades federativas, 2019 | 33 |
| 7 | Tipos de gobierno locales mexicanos, 2020 | 34 |
| 8 | Grado de estudio de los empleados públicos municipales en 2019 | 38 |
| 9 | Porcentaje de gobiernos locales con herramientas básicas de gestión en planes o programas, 2019 | 39 |
| 10 | Grados de vinculación de los PED con la Agenda 2030 | 41 |



Índice de cuadros

| No. | Nombre | |
|-----|---|----|
| 11 | Participación de representantes de la sociedad civil, sector privado, academia, ayuntamientos y la delegación estatal del INEGI en los OSI de las entidades | 42 |
| 12 | Componentes básicos para la operación de los OSI de las entidades | 44 |
| 13 | Avance de los GL en el ODS 1. Fin de la pobreza | 61 |
| 14 | Avance de los GL en el ODS 2. Hambre cero | 62 |
| 15 | Avance de los GL en el ODS 3. Salud y bienestar | 63 |
| 16 | Avance de los GL en el ODS 4. Educación de calidad | 64 |
| 17 | Avance de los GL en el ODS 5. Igualdad de género | 65 |
| 18 | Avance de los GL en el ODS 6. Agua limpia y saneamiento | 66 |
| 19 | Avance de los GL en el ODS 7. Energía asequible y no contaminante | 67 |
| 20 | Avance de los GL en el ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico | 67 |
| 21 | Avance de los GL en el ODS 9. Industria, innovación e infraestructura | 68 |
| 22 | Avance de los GL en el ODS 10. Reducción de las desigualdades | 68 |
| 23 | Avance de los GL en el ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles | 68 |
| 24 | Avance de los GL en el ODS 12. Producción y consumo responsables | 69 |
| 25 | Avance de los GL en el ODS 13. Acción por el clima | 70 |
| 26 | Avance de los GL en el ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres | 70 |
| 27 | Avance de los GL en el ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas | 71 |
| 28 | Avance de los GL en el ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos | 71 |
| 29 | Grado de avance de los GL mexicanos en 16 ODS | 71 |

Índice de gráficas

| No. | Nombre | |
|-----|--|----|
| 1 | Proporción del ingreso propio y las transferencias federales en el ingreso total de los gobiernos estatales, 1989-2019 | 28 |
| 2 | Gasto operativo y de inversión como proporción del gasto total de las entidades federativas, 1989-2019 | 30 |



| No. | Nombre | |
|-----|---|----|
| 3 | Proporción del ingreso propio y las transferencias federales en el ingreso total municipal, 1989-2019 | 37 |
| 4 | Gasto operativo y de inversión como proporción del gasto total municipal, 1989-2019 | 37 |
| 5 | Avance del ODS 1. Fin de la pobreza, por entidad federativa | 50 |
| 6 | Avance del ODS 2. Hambre cero, por entidad federativa | 51 |
| 7 | Avance del ODS 3. Salud y bienestar, por entidad federativa | 51 |
| 8 | Avance del ODS 4. Educación de calidad, por entidad federativa | 52 |
| 9 | Avance del ODS 5. Igualdad de género, por entidad federativa | 52 |
| 10 | Avance del ODS 6. Agua limpia y saneamiento, por entidad federativa | 53 |
| 11 | Avance del ODS 7. Energía asequible y no contaminante, por entidad federativa | 53 |
| 12 | Avance del ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico, por entidad federativa | 54 |
| 13 | Avance del ODS 9. Industria, innovación e infraestructura, por entidad federativa | 54 |
| 14 | Avance del ODS 10. Reducción de las desigualdades por entidad federativa | 55 |
| 15 | Avance del ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles, por entidad federativa | 55 |
| 16 | Avance del ODS 12. Producción y consumo responsables, por entidad federativa | 56 |
| 17 | Avance del ODS 13. Acción por el clima, por entidad federativa | 56 |
| 18 | Avance del ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres, por entidad federativa | 57 |
| 19 | Avance del ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, por entidad federativa | 57 |
| 20 | Avance del ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos, por entidad federativa | 58 |

Índice de mapas

| No. | Nombre | |
|-----|--|----|
| 1 | Autonomía financiera de las entidades federativas por grupos, 2019 | 29 |
| 2 | Índice de Gobernanza de las entidades para la localización de la Agenda 2030 | 46 |
| 3 | Grado de avance de las entidades federativas en 16 ODS | 59 |
| 4 | Grado de avance de los gobiernos locales en 16 ODS | 72 |



Agradecimientos

Diversas instituciones y personas colaboraron para la elaboración y publicación del Informe Subnacional Voluntario de México. Por lo tanto, se brinda un cordial agradecimiento a la Dirección de la Agenda 2030 de la Secretaría de Economía del Gobierno de México, con la colaboración del Mtro. Alfredo González Reyes, la Mtra. Berenice Gervassi y el Mtro. Alberto Niño; la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, a través de Edgardo Bilsky; la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, con la participación del Mtro. Sergio Arredondo; la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable, mediante el apoyo de la Mtra. Karina Blanco Ochoa y la Lic. Meigan Díaz Corona, aliados esenciales para su realización.

Agradecemos a la Dra. Ady P. Carrera Hernández, coordinadora del Informe y a su equipo de trabajo integrado por el Mtro. Alan R. Cruz Jacinto y el Mtro. H. Noé Lira León; así como a las siguientes personas: Dr. Gary Leonardo Arjona Rodríguez, Subsecretario de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático y Secretario Técnico del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Tabasco; Lic. Laura Beristain Navarrete, Presidenta Nacional de la AALMAC y Presidenta Municipal Constitucional del H. Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo; Dr. José Carlos J. Contreras Espinosa, Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Tabasco; Mtro. Rafael Cortés Gómez, Vocal Ejecutivo del INAFED; Mtro. Israel Said Elizalde Jiménez, Subsecretario de Evaluación de la Secretaría de Planeación, Gobierno del estado de Campeche; Mtra. Mariana Flores Mayén, Directora Ejecutiva de Representación Institucional, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales, Gobierno de la CdMx; Mtro. Eriko Flores Pérez, Secretario Técnico del Gabinete, Gobierno del estado de México; Mtra. Xochitl Beatriz García Curiel, Coordinadora General de Evaluación Estratégica, Unidad de Planeación y Prospectiva, Gobierno del estado de Hidalgo; Dr. Juan Alejandro García Godínez, Coordinador General de Normatividad, Unidad de Planeación y Prospectiva, Gobierno del estado de Hidalgo; Lic. César Garza Villarreal, Presidente de la FENAMM y Presidente Municipal Constitucional del H. Ayuntamiento de Apodaca, Nuevo León; Dr. Horacio González Pérez, Director del Centro de Estudios Municipales y profesor investigador de la Universidad de la Sierra del Sur; Mtro. Alejandro González Roldán, Subsecretario de Planeación Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del estado de Puebla; Mtro. Rafael Hernández Kotasek, Secretario Técnico de Planeación y Evaluación, Gobierno del estado de Yucatán; Lic. Juan José Herrasti Real, Director General de Planeación Participativa e Información Estratégica, Gobierno del estado de Morelos; Ing. Jesús Javier Jiménez Izabal, Director de Área del COPLADEBCS, Gobierno del estado de Baja California Sur; Mtro. Gonzalo Lapuente Sastre, Coordinador de Operación Sectorial del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca; Dr. Adán Larracilla Márquez, Secretario Ejecutivo de la ANAC; Arq. Juan Pablo Luna Mercado, Director General del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato; Mtra. Nina Martínez Cruz, Coordinadora de la Licenciatura en Administración Pública y profesora investigadora de la Universidad de la Sierra del Sur; Dra. Waltraud Martínez Olvera,



Jefa de Oficina de Programa de Gobierno, Gobierno del estado de Veracruz; Mtra. Rosario Maya Lucas, Coordinadora de la Licenciatura en Administración Municipal y profesora investigadora de la Universidad de la Sierra del Sur; Lic. Carlos Moctezuma Trujillo Hernández, Director de Planeación y Programación de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del estado de Chiapas; Mtro. Cuauhtémoc Modesto López, Secretario Técnico del Consejo Estatal de Población, Gobierno del estado de San Luis Potosí; Lic. José Cristian Morales Márquez, Jefe de la Unidad de Seguimiento a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca; Dr. Eugenio Nuño Herrera, Secretario Técnico del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Gobierno del estado de Aguascalientes; Lic. Raymundo Parra Hernández, Titular de la Unidad de Planeación, Gobierno del estado de Morelos; Lic. Silvia Marley Salcedo, Gobierno del estado de Sinaloa, CONAGO; Lic. Valeria Elizabeth Pérez Manzo, Secretaria de Administración y Gestión Pública, Gobierno del estado de Colima, Alianza Federalista; Mtra. Laura Durdana Prado Álvarez, Coordinadora de la Agenda 2030, Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana, Gobierno del estado de Jalisco; Dra. Annabelle Sulmont, Coordinadora del proyecto Iniciativas Gerenciales, PNUD México; Lic. Enrique Vargas del Villar, Presidente de la ANAC y Presidente Municipal Constitucional del H. Ayuntamiento de Huixquilucan, Estado de México; Dr. Jesús Viejo González, Secretario Técnico del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica; Ing. Rogelio Alonso Vizcarra, Director de Planeación, Seguimiento y Evaluación, Gobierno del estado de Durango y Mtro. Guillermo Zenizo Lindsey, Coordinador de Comunicación, Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica.

Por último, agradecemos el apoyo de la Mtra. Nina Martínez Cruz, Coordinadora de la Licenciatura en Administración Pública, y de la Mtra. Rosario Maya Lucas, Coordinadora de la Licenciatura en Administración Municipal, de la Universidad de la Sierra Sur y de sus estudiantes Georgina Magdalena Altamirano Hernández, Miguel Ángel García Reyes, Citlallin Hernández De la Paz, Ester Matus Pinacho, Eli Beatriz Patricio Vásquez, Martín Lucio Santiago García, Citlalli Santos Reyes y Dalia Silba de la Cruz.

Presentación

El desarrollo sostenible se concibe como un proceso que involucra variables económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales para promover mejores condiciones y calidad de vida para las personas y el planeta desde un enfoque integral. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) lo promueve mediante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El avance en las metas de los 17 ODS solo puede lograrse con la colaboración de todos los países, de los distintos ámbitos de gobierno y con una participación multiactor, que incluya a la academia, la sociedad civil y al sector privado, entre otros. Asimismo, los gobiernos subnacionales, particularmente los gobiernos locales, tienen un papel estratégico para promover políticas públicas, programas y acciones que contribuyan con eficacia al desarrollo sostenible de sus comunidades. Ello debido a su cercanía con los desafíos del desarrollo, sus atribuciones constitucionales abocadas principalmente a la provisión de servicios públicos y su posición estratégica para traducir objetivos globales en acciones locales.

El Informe Subnacional Voluntario de México, edición 2021, ofrece un análisis de los avances logrados y retos enfrentados por las entidades y gobiernos locales del país en la localización de los ODS. Es un esfuerzo inédito en el que las instituciones que han impulsado su elaboración esperan que la información que ofrece este documento sirva a todos los ámbitos de gobierno y demás actores involucrados, para acelerar el cumplimiento de las metas de los ODS en esta década de acción. La evidencia aquí presentada también busca apoyar una mejora en la toma de decisiones que influya en el ciclo de las políticas públicas que, con una visión integral y coherente, promuevan el desarrollo de las y los mexicanos en armonía con la naturaleza. Asimismo, se espera que los hallazgos propicien los cambios que se consideren necesarios para que los gobiernos subnacionales tengan las condiciones óptimas para cumplir con el rol estratégico que pueden desempeñar en el cumplimiento de la agenda global de desarrollo. Ello contribuirá a lograr condiciones de bienestar para todas las personas, sin dejar a nadie atrás.



Resumen ejecutivo

El Informe Subnacional Voluntario de México, edición 2021, tiene como objetivo determinar los resultados que han obtenido los gobiernos subnacionales de México en la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, busca definir los factores que han favorecido su avance y aquellos que han limitado su labor. Su contenido revela notables progresos en la implementación de la Agenda 2030 a nivel estatal y municipal. Por ejemplo, en noviembre de 2020 se aprobó la creación de un Comité Subnacional que posibilita la participación permanente, con derecho a voz y voto, de los gobiernos subnacionales en el Consejo Nacional de la Agenda 2030. Asimismo, otros logros son que las 32 entidades federativas han instalado sus Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI), dinámica que ha empezado a permear en el ámbito municipal. De igual forma, la mayor parte de las entidades ha realizado acciones para incorporar los principios y pilares de la Agenda 2030 en sus leyes de planeación, Planes Estatales de Desarrollo (PED), plataformas de seguimiento e incluso sus presupuestos. Esto ha contribuido a progresar en la transversalización del enfoque de sostenibilidad en el ciclo de las políticas públicas. Igualmente, los servidores públicos de las entidades federativas que participaron en este ejercicio coincidieron en que la implementación de la Agenda 2030 ha contribuido a comprender la importancia de los datos y la información para su toma de decisiones. Otro logro importante que recalcar es que, para julio de 2021, se han publicado ocho Informes Locales Voluntarios (CdMx, Yucatán, Oaxaca, Durango, Estado de México, Tabasco, Guadalajara y Mérida).

No obstante, también se identificaron importantes retos que deben ser atendidos. Entre ellos destaca la incorporación de los gobiernos subnacionales en los órganos responsables de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030; particularmente, la participación de los gobiernos municipales como integrantes con derecho de voz y voto en los OSI estatales. Además, existe la necesidad de revisar y transformar el Sistema Nacional de Planeación Democrática para que se convierta en un auténtico espacio de gobernanza multinivel. El financiamiento de los ODS es otro gran desafío que afronta el país y debe ser atendido a la mayor brevedad, lo que implica la revisión y cambio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Asimismo, se requiere del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales como un componente vital para avanzar en la agenda de desarrollo. A ello se suma la necesidad de mejorar la recolección de datos a nivel local, y su desagregación, para fortalecer las acciones de seguimiento y evaluación.

Por último, en la jornada electoral del 6 de junio de 2021 se votó para renovar 15 gubernaturas y más del 80 por ciento de los gobiernos locales del país. Las elecciones definieron un nuevo mapa político en todo el territorio que presentará nuevos retos y oportunidades para la interacción entre los distintos ámbitos de gobierno. Sin duda, esto será un factor muy importante en la continuidad de esfuerzos para materializar la Agenda 2030.

Capítulo 1

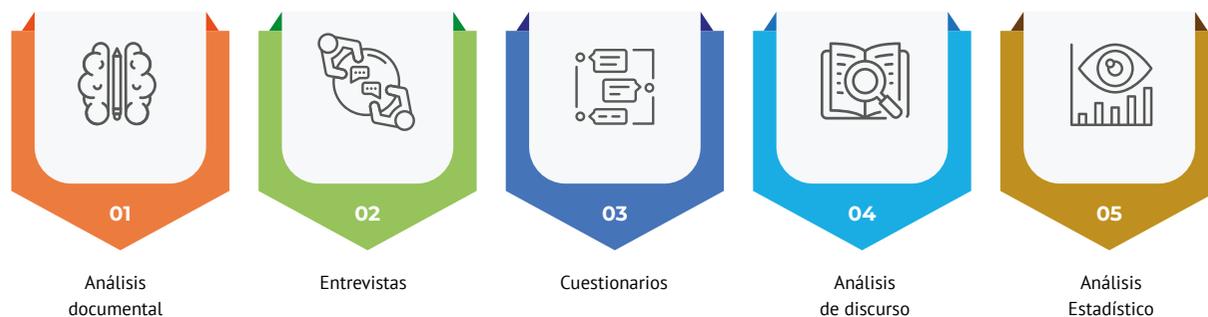
Metodología

La elaboración del Informe Subnacional Voluntario de México tiene como objetivo determinar los resultados que han obtenido los gobiernos subnacionales de México en la localización de los ODS, y definir los factores que han favorecido su avance y aquellos que han limitado su labor. Las preguntas que orientaron este informe fueron:

- i) **¿Cuáles son los resultados obtenidos hasta ahora por los gobiernos subnacionales de México en la localización de los ODS?**
- ii) **¿Qué factores, como la creación de una arquitectura institucional en entidades federativas y gobiernos locales, o la transversalización del enfoque de sostenibilidad en el ciclo de la política pública de estos gobiernos, han apoyado su progreso?**
- iii) **¿Qué factores lo han limitado?**

El proceso de elaboración de este informe se llevó a cabo mediante un enfoque mixto, con análisis cualitativo y cuantitativo, cuya combinación permite comprender con mayor profundidad la relación entre el contexto, las y los actores involucrados, los recursos empleados, las acciones emprendidas y los resultados obtenidos por los gobiernos subnacionales en la localización de la Agenda 2030. La figura 1 resume las técnicas de investigación que se emplearon.

Figura 1. Técnicas de investigación usadas en el ISV México 2021



Fuente Elaboración propia

El análisis documental involucró la búsqueda y examen de instrumentos jurídicos, tales como constituciones, leyes, reglamentos, decretos, periódicos y gacetas de gobierno, publicaciones oficiales, informes gubernamentales, planes y programas de desarrollo, publicaciones de organizaciones multilaterales y literatura académica especializada en materia de la Agenda 2030. Se llevaron a cabo entrevistas y se aplicaron cuestionarios a diversos actores clave seleccionados como muestra estadísticamente no representativa para obtener datos cuantitativos e información cualitativa que aportara evidencia para responder a las preguntas guía del informe.

Los documentos, entrevistas y parte del contenido de los cuestionarios se examinaron mediante el paquete ATLAS.ti, especializado en el análisis del discurso, para establecer relaciones entre conceptos, ideas y/o valores. El análisis estadístico consistió en el examen de datos provenientes de diversas fuentes como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y otras fuentes de acceso libre y gratuito, para crear índices que permitan medir los avances que existen en la localización de los ODS en el ámbito subnacional.

La combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo, así como de las diversas técnicas de investigación usadas, permitieron obtener evidencia sólida para cumplir con el objetivo de este trabajo y ofrecer conclusiones consistentes. Los detalles de las metodologías y las demás técnicas de investigación empleadas se pueden consultar en el anexo metodológico.

Capítulo II

Entorno institucional para la participación de los gobiernos subnacionales en la Agenda 2030

2.1 Entorno institucional federal

Los Estados Unidos Mexicanos son una república federal, democrática y representativa que está integrada por un gobierno federal y 32 entidades federativas, de las cuales 31 son gobiernos estatales y la otra es el Gobierno de la Ciudad de México. Los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio. La Ciudad de México (CdMx), sede de los Poderes de la Unión, tiene una organización política administrativa distinta ya que su territorio no está dividido en municipios, sino en otra forma de gobierno local denominada alcaldía. Los gobiernos estatales, el Gobierno de la CdMx, los municipios y las alcaldías son los gobiernos subnacionales del país. Los dos primeros son lo que se denomina a nivel mundial como gobiernos intermedios o regionales, mientras que los municipios y alcaldías son los que se conocen como gobiernos locales (GL).¹

A pesar de ser una federación, México se ha caracterizado por su alto nivel de centralismo. En los últimos años, las acciones más importantes en materia de descentralización han sido dos. La primera fue la reforma política aprobada en 2014 que permitió por primera vez que, a partir de los procesos electorales de 2018, las autoridades municipales pudieran reelegirse de manera inmediata para un periodo más. La segunda fue la reforma al gobierno de la CdMx, que desde 2017 cuenta con su propia legislatura y constitución política; y sus gobiernos locales cambiaron su nombre de delegaciones por el de alcaldías, aunque se mantiene la relación centralizada que existe entre ellas y el gobierno de la CdMx.

La existencia de tres esferas de gobierno impone un alto nivel de complejidad para su acción coordinada, que es esencial para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. A lo largo de este capítulo se examinará el entorno institucional de los tres ámbitos de gobierno de México para ofrecer una visión detallada del sistema de gobernanza que existe para la localización de los ODS.

2.1.1 Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030

La “Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México. Para no dejar a nadie atrás: por el bien de todos, primero los pobres, el cuidado del medio ambiente y una economía incluyente”, es la hoja de ruta del Gobierno Federal para alcanzar los ODS. Esta busca promover la prosperidad para todas las personas y asegurar la protección del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras (Presidencia de la República, 2019). Adicionalmente, el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se creó en 2017 “como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia” (Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2017, p. 2) para coordinar las políticas públicas en la materia.

El Consejo es presidido por el Presidente del país y en él participan como miembros sus 19 Secretarías de Estado con voz y voto. Las entidades federativas, los gobiernos municipales, los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, organismos constitucionales autónomos y representantes de organizaciones internacionales, del sector privado, de la sociedad civil y de la academia participan en calidad de invitados, sin voz ni voto (Presidencia de la República, 2019). El seguimiento y articulación de la labor que realiza el Consejo Nacional, y la diversidad de actores que en él convergen, se lleva a cabo a través de siete Comités de Trabajo (figura 2).

Figura 2. Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030



Fuente elaboración propia con base en Presidencia de la República, 2020, p. 36.

La Jefatura de la Oficina de la Presidencia diseñó un plan de trabajo para el periodo 2019-2020, con visión al 2030, con ejes estratégicos que aspiran a articular los esfuerzos de todos los actores cuya labor contribuya a lograr el desarrollo sostenible del país. Estos ejes contemplan las áreas más importantes para la implementación de la Agenda 2030 en las tres esferas de gobierno y en todos los sectores de la vida nacional (Presidencia de la República, 2019) (figura 3).

Figura 3. Ejes del plan de trabajo 2019-2020 del Consejo Nacional de la Agenda 2030



Fuente elaboración propia con base en Presidencia de la República, 2019, p. 17.

Como se presentará más adelante, el gobierno federal ha realizado diversas acciones para apoyar la localización de los 17 ODS en las esferas subnacionales. Una de ellas ha sido impulsar la creación de Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI) de la Agenda 2030, tanto entre las entidades federativas como entre los municipios. Los OSI “son los encargados de realizar diagnósticos y coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030” (PNUD, 2019a, p. 15) y sirven para vincular a los diferentes actores del ámbito subnacional.

El Eje 3 del Plan de Trabajo 2019-2020 aborda el funcionamiento de dichos órganos, su objetivo es “Fortalecer técnica y operativamente a los OSI para que promuevan una planeación subnacional para el desarrollo sostenible que sea innovadora, incluyente y participativa. De igual forma, mejorar su capacidad de captar y manejar los recursos de manera eficiente, en colaboración con otros actores” (Presidencia de la República, 2019, p. 19). Las principales actividades de este Eje son:

- **Brindar acompañamiento en la operacionalización de los OSI.**
- **Establecer mecanismos de seguimiento al trabajo de los OSI.**
- **Fortalecer el vínculo de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) con el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

Por su parte, el Eje 6 del mismo plan tiene como finalidad: “Promover el desarrollo sostenible, la movilidad social y la autosuficiencia de los municipios prioritarios mediante el codesarrollo de modelos y estrategias de intervención con potencial de escalabilidad, que aumenten la productividad y calidad de vida de las comunidades” (Presidencia de la República, 2019, p. 20). Sus principales acciones son:

- **Desarrollar protocolos y modelos de intervención del Laboratorio de Pobreza.**
- **Vincular actores y fondos a nivel local.**
- **Identificar y promover casos emblemáticos de colaboración a nivel local.**

Adicionalmente, el gobierno federal (2019-2024) cuenta con diversos programas y acciones que tienen alguna relación con el trabajo de los gobiernos subnacionales para la implementación de los ODS. Existen 17 programas sectoriales y 14 de ellos se encuentran vinculados con los ODS en alguno de sus objetivos sectoriales (Gobierno de México, 2021) (cuadro 1). Las instituciones encargadas de poner en operación los programas sectoriales a su vez elaboran programas para crear una lógica vertical en las acciones. Existen 45 programas institucionales, aunque solamente 16 tienen un fundamento normativo de la Agenda 2030 en su creación o alguno de los 17 ODS dentro de sus objetivos (Gobierno de México, 2021) (cuadro A del anexo 1).

Cuadro 1. Programas sectoriales federales con objetivos vinculados a los ODS

| Programa sectorial | Objetivos | ODS |
|--------------------------------|--|---|
| Relaciones Exteriores | Objetivo 5. Garantizar que la política exterior multilateral transformadora, en apego a los principios constitucionales y al derecho internacional, contribuya a alcanzar los objetivos de la política interior, en materia de derechos humanos, paz, Estado democrático, bienestar social y desarrollo económico y medioambiental. |  |
| Agricultura y Desarrollo Rural | Objetivo 1. Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad agropecuaria. |  |
| | Objetivo 2. Contribuir al bienestar de la población rural mediante la inclusión de los productores históricamente excluidos en las actividades productivas rurales y costeras, aprovechando el potencial de los territorios y los mercados locales. |   |
| | Objetivo 3. Incrementar las prácticas de producción sostenible en el sector agropecuario y acuícola-pesquero frente a los riesgos agroclimáticos. |     |
| Economía | El programa contiene cuatro objetivos que se apegan a ocho de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible, sin embargo, no especifica de manera concreta qué ODS corresponde a cada uno. | |
| Educación Pública | Objetivo 1. Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. |  |
| | Objetivo 2. Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. |  |
| | Objetivo 3. Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio. |  |
| | Objetivo 4. Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los distintos tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. |  |
| Salud | Objetivo 4. Garantizar la eficacia de estrategias, programas y acciones de salud pública, a partir de información oportuna y confiable, que facilite la promoción y prevención en salud, así como el control epidemiológico tomando en cuenta la diversidad de la población, el ciclo de vida y la pertinencia cultural. |  |

| Programa sectorial | Objetivos | ODS |
|-------------------------------------|--|-----|
| Trabajo y Previsión Social | El programa no muestra cuales de sus objetivos se vinculan con los ODS, solamente que el programa relaciona con el objetivo 8. | |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | <p>Objetivo 1. Promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su diversidad con enfoque territorial y de derechos humanos, considerando las regiones bioculturales, a fin de mantener ecosistemas funcionales que son la base del bienestar de la población.</p> | |
| | <p>Objetivo 2. Fortalecer la acción climática a fin de transitar hacia una economía baja en carbono y una población, ecosistemas, sistemas productivos e infraestructura estratégica resilientes, con el apoyo de los conocimientos científicos, tradicionales y tecnológicos disponibles.</p> | |
| | <p>Objetivo 3. Promover el agua como pilar de bienestar, manejada por instituciones transparentes, confiables, eficientes y eficaces que velen por un medio ambiente sano y donde una sociedad participativa se involucre en su gestión.</p> | |
| | <p>Objetivo 4. Promover un entorno libre de contaminación del agua, el aire y el suelo que contribuya al ejercicio pleno del derecho a un medio ambiente sano.</p> | |
| | <p>Objetivo 5. Fortalecer la gobernanza ambiental a través de la participación ciudadana libre, efectiva, significativa y corresponsable en las decisiones de política pública asegurando el acceso a la justicia ambiental con enfoque territorial y de derechos humanos y promoviendo la educación y cultura ambiental.</p> | |

| Programa sectorial | Objetivos | ODS |
|--|---|---|
| Energía | Objetivo 4. Elevar el nivel de eficacia y sustentabilidad en la producción y uso de las energías en el territorio nacional. |  |
| Turismo | Objetivo 4. Fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional. |  |
| Bienestar | En el programa no especifica cuales son los ODS que contempla, sin embargo, manifiesta que al lograrse los objetivos sociales también se cumplirá parte de la Agenda 2030, en específico el tema de pobreza. |  |
| Cultura | En los objetivos del programa no especifica los ODS de forma particular. | |
| Función Pública | No se especifica en los objetivos del programa el ODS, pero se justifica el programa que su creación se alinea con el ODS 16, en específico la meta 16.5 sobre la reducción de corrupción. |  |
| Seguridad y Protección Ciudadana | Objetivo 5. Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente. |  |
| Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | Objetivo 3. Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. |  |

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de México, 2021.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su objetivo es “formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal” (INAFED, s/f a) y su misión es fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales para el desarrollo. Cuenta con diversos programas y acciones para cumplir con su objetivo, como seminarios, convenios para el desarrollo institucional municipal, foros regionales y el Programa de Profesionalización y Capacitación del Servidor Público Local. Entre sus actividades, solo la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, que utiliza alrededor del 20 por ciento de los GL del país, está alineada con los ODS.

Existe un marco global de indicadores con los que se da seguimiento y se compara el cumplimiento de los ODS en todo el mundo. En 2015 se creó en el país el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) “cuyo objetivo es coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico, técnico y operativo para generar y actualizar la información requerida periódicamente para poder diseñar y evaluar las políticas públicas orientadas al cumplimiento de los ODS en México” (Presidencia de la República. 2019, p. 23). El Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) es la plataforma oficial de seguimiento de los ODS (www.agenda2030.mx), donde se encuentran los indicadores nacionales (INEGI, 2019b).

2.1.2 Coordinación de los gobiernos subnacionales con el gobierno federal para la implementación de la Agenda 2030

A pesar de no ser miembros del Consejo Nacional de la Agenda 2030, ni tener voz o voto, los representantes de los gobiernos subnacionales participan de diversas formas en los comités de dicho organismo. Su intervención más significativa se realiza en el Comité de Estrategia Nacional que cuenta con 37 integrantes. De estos últimos, cinco son representantes de las entidades federativas y cinco provienen de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que agrupa a todos los gobiernos municipales y a todas las asociaciones municipalistas del país (PNUD, 2019a).

La vinculación con los gobiernos subnacionales del país no solo se da a través de los Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030, ya que el gobierno federal ha incorporado también a un actor estratégico: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). En 2016, la CONAGO creó la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030 que se instaló de manera oficial en 2017 con el propósito de “fungir como espacio de organización mediante el cual los gobiernos estatales se suman a los esfuerzos nacionales para la puesta en marcha de los ODS, intercambian experiencias, coordinan acciones y desarrollan mecanismos de monitoreo y seguimiento” (PNUD, 2019a, p. 13).

Los objetivos específicos de la Comisión Ejecutiva son: i) alineación de los Planes Estatales de Desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, ii) instalación de los Consejos y Comités de la Agenda 2030, iii) capacitación a los funcionarios en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y iv) establecimiento de acuerdos y compromisos para el cumplimiento de la Agenda 2030 (CONAGO, 2017a). La participación de las entidades federativas en la Comisión Ejecutiva de la CONAGO muestra otra limitante en el diseño del sistema de gobernanza de la Agenda 2030 en el país. Esta comisión se ha consolidado como un foro de negociación

y principal vehículo de coordinación con la federación, pero la pertenencia de las entidades a este organismo depende de la voluntad política del titular de su Ejecutivo. Es decir, su capacidad de articulación depende de factores políticos porque no existe ninguna ley que los obligue a ser miembros. En este tenor, desde su creación en 2002, ha habido distintos periodos en los que no todas las entidades han pertenecido a la CONAGO, como consecuencia del clima político que predominaba entre las entidades y el gobierno federal.

Hasta agosto de 2020 la CONAGO agrupaba a los 31 gobernadores y a la Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, pero en septiembre de ese mismo año, 10 de ellos decidieron abandonarla para crear otra organización denominada la Alianza Federalista.² En junio de 2021 tuvo lugar el mayor proceso electoral del país en el que se disputaron 15 gubernaturas. Los resultados de estos comicios pueden derivar en el regreso de algunos estados a la CONAGO y la salida de otros. Como puede apreciarse, utilizar como mecanismo de coordinación intergubernamental a una organización cuyo funcionamiento está supeditado a las transiciones políticas plantea numerosos desafíos para asegurar la continuidad de la labor conjunta entre federación y entidades que demanda la localización de los ODS.

Con el fin de afianzar la arquitectura institucional para la localización de la agenda 2030, y dotar a los gobiernos subnacionales de un espacio de más incidencia en el Consejo Nacional de la Agenda 2030, la Dirección de la Agenda 2030 promovió la creación de un Comité para la implementación y seguimiento subnacional de la Agenda 2030 con base en las atribuciones estipuladas en el Artículo 7° y 9° del Decreto de Creación de dicho Consejo. El Comité Subnacional está conformado por representantes de las entidades federativas, los gobiernos municipales, algunas instituciones del gobierno federal; así como invitados permanentes y especiales. Sus objetivos son:

- **Funcionar como espacio multi actor para articular, promocionar y compartir estrategias para avanzar la localización de los 17 ODS en el ámbito subnacional.**
- **Dar seguimiento adecuado a los esfuerzos nacionales y subnacionales por la implementación local de la Agenda 2030.**
- **Brindar un espacio institucional en el cual las autoridades subnacionales más comprometidas con los 17 ODS, junto con otros actores clave, puedan compartir y discutir sus acciones, metodologías, lecciones aprendidas e innovaciones en materia de desarrollo sostenible (Dirección de la Agenda 2030, s/f, p. 2).**

Las responsabilidades de este comité se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Responsabilidades del Comité para la implementación y seguimiento subnacional de la Agenda 2030

| | |
|--|--|
| En coordinación con el Comité de Seguimiento y Evaluación, monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030 en el ámbito subnacional. | Identificar y difundir herramientas, metodologías y buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de la localización de la Agenda 2030 en el ámbito subnacional. |
| Promover la participación de gobiernos estatales y municipales en la implementación subnacional de la Agenda 2030. | Proponer al Consejo Nacional acciones para impulsar la implementación subnacional de la Agenda 2030. |
| Buscar el fortalecimiento de capacidades de las y los funcionarios de gobiernos estatales y municipales en materia de desarrollo sostenible. | Contribuir a la elaboración y presentación de los Informes Nacionales Voluntarios que México presentará en los Foros Políticos de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. |
| - Identificar desafíos y cuellos de botella en la implementación subnacional de la Agenda 2030 y emitir recomendaciones para su resolución. | Formular preguntas de investigación relativas a la implementación subnacional de la Agenda 2030 y compartirlas con el Capítulo México de la SDSN. |
| - Monitorear los avances en la operacionalización de los OSI de la Agenda 2030 en los estados y municipios y emitir recomendaciones de mejora. | Mantener una comunicación estrecha con los demás Comités del Consejo Nacional de la Agenda 2030 en temas relacionados con la implementación subnacional de la Agenda 2030. |

Fuente: Dirección de la Agenda 2030, s/f, p. 6 y 7.

2.2 Entorno institucional de las entidades federativas

Para cumplir con la Agenda 2030 se requiere de la coordinación de marcos normativos e instrumentos de planeación de las distintas esferas de gobierno del país. Este acoplamiento debe llevarse a cabo de manera vertical, entre los distintos ámbitos de gobierno; horizontal, entre los estados y entre los municipios, así como transversal, es decir, estados con municipios y estos últimos con la federación. Esto implica una dinámica de rela-

ciones colaborativas, en la que todas las esferas de gobierno interactúen como pares con objetivos comunes que deben alcanzar con base en su sinergia. De ahí la necesidad de analizar el entorno institucional de los gobiernos subnacionales. Ello permitirá determinar en qué medida su andamiaje normativo y de planeación está alineado con el enfoque de la Agenda 2030.

2.2.1 Instrumentos normativos y de gestión para la localización de los ODS

La localización de los ODS requiere de un marco institucional que facilite la coordinación entre todas las esferas de gobierno. En el ámbito de los estados hay dos instrumentos normativos que son fundamentales para coordinar sus políticas para el desarrollo con las de los gobiernos municipales y las de la federación: i) las leyes estatales de planeación y ii) los Planes Estatales de Desarrollo (PED).

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se contempla la vertiente de coordinación entre el gobierno federal y las entidades con el fin de estructurar estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones que procuren el desarrollo integral del país en todas sus regiones. En la esfera de los estados, sus leyes de planeación tienen como propósito determinar las bases para llevar a cabo su proceso de planeación del desarrollo y coordinarlo con el de los municipios y la federación, integrando a las esferas subnacionales de gobierno al SNPD. Dichas leyes definen los principios y valores que guían esta importante actividad, así como los elementos básicos con que deben contar los planes y programas de las entidades y de los municipios.

Las leyes de planeación estatales son la base para la elaboración de los planes de desarrollo de este ámbito de gobierno y de los gobiernos municipales. Considerando que “parte importante de la localización de la Agenda 2030 en el ámbito subnacional, es la incorporación del enfoque de desarrollo sostenible en los planes y programas locales de desarrollo” (PNUD, 2019a, p. 21), es fundamental que los instrumentos normativos tengan una clara vinculación con la Agenda 2030. Por lo tanto, la articulación de las leyes de planeación estatales con los ODS es un

paso fundamental para su localización. Cabe señalar que los esfuerzos por transversalizar el enfoque de sostenibilidad en el marco de las leyes de planeación estatal, tiene como precedente la reforma a la Ley de Planeación del 16 de febrero de 2018, a través de la cual, se vincularon los principios de la Agenda 2030 y las tres dimensiones de la sostenibilidad en su Artículo quinto transitorio, posibilitando su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND).

Los PED son un instrumento normativo y una herramienta de gestión que constituyen la base de la hechura de políticas públicas estatales. En ellos se definen las prioridades, objetivos generales, directrices, estrategias y líneas de acción para la consecución del desarrollo integral de cada entidad. La alineación de un PED con la Agenda 2030 “permite asegurar coherencia con los planes derivados de este y con el presupuesto, así como apoyarse en un marco de referencia sólido para establecer indicadores de monitoreo. Esto permite dirigir recursos humanos y financieros al cumplimiento de los ODS y monitorear los avances” (PNUD, 2019a, p. 22).

La articulación entre los PED y los ODS, metas e indicadores de la Agenda 2030 refuerza la posibilidad de que la gestión de los estados contribuya con mayor eficacia al desarrollo sostenible. La alineación de las leyes estatales de planeación y los PED con los ODS son dos de los elementos normativos y de gestión más importantes para evaluar el marco institucional en el que se realiza la localización de la Agenda 2030 en el ámbito subnacional.

2.2.2 Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030 (OSI)

En el apartado 2.1.1 se explicó el papel que tienen los OSI como los principales responsables de las políticas públicas para el cumplimiento de los ODS; además de ser el espacio en donde se vinculan y articulan los esfuerzos de los diversos actores que participan para lograr este objetivo. En una primera fase, el gobierno federal, en colaboración con la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030 de la CONAGO, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ), apoyó a las entidades en la creación de la base jurídica para su institucionalización mediante la publicación de decretos y/o actas de instalación (Presidencia de la República, 2018). En noviembre de 2018, las 32 entidades habían establecido el marco jurídico de sus OSI y 31 de ellas lo habían instalado formalmente (PNUD, 2019a, p. 15).

Los siguientes esfuerzos del gobierno federal (2018-2024) en colaboración con el PNUD y la GIZ se han enfocado en acciones que apuntalen la operación de estos órganos (Presidencia de la República, 2020). Destacan las realizadas en el marco de la “Iniciativa Agenda 2030” de la GIZ en México, entre cuyos productos sobresale la impartición de capacitaciones técnicas sobre la localización de los ODS a servidores públicos de las 32 entidades, así como sobre la transversalización del enfoque de sostenibilidad en el ciclo de la política pública estatal. Asimismo, se ha publicado una serie de documentos para acompañar a las entidades y a los municipios en la elaboración de planes de desarrollo, revisiones subnacionales voluntarias, construcción de indicadores y aprovechamiento de fondos federales, así como elaboración de material de difusión sobre la Agenda 2030 en cinco lenguas indígenas del país (cuadro 3).

Cuadro 3. Productos del proyecto Iniciativa Agenda 2030 – GIZ México

| Año | Producto | Descripción |
|-----------|---|---|
| 2018-2019 | Repositorio de la serie de capacitaciones subnacionales para la localización de la Agenda 2030. | Plataforma que funge como repositorio de los contenidos técnicos presentados a lo largo de una serie de capacitaciones sobre la localización de la Agenda 2030 dirigida a servidores públicos de las 32 entidades federativas. |
| 2019 | Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México. | Elaborada con base en una amplia consulta multi actor, ofrece un diagnóstico de los avances y retos del país en torno a la Agenda 2030, así como los cambios necesarios para la consecución de los 17 ODS. |
| 2019 | DATAMUN. | Plataforma que permite conocer y comparar la situación de un determinado municipio o alcaldía en temas relacionados con los servicios públicos, pobreza, desigualdad económica, género y migración. Alberga información desagregada a nivel municipal en materia de no dejar nadie atrás. |
| 2019 | Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo sostenible (versión para Oaxaca). | Contiene orientaciones prácticas para transversalizar el enfoque de desarrollo sostenible en los planes municipales de desarrollo (PMD) del Estado de Oaxaca. Se publicó en la Gaceta Oficial del Estado, por lo que es un documento con carácter vinculante. |

| Año | Producto | Descripción |
|------|--|---|
| 2020 | Informe de Actividades 2019-2020 de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030. | Contiene el recuento de los logros alcanzados por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030, liderada por la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de 2010 a 2020. Incluye muchos de los logros alcanzados en la colaboración con la "Iniciativa Agenda 2030" de la GIZ. |
| 2020 | Guía nacional para la elaboración de planes municipales de desarrollo sostenible. | Elaborada con base en la guía desarrollada en el proyecto piloto de Oaxaca, esta versión ofrece orientación concreta a los municipios mexicanos sobre la incorporación del enfoque de sostenibilidad en los marcos de planeación al desarrollo. Asimismo, muestra paso a paso la consolidación de mecanismos de gobernanza de la Agenda 2030 desde lo local (i.e. OSI). |
| 2020 | Guía para la elaboración de revisiones subnacionales voluntarias sobre la implementación de la Agenda 2030. | Documento que detalla las bases a las que idealmente deben apegarse las entidades federativas y los municipios que deseen realizar un ejercicio de revisión subnacional voluntaria (RSV) sobre la Implementación de la Agenda 2030. Retoma los lineamientos emitidos por el Secretario General de la ONU, así como la documentación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) en la materia. |
| 2020 | Elaboración de indicadores para el Programa de Gobierno de la Ciudad de México y su cumplimiento con la Agenda 2030 y otras agendas. | Informe con una propuesta de indicadores para dar respuesta a la integración del enfoque de la Agenda 2030 y sus principios rectores en el seguimiento del Programa de Gobierno de la Ciudad de México. Al recopilar información a nivel subnacional de indicadores relevantes, permite tomar decisiones y plantear estrategias para el cumplimiento de las agendas globales de desarrollo. |
| 2020 | Paso a paso hacia la igualdad de género: "no dejar a nadie atrás". | Manual elaborado con la OSC GES Mujer Rosario Castellanos, que busca fortalecer los planes y acciones municipales con enfoque de género y desarrollo sostenible. Así como orientar la implementación de acciones en aras de revertir las múltiples dimensiones de las desigualdades que viven las niñas y mujeres en Oaxaca. |
| 2020 | Sin dejar a ningún territorio atrás. | Informe que analiza el Sistema de Coordinación Fiscal de Oaxaca desde una perspectiva para "no dejar a nadie atrás". Sus recomendaciones buscan brindar orientación para mejorar la situación fiscal de los municipios, en especial a través de una distribución más justa de las Participaciones. |
| 2020 | La Agenda 2030 en el marco de operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). | El documento aborda el potencial del FAIS en la movilización de recursos para la construcción de infraestructura sostenible, usando como guía una lista de verificación basada en criterios de sostenibilidad para evaluar proyectos y obras de inversión pública financiados con el FAIS, cuyo objetivo es ampliar el impacto de las obras y proyectos financiados. De manera particular, se toma lo explorado en el estado de Oaxaca. |

| Año | Producto | Descripción |
|------|--|--|
| 2020 | La alineación de obras y proyectos del FAIS a los ODS. | Documento útil para revisar la alineación del FAIS en el desarrollo subnacional con la Agenda 2030 e identificar las brechas, sinergias y potencialidades que presenta su actual diseño para coadyuvar al cumplimiento de los ODS. |
| 2020 | Traducción de contenidos de la Agenda 2030 en cinco lenguas de pueblos originarios. | En conjunto con la OSC CEPIADET, se generaron 28 carteles y audios en cinco lenguas indígenas (cuatro carteles en siete variantes) con mensajes sobre la Agenda 2030, los ODS y prácticas sostenibles con pertinencia cultural. |
| 2020 | Guía para el fortalecimiento de capacidades para la planeación, contratación y construcción de infraestructura con enfoque sostenible. | Sistematiza la experiencia del acompañamiento a 12 municipios de Oaxaca para mejorar la programación de recursos, eficientar el gasto y optimizar el diseño de proyectos con enfoque sostenible. Asimismo, se propone el "Distintivo de Municipios por la Sostenibilidad en infraestructura básica". |

Fuente: Elaboración propia con base en GIZ, 2020a

Los esfuerzos descritos han apoyado la conformación y trabajo de los OSI estatales. En el marco SNPD, los comités para la planeación del desarrollo estatal (COPLADE) serían la instancia idónea para asumir las funciones del OSI ya que fueron creados como el principal mecanismo de coordinación entre las tres esferas de gobierno en materia de planeación del desarrollo en colaboración con los sectores social y privado (Martínez, 1992). Sin embargo, varias entidades crearon nuevos órganos para que asumieran esa responsabilidad. Aunque su composición y sus atribuciones varían, en términos generales los OSI tienen entre sus principales responsabilidades: "la coordinación institucional e intergubernamental para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, programas y acciones enfocadas en el cumplimiento de la Agenda 2030" (Presidencia de la República, 2020, p. 24). Lograr la operación de estos órganos requiere de diversos elementos que determinan en gran medida la eficacia con la que pueden cumplir su relevante papel.

Los instrumentos que las entidades federativas han usado para crear formalmente un OSI han sido decretos y actas de instalación. La diferencia es importante ya que mientras el decreto establece las bases para la operación del OSI, sus funciones, integrantes y responsabilidades; las actas solo contienen información sobre el acto protocolario (PNUD, 2019a). El instrumento jurídico que formaliza a los OSI en las entidades determina características que inciden en su funcionamiento: número de miembros, capacidad de voz y voto, perfil de los integrantes y modalidad de participación.

El avance de los ODS se basa en la adecuada coordinación de esfuerzos de múltiples actores, lo que a su vez se fundamenta en el principio de responsabilidad compartida que subyace la Agenda 2030. Por lo tanto, los OSI deben ser espacios inclusivos en los que debería haber lugar para la participación no solo de instituciones de las entidades, sino también de los GL, los sectores privado y social, y representantes de otros grupos como la academia y la Delegación estatal del INEGI. Sin embargo, la interacción de estos actores tiene diferencias sustanciales entre

los OSI de las entidades, cuya forma de operación no siempre corresponde con la idea de trabajo de pares.

Los actores e instituciones que no provienen de los gobiernos de las entidades no son siempre reconocidos como miembros con derecho de voz y voto, sino como invitados, con participación sobre una base ad hoc. En esta última calidad pueden ser invitados permanentes o especiales y también existen casos en los que su participación no se encuentra claramente definida.

“El hecho de que [...] los representantes de la sociedad civil, el sector privado, la academia, el INEGI y las autoridades municipales no tengan derecho a votar [...] pone en riesgo su función como órgano de vinculación y [...] participación plural” (PNUD, 2019a, p. 20). La participación de estos actores puede servir como mecanismo para que los cambios de gobierno no signifiquen el abandono de las políticas que han sido eficaces para la localización de los ODS.

Además de sus bases jurídicas, la operación de los OSI requiere de una serie de acciones: i) desarrollo y aprobación de un programa de trabajo anual, ii) desarrollo y aprobación de lineamientos de operación, iii) creación de un comité técnico y/o comités o subgrupos de trabajo para el seguimiento técnico y iv) organización de sesiones (PNUD, 2019a). A esto se suma el diseño y operación de un sistema de seguimiento que con base en indicadores dé cuenta de la situación en que se encuentran los ODS en cada entidad federativa. En suma, los avances en el marco institucional de las entidades federativas de México pueden analizarse con base en ocho variables (figura 4).

Figura 4. Variables de análisis del marco institucional de las entidades federativas para la localización de los ODS



Fuente: elaboración propia

Estas ocho variables serán utilizadas en el capítulo III de este informe para determinar el avance que existe en la operación de los OSI de las 32 entidades federativas. El análisis del marco institucional de las entidades federativas para la localización de los ODS no estaría completo si no se examinaran también algunas dimensiones básicas de sus capacidades institucionales, lo que se presentará en el siguiente apartado.

2.2.3 Capacidades de las entidades federativas

“Las capacidades son las habilidades de los individuos, organismos, gobiernos o sociedades para llevar a cabo sus funciones, resolver problemas, fijarse y alcanzar objetivos de manera sostenible” (PNUD, 2019b, p. 108). El enfoque del desarrollo humano, base de la Agenda 2030, considera que los individuos, organizaciones y gobiernos requieren de capacidades para lograr las metas de los ODS. La construcción de capacidades, también conocida como capacidad para el desarrollo,³ se define como un proceso “a través del cual los individuos, grupos, organizacio-

nes y sociedades, organizan, adaptan, fortalecen y mantienen las capacidades para definir, planear y lograr sus propios objetivos de desarrollo con una base inclusiva, participativa y sostenible” (UNECA, 2015, p. 5). Sin ellas, las leyes, políticas, planes y programas no pueden ser de utilidad para mejorar la vida de la población. En los siguientes apartados se analizarán tres dimensiones de las capacidades de las entidades federativas que tienen un impacto significativo en la localización de los ODS.

2.2.3.1 Perfil financiero

En México, el gobierno federal ha concentrado las fuentes de ingreso público más productivas, flexibles y estables. En materia de egresos, a partir de 1998 se descentralizó una proporción significativa del gasto federal hacia las entidades y municipios, las primeras fueron las más beneficiadas. La federación recauda 80.5 por ciento del total de los ingresos públicos y gasta el 38.6 por ciento; mientras los gobiernos estatales colectan solo 7.2 por ciento y desembolsan 35 por ciento del total de los egresos públicos. Por su parte, los gobiernos municipales recaudan solo dos por ciento, pero gastan 8.3 por ciento (OCDE-BID, 2020, pp. 69-70). El promedio de ingresos por esfera de gobierno de la región de América Latina y el Caribe fue de 69.7 por ciento el nivel nacional, 19.1 por ciento el estatal y 10.4 por ciento los gobiernos locales. En materia de egresos, el gasto de la esfera nacional representó 62.7 por ciento, los estados 18.5 por ciento y los municipios 18 por ciento (OCDE-BID, 2020, p. 70). El desequilibrio entre ingreso y gasto evidencia el limitado nivel de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es el mecanismo a través del cual la federación comparte su recaudación con las entidades federativas y los GL. El SNCF

empezó a funcionar en 1980 y para incorporarse a él, los gobiernos estatales cedieron la mayor parte de los ingresos fiscales que compartían con la federación, por lo que su capacidad para generar recursos propios quedó muy limitada desde entonces. Es importante señalar que, como se comentó al inicio de este capítulo, la CdMx tiene una organización político-administrativa distinta a la de las otras 31 entidades federativas, lo cual incluye sus facultades fiscales.

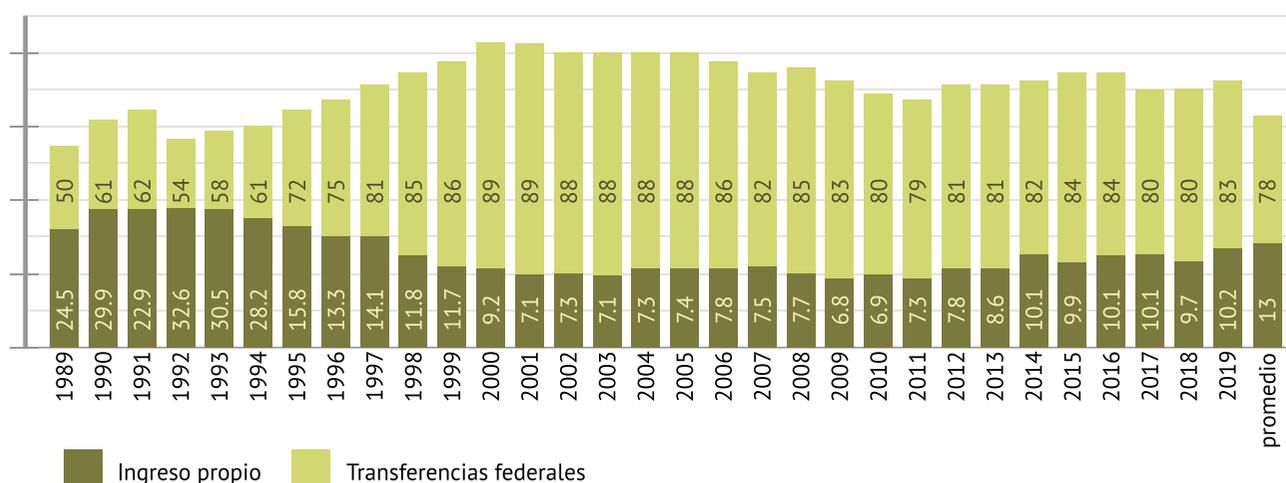
La CdMx tiene la organización más centralizada de las 32 entidades de México. En el ámbito fiscal esto significa que todas las fuentes de ingreso pertenecen al gobierno de la CdMx y las alcaldías no tienen ninguna facultad tributaria, solo apoyan la recaudación del gobierno central mediante convenios administrativos. A diferencia de los estados, en donde los gobiernos municipales sí tienen ingresos propios señalados por la propia Constitución federal del país. Como se verá más adelante, esto tiene importantes consecuencias en el nivel de autonomía financiera que ostenta la capital y la dependencia de las alcaldías de la bolsa del gobierno de la CdMx.

Los datos de las finanzas públicas estatales del INEGI permiten calcular su autonomía financiera promedio durante el periodo 1989-2019 (2020a). Como se muestra en la gráfica 1, en ese lap-

3. Capacity development en el idioma inglés.

so los ingresos propios de los estados solo representaron 13 por ciento de su ingreso total.⁴ La gráfica 1 también revela que la aportación del ingreso propio estatal al ingreso total se ha reducido a lo largo del tiempo, en especial en el periodo de 1994 a 2012.

Gráfica 1. Proporción del ingreso propio y las transferencias federales en el ingreso total de los gobiernos estatales, 1989-2019*



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2020a. * CdMx no está incluida en estos cálculos.

Entre 2010 y 2019, el ingreso propio de los gobiernos estatales solo aportó nueve por ciento a su ingreso total. La gráfica 1 también presenta el nivel de dependencia financiera que tienen los gobiernos estatales de las transferencias federales. En la década de 2010 a 2019, los recursos provenientes de los fondos federales representaron 81 por ciento del total de los ingresos estatales. El cálculo de la autonomía financiera por entidad evidencia que, aunque todos dependen sustancialmente de la bolsa federal, algunos logran una recaudación propia un poco más elevada que el promedio.

Por ejemplo, Coahuila, Quintana Roo y Nuevo León han mostrado una evolución favorable; mientras que Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen una autonomía menor a seis por

ciento. Al estratificar los ingresos propios de las entidades para el año 2019,⁵ se obtiene que 21 se encuentran en el grupo “Muy bajo”, siete en “Bajo”, solo Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo se ubican en el estrato “Medio” y la CdMx es la única en el grupo “Muy alto”. En el mapa 1 se aprecia que las entidades localizadas en el centro y sur del país son las que menos generan recursos propios, mientras que las que más recaudan ingresos propios están en el norte (INEGI, 2020a y 2020b).

4. Los ingresos propios son aquellas fuentes fiscales cuya explotación la ley atribuye de forma exclusiva a un ámbito de gobierno.

5. Método de Dalenius y Hodges (1959) que consiste en la creación de estratos a través de la varianza para determinar estratos homogéneos.

Mapa 1. Autonomía financiera de las entidades federativas por grupos, 2019

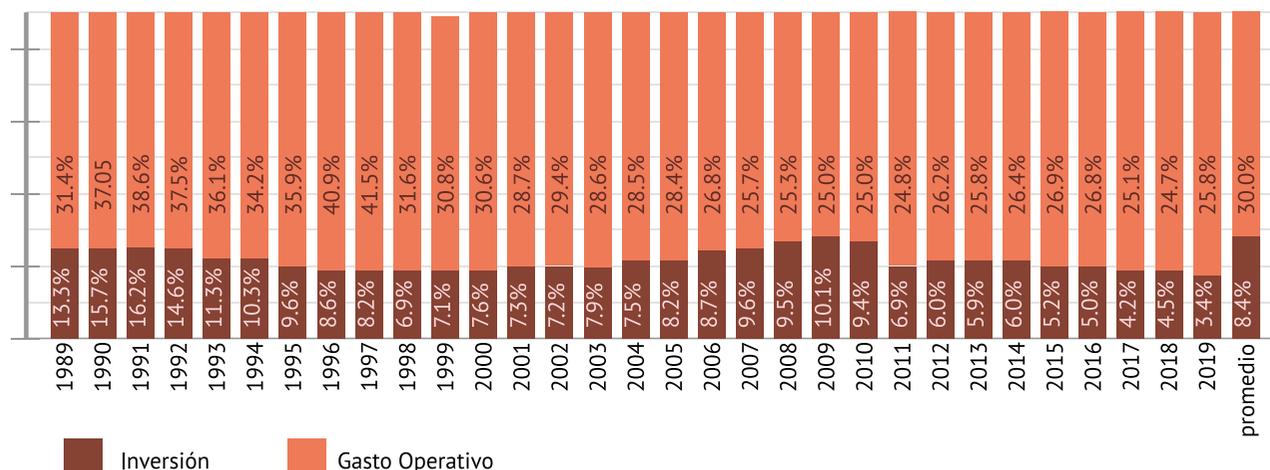


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2020a y 2020b.

El análisis de las capacidades financieras de las entidades no estaría completo si no se examinara también su patrón de gasto. La proporción del presupuesto que las entidades federativas dedican en promedio a su gasto corriente, indicador de costo operativo,⁶ ha tendido a disminuir en los últimos años (gráfica 2). Pero el cálculo de este indicador por entidad federativa revela grandes diferencias. Por ejemplo, Tamaulipas aumentó de 12 a 45 por ciento de 2011 a 2019. En 2019 hubo otras 11 entidades cuyo gasto operativo estuvo por encima del promedio de ese año, por ejemplo: Michoacán, Zacatecas y Yucatán, con 49, 43 y 40 por ciento respectivamente (INEGI, 2020a y 2020b).

6. Incluye la suma del pago de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales.

Gráfica 2. Gasto operativo y de inversión como proporción del gasto total de las entidades federativas, 1989-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2020a y 2020b.

La gráfica 2 evidencia que hay una enorme desproporción entre el gasto dedicado a inversión y el gasto corriente, ya que el primero es mucho menor que el segundo. A ello se añade que la inversión ha mostrado una tendencia a disminuir en los últimos 10 años; entre 2009 y 2019 representó un promedio de solo 5,5 por ciento del total del gasto de las entidades federativas. El análisis de este indicador por entidad también revela diferencias significativas. En 2019 solo hubo 11 cuya inversión es igual o superior al promedio de ese año, como Querétaro, Tamaulipas, CdMx, Campeche, Coahuila, Sinaloa y Tlaxcala que dedicaron poco más de cinco por ciento de su presupuesto a ese rubro. En contraparte, Chihuahua, Nuevo León, Veracruz y Yucatán canalizaron menos de uno por ciento de su presupuesto (INEGI, 2020a y 2020b).

Por un lado, su limitada capacidad recaudatoria, y por el otro, la escasa proporción de gasto dedicada a inversión, revelan el enorme desafío que enfrenta este ámbito de gobierno para el financiamiento de los ODS.

2.2.3.2 Capital humano

La profesionalización de las y los servidores públicos es un requisito para mejorar el desempeño de cualquier ámbito de gobierno, es indispensable para hacer frente a los vertiginosos cambios que imponen las necesidades de la sociedad globalizada del siglo XXI. El desempeño de los funcionarios depende de diversos factores, pero uno de los más importantes es su nivel educativo. Por lo tanto, un in-

dicador estratégico para el cumplimiento de los ODS es que la administración pública cuente con capital humano que tenga un nivel de estudios que le permita realizar sus funciones de manera más eficaz. El cuadro 4 resume los cambios registrados en el total de servidores públicos de las entidades federativas en relación con su grado de estudios entre 2017 y 2019.

Cuadro 4. Grado de estudio de los empleados públicos de las entidades federativas, 2017-2019

| Grado de estudios/ Año | 2017 | | 2019 | | Tasa de Crecimiento |
|-----------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|---------------------|
| | Absolutos | % | Absolutos | % | |
| Ninguno | 165,777 | 6.9 | 104,735 | 4.2 | -36.8% |
| Preescolar o primaria | 34,662 | 1.4 | 40,784 | 1.6 | 17.7% |
| Secundaria | 131,703 | 5.5 | 155,300 | 6.2 | 17.9% |
| Preparatoria | 176,668 | 7.3 | 228,299 | 9.1 | 29.2% |
| Carrera técnica o comercial | 151,477 | 6.3 | 202,672 | 8.1 | 33.8% |
| Licenciatura | 872,989 | 36.3 | 1,059,754 | 42.3 | 21.4% |
| Maestría | 71,370 | 3.0 | 93,842 | 3.7 | 31.5% |
| Doctorado | 5,637 | 0.2 | 14,374 | 0.6 | 155.0% |
| No especificado | 797,660 | 33.1 | 607,798 | 24.2 | -23.8% |
| Total | 2,407,943 | 100.0 | 2,507,558 | 100.0 | 4.1% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI 2017 y 2019a.

Entre 2017 y 2019 se aprecia una tendencia positiva ya que la proporción de servidores públicos con nivel educativo universitario (licenciatura, maestría o doctorado) pasó de 3.5 a 46.6 por ciento. Sin embargo, los servidores públicos con grado educativo inferior a licenciatura siguen siendo una proporción considerable, 27 y 29 por ciento respectivamente entre 2017 y 2019. Sin considerar aquellos que no especificaron su nivel educativo y que tiene estudios menores a licenciatura. Al desagregar la información por entidad federativa se encuentra que Baja California, Campeche, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz son los estados cuya proporción de servidores públicos con estudios universitarios es superior a 60 por ciento. Chiapas y Yucatán tienen menos de 30 por ciento de empleados públicos con ese nivel de estudios. CdMx, Nuevo León, Oaxaca, Puebla

y Tamaulipas no tienen información desagregada (INEGI 2017 y 2019a).

Es posible argumentar que no todos los servidores públicos requieren tener un grado universitario para realizar sus funciones. Considerando esto se analizó el perfil educativo de solo los niveles directivos. Entre ellos también se encontró una tendencia positiva, en promedio, al pasar de 44 a 53 por ciento entre 2017 y 2019. No obstante, el examen de cada entidad muestra diferencias significativas, entre las que se advierten dos tendencias. La primera es positiva, pues demuestra que en ese lapso hubo 19 entidades que redujeron la proporción de sus mandos directivos con grado inferior a licenciatura; destacan los casos de la CdMx, Guanajuato, Colima y Sinaloa. La segunda tendencia es que en los 13 estados restantes se incrementó su proporción

de directivos con educación inferior a licenciatura. En contraste, Michoacán pasó de 66 a 72 por ciento, y el Estado de México aumentó de 25 a 54 por ciento (INEGI 2017 y 2019a).

En la administración pública de México existen, en general, tres tipos de contratación: i) Base, empleados permanentes o inamovibles con funciones operativas o de apoyo ii) Confianza, aquellos que desempeñan funciones directivas, generalmente se encuentran vinculados a un grupo político cuyo líder les garantiza un puesto de este tipo cada vez que asume un nuevo encargo; entre estos se encuentran los directores, subdirectores, jefes de departamento, etc. iii) Honorarios o eventual, brindan sus servicios de manera temporal, su relación con el puesto finaliza al término del contrato (INAFED, 1995). Al igual que el nivel educativo, el tipo de contrato que posea el personal está vinculado con el nivel de rotación y por lo tanto con la profesionalización del servicio público.

Las y los empleados públicos que se encuentran contratados como eventuales o son de confianza tienen mayores probabilidades de rotación cuando concluye un periodo de gobierno. Esta rotación afecta la eficiencia de la gestión pública, porque el conocimiento que adquieren se pierde y el nuevo personal que llega debe iniciar una curva de aprendizaje. El análisis del régimen de contratación muestra que la mayor parte de los servidores públicos de las entidades federativas poseen estabilidad en el trabajo, aunque su proporción disminuyó ligeramente entre 2017 y 2019; en contraparte, aquellos contratados como eventuales aumentó (INEGI, 2019a).

Como puede apreciarse, el porcentaje de personal público de las entidades que estaba expuesto a rotación en 2019 fue de 29 por ciento (cuadro 5). El cálculo por entidad revela que Nayarit, Nuevo León y Veracruz tienen más de 80 por ciento de servidores públicos con estabilidad en el empleo. Coahuila, Chiapas, CdMx y Querétaro tienen menos del 50 por ciento (INEGI, 2017 y 2019a). La profesionalización del servicio público, y su estabilidad en el trabajo con base en el desempeño, es una de las políticas más importantes para fortalecer las capacidades de las entidades federativas.

Cuadro 5. Porcentaje de servidores públicos de las entidades federativas por régimen de contratación, 2017-2019

| Régimen / Año | 2017 | | 2019 | | Tasa de Crecimiento |
|--------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|---------------------|
| | Absolutos | % | Absolutos | % | |
| Confianza | 373,345 | 15.5 | 378,172 | 15.1 | 1.3% |
| Base o sindicalizado | 1,730,687 | 71.9 | 1,765,325 | 70.4 | 2.0% |
| Eventuales, Honorarios u Otros | 295,401 | 12.3 | 353,301 | 14.1 | 19.6% |
| No especificado | 8,510 | 0.4 | 10,760 | 0.4 | 26.4% |
| Total | 2,407,943 | 100.0 | 2,507,558 | 100.0 | 4.1% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI 2017 y 2019a.

2.2.3.3 Mecanismos e instrumentos de planeación

Idealmente, los diversos programas, proyectos y acciones deberían transitar por las etapas del ciclo de políticas públicas, partiendo de un ejercicio de planeación, implementación, seguimiento y evaluación. Este modelo permite mejorar la gestión gubernamental a través de la retroalimentación para la toma de decisiones. Dicho enfoque es relativamente reciente en la gestión pública mexicana, que ha adoptado la Gestión para Resultados (GpR) a fin de brindar información acerca de los resultados de las acciones gubernamentales para fortalecer la toma de decisiones,

modificar la forma en que se asigna el presupuesto y las prioridades de la administración (CONEVAL, 2019).

Para ello es necesario que las entidades federativas cuenten con áreas de planeación, seguimiento y evaluación. No obstante, solo 18 cuentan con una dependencia específica para la función de planeación (INEGI, 2019a).⁷ Las entidades pueden tener hasta seis instrumentos de planeación y hay diferencias significativas entre los que posee cada entidad (INEGI, 2019a) (cuadro 6).

Cuadro 6. Instrumentos de planeación de las entidades federativas, 2019

| Instrumento de planeación | No. de entidades que cuentan con él |
|---|-------------------------------------|
| Programa estatal de desarrollo urbano | 27 |
| Planeación regional | 17 |
| Programas sectoriales dedicados al desarrollo urbano y ordenamiento territorial | 20 |
| Programa de ordenamiento ecológico regional | 20 |
| Programa de ordenamiento ecológico y territorial | 20 |
| Proyectos de desarrollo urbano | 6 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2019a.

Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla y Veracruz no tenían plan de desarrollo urbano en 2019. Ese mismo año, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas carecían de programas sectoriales dedicados al desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Baja California, Guerrero, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas fueron las únicas entidades que afirmaron tener proyectos de desarrollo urbano (INEGI, 2019a). Esto sugiere que, aunque la mayor parte de las entidades tenía plan de desarrollo urbano, este no se concretó en programas sectoriales y proyectos específicos. Además, los estados de Chihuahua, Durango, Nuevo León y Puebla tenían solo uno de los seis instrumentos (INEGI; 2019a).

7. Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.

2.3 Entorno institucional y competencias de los gobiernos locales

Los 2463 GL mexicanos pueden clasificarse en tres grupos de acuerdo con su tipo de gestión. i) Gobiernos municipales electos con base en el sistema de partidos políticos ii) Gobiernos municipales electos con base en sistemas normativos internos (SNI), mejor conocidos como de usos y costumbres. Estos tienen formas de elección muy diversas de acuerdo con las tradiciones

de cada comunidad y su gestión es distinta de la de los otros gobiernos municipales; la mayor parte de ellos se encuentra en el estado de Oaxaca iii) Alcaldías, son los GL de la CdMx cuya gestión se distingue por su alto grado de centralización ante el gobierno de la capital (cuadro 7).

Cuadro 7. Tipos de gobierno locales mexicanos, 2020

| Tipo de gobierno local | Número | % |
|---|--------|------|
| Gobiernos municipales electos con base en el sistema de partidos políticos. | 2,026 | 82.2 |
| Gobiernos municipales electos con base en sistemas normativos internos. | 421 | 17.1 |
| Alcaldías. | 16 | 0.6 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2020c.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los gobiernos municipales tienen a su cargo la función y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución federal, policía preventiva municipal y tránsito. i) Los demás que las Legislaturas estatales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En el caso de la Ciudad de México, el Artículo 53 de su Constitución Política determina que las alcaldías tienen competencia en las siguientes materias:

I. Gobierno y régimen interior; II. Obra pública y desarrollo urbano; III. Servicios públicos; IV. Movilidad; V. Vía pública; VI. Espacio público; VII. Seguridad ciudadana; VIII. Desarrollo económico y social; IX. Educación, cultura y deporte; X. Protección al medio ambiente; XI. Asuntos jurídicos; XII. Rendición de cuentas y participación social; XIII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; XIV. Alcaldía digital; y XV. Las demás que señalen las leyes. El ejercicio de tales competencias se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales (ITAIPDPRCCM, 2017, p. 147).

Las facultades y funciones de los GL pueden tener un enorme impacto en el cumplimiento de los ODS, sin embargo, como se verá más adelante, ello está determinado por múltiples variables, como las fuentes de ingreso y otras capacidades de cada GL.

2.3.1 Instrumentos normativos y de gestión para la localización de los ODS

Al igual que las entidades federativas, la localización de los ODS en la esfera local requiere de un instrumento normativo y de gestión que facilite su coordinación con los otros ámbitos de gobierno y demás actores que pueden ser aliados estratégicos. Este instrumento es el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el cual contiene los objetivos, estrategias, políticas y programas que el ayuntamiento adoptará durante su periodo de gobierno (INAP, 1992). Como se mencionó en el apartado 2.2.1, las leyes de planeación de los gobiernos estatales definen las bases para la elaboración de los PMD. Por lo tanto, legalmente, los PMD deben estar alineados con los PED a fin de contar con una estructura institucional sólida para la coordinación entre las dos esferas subnacionales de gobierno. Tradicionalmente, los PMD son aprobados por los ayuntamientos como un requisito para recibir fondos financieros de los gobiernos estatales; pero no son utilizados como herramienta de gestión y en la mayor parte de los casos tampoco cuentan con elementos básicos como objetivos estratégicos, metas o indicadores.

La localización de los ODS requiere que los PMD sean auténticas herramientas de gestión con un enfoque claro para la consecución de las metas de la Agenda 2030; de ahí que dichos planes deban reflejar este propósito (Presidencia de la República-INA-FED-GIZ, 2020). Por lo tanto, la adopción del enfoque de la Agenda 2030 y sus 17 ODS en los PMD es uno de los principales componentes para determinar el avance en la construcción de un ambiente institucional óptimo para cumplir con sus propósitos. El censo más reciente sobre gobiernos municipales ofrece datos reveladores sobre los ejes rectores de los PMD: 83 por ciento contemplaba el desarrollo social, 75 por ciento el desarrollo económico y 63 por ciento el desarrollo urbano. El tema de sustentabilidad solo formaba parte de los ejes rectores del 51 por ciento de los PMD y solo 50 por ciento incluía la conservación y la mejora ambiental (INEGI, 2020c). Estos datos sugieren que los PMD no tienen la visión integral del desarrollo sostenible.

Al igual que las entidades, los GL también requieren de OSI para la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la localización de los ODS.

2.3.2 Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030 (OSI)

Los municipios tienen distintas opciones para crear su OSI, pero los comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN) pueden ser la instancia idónea por las funciones que desempeñan, así como por otros elementos que se explicarán a profundidad más adelante. Como los COPLADE, los COPLADEMUN son un mecanismo de "concertación y deliberación en materia de planeación estratégica, su función se orienta a promover la participación de los distintos sectores de la sociedad [en los] planes de desarrollo municipal, asegurando la congruencia

de éstos con los planes nacional y estatal de desarrollo (COPLADEM, 2021b). En el marco del SNPD, el COPLADEMUN es un espacio de gobernanza para la planeación del desarrollo municipal y aunque formalmente cada municipio debe conformar el suyo, con frecuencia solo se crea sin que realmente funcione. La operación del OSI a través del COPLADEMUN, u otras instancias, es indispensable para la localización de la Agenda 2030, así como la articulación efectiva de los esfuerzos multi actor. Sus principales funciones son:

- **Ser un órgano de seguimiento e implementación para el cumplimiento de la Agenda 2030.**
- **Articular los esfuerzos y acompañar la transversalización del enfoque de sostenibilidad en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.**
- **Facilitar la vinculación integral de las atribuciones que constitucionalmente le competen al municipio (Presidencia de la República-INADEF-GIZ, 2020, p. 40).**

Por ello, al igual que los OSI estatales, es necesario que se instalen formalmente y que cuenten con los lineamientos básicos para su funcionamiento. En un país con municipios tan heterogéneos es evidente que este es un proceso complejo, sobre todo si se considera que el periodo del GL promedio es de tres años.⁸ Esto significa que cada vez que termina una administración municipal, el OSI debe renovar, al menos parcialmente, su composición, lo cual no contribuye a la institucionalización de su trabajo.

En relación con la participación de actores de todos los sectores en la planeación local, datos de 2019 indican que 30 por ciento de los ayuntamientos no contaba con un COPLADEMUN. Además, aunque 80 por ciento de las administraciones municipales tenía espacios para la participación ciudadana, en solo 52 por ciento de los municipios sus planes de desarrollo tenían un eje

rector en la materia. Además, en solo 15 por ciento de todas las administraciones municipales existía un área administrativa dedicada a su gestión. Los municipios de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit y San Luis Potosí destacaron porque todos contaban con mecanismos de participación ciudadana. Mientras que en Yucatán, Chiapas, Oaxaca y Durango, menos de 70 por ciento de sus municipios lo tenían (INEGI; 2020c). Como se verá en el siguiente capítulo, el avance en la creación de los OSI municipales no ha sido una tarea fácil.

El panorama recién descrito está relacionado con las capacidades de los gobiernos municipales, las cuales determinan en buena medida la posibilidad de que los OSI operen adecuadamente.

2.3.3 Capacidades de los gobiernos locales

En el apartado 2.2.3 se comentó sobre la importancia de las capacidades institucionales en el sector público y se analizaron algunas que son esenciales para que las entidades federativas tengan mayores posibilidades de localizar con eficacia la Agenda 2030. En los siguientes apartados se realizará el mismo ejercicio con las capacidades de los GL.

2.3.3.1 Perfil financiero

Los gobiernos municipales no son parte del SNCF, pero fueron incorporados automáticamente cuando las entidades federativas firmaron sus convenios de adhesión. Formalmente, los GL no tienen facultades para tomar decisiones sobre este mecanismo de coordinación fiscal que constituye su principal fuente de ingreso. No obstante, a diferencia de las entidades federativas, los gobiernos municipales sí poseen fuentes significativas de ingreso propio: i) las con-

tribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la más importante de ellas es el impuesto predial y ii) los derechos generados por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Además de estas tienen otras fuentes de recaudación propia, pero su rendimiento no es tan importante para sus haciendas. Las alcaldías no tienen ninguna fuente de ingreso propio, sus recursos fiscales los determina el Congreso de la CdMx.

8. Solo en los estados de Coahuila e Hidalgo los periodos de los ayuntamientos son de cuatro años. Los municipios oaxaqueños de SNI tienen una amplia variedad de periodos de gobierno, que pueden ser de uno hasta tres años.

La gráfica 3 muestra el débil grado de autonomía financiera de los gobiernos municipales. Se aprecia que entre 1989 y 2019 sus ingresos propios aportaron en promedio solo una cuarta parte de su ingreso total, mientras que los recursos

provenientes de la bolsa federal representaron dos veces y media más. Entre 2010 y 2019, los ingresos propios significaron solo el 21 por ciento de su ingreso total y las transferencias federales el 71 por ciento, es decir, tres veces más (INEGI, 2020b).

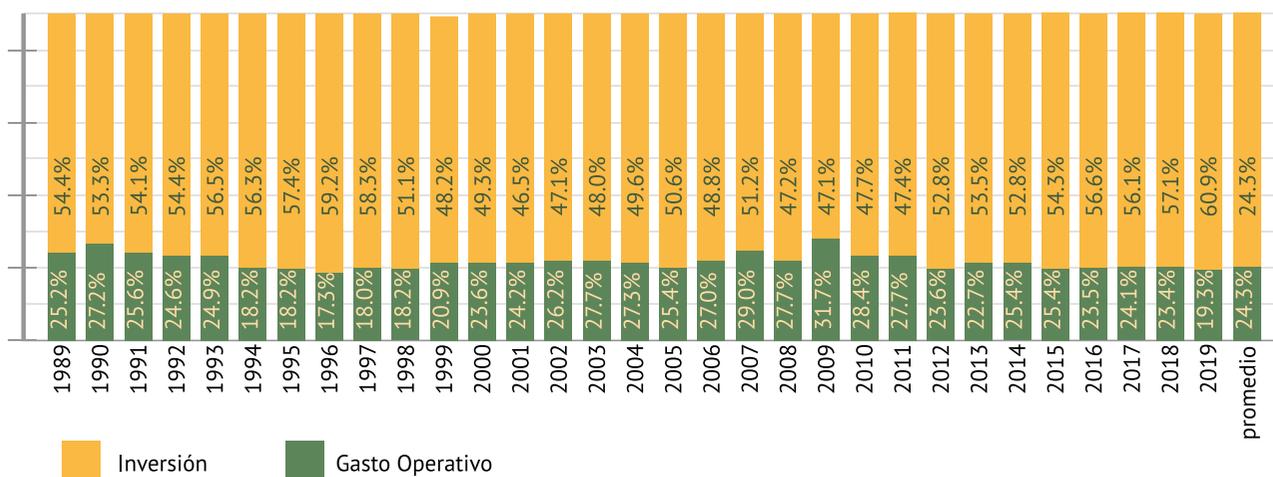
Gráfica 3. Proporción del ingreso propio y las transferencias federales en el ingreso total municipal, 1989-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2020b.

Para complementar el análisis de las capacidades financieras municipales, la gráfica 4 muestra el gran desequilibrio que existe entre el gasto administrativo y el de inversión. Entre 1989 y 2019, el primero fue dos veces mayor que el segundo; en la última década esta proporción no cambió (INEGI, 2020b).

Gráfica 4. Gasto operativo y de inversión como proporción del gasto total municipal, 1989-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2020b.

La elevada dependencia financiera de la bolsa federal que tiene los municipios, aunada a su baja inversión, configuran uno de los mayores retos para el financiamiento de los ODS. A ello se suma su limitado acceso al mercado de crédito, en 2020, solo 25 por ciento de todos los ayuntamientos del país tenían deuda contratada y el 50 por ciento de ella era concentrada por los municipios de cuatro estados (IMCO, 2020, pp. 22 y 24).⁹ La emisión de bonos municipales es aún más reducida, en 2020, solo 3.16 por ciento de la deuda de esta esfera de gobierno provenía de este tipo de financiamiento (CEFP, 2020, p. 7)

2.3.3.2 Profesionalización de servidores públicos

En 2019 había 1 018 926 empleados públicos laborando en los gobiernos locales, el cuadro 8 resume su nivel educativo. Como puede apreciarse, el 72 por ciento tenía un grado educativo inferior al de licenciatura. En los municipios de Baja California, Campeche, Colima y Yucatán más del 10 por ciento de sus empleados públicos, en promedio, no tenía

estudios. En contraste, en los municipios de Baja California Sur, Durango y Tlaxcala, esta proporción era menor al uno por ciento. Destacan los municipios de Guanajuato donde más de 27 por ciento de servidores públicos, en promedio, tienen estudios de licenciatura o superior. En los de Yucatán únicamente 11 por ciento cuentan con ese nivel de preparación (INEGI, 2020c).

Cuadro 8. Grado de estudio de los empleados públicos municipales en 2019

| Sin grado | Educación básica | Educación media superior | Licenciatura | Maestría | Doctorado | No especificó |
|-----------|------------------|--------------------------|--------------|----------|-----------|---------------|
| 6.1% | 36.4% | 29.4% | 17.4% | 0.8% | 0.1% | 9.8% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2020c.

El análisis del tipo de contratación que tenían los servidores públicos locales en 2019 evidencia que 64 por ciento no tenía estabilidad en el empleo, solo 35.5 por ciento contaba con contratación de base. Los estados cuyos municipios sobresalen por tener mayor proporción de servidores públicos sin estabilidad en el empleo son: Tlaxcala y Oaxaca, Tamaulipas, Puebla, Chiapas, Yucatán e Hidalgo (INEGI, 2020c). Este dato es relevante para la localización de los ODS, ya que significa que cada vez que cambian administraciones municipales, dos terceras partes de sus empleados se van y con ellos la experiencia y conocimiento adquiridos. Como se explicó en el apartado 2.2.3.2, entre ellos se encuentran los directivos responsables de implementar las políticas que pueden contribuir a la localización de la Agenda 2030.

En 2015, el gobierno del Estado de México y sus municipios acordaron que la normatividad de la entidad hiciera obligatorio que los servidores públicos cuenten con una certificación de competencia laboral para desempeñarse como funcionarios municipales. Esta estrategia ha sido adoptada por otros estados y es la principal alternativa que existe actualmente para avanzar en la profesionalización del servicio público de los GL. De acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral, en junio de 2021 se eligieron autoridades en 1997 municipios y las 16 alcaldías de la CdMx; es decir, 82 por ciento de los gobiernos locales del país (INE, 2020). Este proceso representará un reto mayúsculo para mantener la continuidad de las políticas, programas y acciones en torno a la localización de los ODS.

2.3.3.3 Mecanismos e instrumentos de planeación

La planeación integra distintos elementos que son necesarios para la localización de los ODS. En 2019, solo 16 por ciento de los ayuntamientos afirmó tener un plan o programa de desarrollo urbano y 45 por ciento lo tenía en proceso de integración. En el caso del plan en materia ambiental, nueve por ciento de los municipios declaró tenerlo

y 48 por ciento lo tenía en proceso de integración; solo 21 por ciento contaba con atlas de riesgos. Otro instrumento importante y de muy alto impacto para los ODS es el plan de mejora de servicios públicos, que solo existía en 10 por ciento de los GL del país, aunque 46 por ciento más lo tenía en proceso de integración (INEGI, 2020c).

En materia de desarrollo económico, nueve por ciento de las administraciones locales tenía un plan al respecto y 47 por ciento lo reportó en proceso de integración. Casi 40 por ciento de los municipios había realizado actividades de planeación urbana y únicamente 31 por ciento tenía actividades de ordenamiento territorial (INEGI, 2020c). El cuadro 9 muestra el porcentaje de GL que contaba con herramientas básicas para gestionar sus planes o programas. En relación con la coordinación entre estados y municipios, solo ocho por ciento de estos últimos informó realizar acciones con el gobierno estatal para planear y ejecutar estrategias generales para impulsar acciones que garantizaran un desarrollo urbano sustentable. El mismo porcentaje afirmó colaborar con el gobierno de su entidad para la emisión de programas y proyectos en materia de infraestructura (INEGI, 2020c). Los datos analizados muestran limitaciones sustanciales en los elementos técnicos que los municipios necesitan para coordinarse efectivamente con los gobiernos estatales a fin de localizar los ODS.

Cuadro 9. Porcentaje de gobiernos locales con herramientas básicas de gestión en planes o programas, 2019

| Plan o programa | % de gobierno locales cuyos planes cuentan con | | | |
|---|--|-------|------------------------|--------------------------|
| | Objetivos | Metas | Indicadores de gestión | Indicadores de desempeño |
| PMD | 39 | 58 | 50 | 48 |
| Desarrollo urbano u homólogo. | 14 | 13 | 10 | 10 |
| Desarrollo económico u homólogo. | 8 | 7 | 7 | 6 |
| En materia ambiental u homólogo. | 8 | 8 | 7 | 6 |
| De mejora de servicios públicos u homólogo. | 9 | 8 | 7 | 7 |

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020c.

La evidencia presentada en este capítulo indica que el sistema de gobernanza para la implementación de la Agenda 2030 en México requiere cambios importantes, como la incorporación de los gobiernos subnacionales en el Consejo Nacional de la Agenda 2030. El análisis de tres dimensiones de la capacidad institucional de entidades y GL revela la impostergable necesidad de transformar los mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental, avanzar en la profesionalización de su servicio público y fortalecer sus mecanismos e instrumentos de planeación como requisito necesario para la localización de los ODS.

Capítulo III

Avances y experiencias

3.1 Los procesos heterogéneos de las entidades federativas

En el apartado 2.2.2 se describieron las variables que serán utilizadas en este apartado para determinar los avances en el marco institucional de las entidades federativas de México para la localización de los ODS. A continuación, se presentan los resultados reportados por las entidades federativas del país en cada uno de estos rubros.

3.1.1 Leyes de planeación

De las 32 entidades federativas, solo trece han incorporado el enfoque de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, o alguno de sus elementos, en su ley de planeación,¹⁰ entre ellas hay importantes diferencias. Las leyes de Campeche, Chihuahua e Hidalgo hacen referencia explícita a los ODS; mientras que las de Coahuila y Durango no mencionan los ODS, pero enfatizan el enfoque de desarrollo sostenible. Con el fin de conocer la importancia del desarrollo sostenible en las 32 leyes, se examinó su contenido.¹¹ La figura 5 revela que las palabras sostenibilidad y sostenible no aparecen en la nube; en 17 de ellas no existe la palabra sostenible. No obstante, en algunos de los casos, las premisas de la Agenda 2030 se han incorporado en los marcos de planeación estatal indirectamente, no mediante contenido semántico, sino a través de la adopción de los principios y la esencia del desarrollo sostenible en sus consideraciones.

Figura 5. Análisis de contenido de las leyes de planeación de las entidades federativas*



Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados, 2021.
* Se descartaron las palabras ley estatal y planeación.

Aunque en su ley de planeación no se ha incorporado el enfoque de la Agenda 2030, algunas entidades muestran importantes avances en otros instrumentos normativos que también inciden en sus procesos de planeación y los de los municipios. Es el caso de Guanajuato que incluyó elementos de la Agenda 2030 en el Reglamento de su ley de planeación y la Metodología para la Planeación del Desarrollo del Estado de México, que también está alineada con dicho enfoque. En Morelos, Estado de México, Jalisco y Yucatán sus leyes de planeación se encuentran en proceso de revisión y/o modificación.

3.1.2 Planes de desarrollo de las entidades federativas

El cuadro 10 resume los diferentes grados de vinculación de los PED con la Agenda 2030 y sus 17 ODS, el caso de la CdMx se abordará más adelante; entre ellos hay diferencias significativas. Casi dos terceras partes se ubican entre los grados bajo

y medio, y hay seis estados en los que los PED tienen un nivel alto de alineación.¹² No obstante, la mayoría de las entidades ha realizado algún esfuerzo para fortalecer el grado de vinculación de su planeación con los ODS.

Cuadro 10. Grados de vinculación de los PED con la Agenda 2030

| Grado | | Estados |
|-------|---|--|
| Nulo | Sin referencia a la Agenda 2030 | Querétaro y Zacatecas. |
| Bajo | Con referencia a la Agenda 2030 y ejes rectores alineados con los ODS. | Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, CdMx, Coahuila, Durango, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. |
| Medio | Alineación de objetivos y/o ejes rectores y/o políticas públicas y/o programas y/o indicadores. | Campeche, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Veracruz y Yucatán. |
| Alto | Alineación del plan y/o programas y/o proyectos y/o presupuesto. | Chiapas, Colima, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tamaulipas. |

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los PED de las 32 entidades.

Además de sus PED, con vigencia de seis años, algunos estados han creado planes de largo plazo, como ocurre con el Plan de Largo Plazo para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2010-2040, Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021 de Baja California Sur, Plan Estratégico Durango 2040, Plan de Gran Visión 2040 de Colima, Plan 2035. Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato, Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, Plan Estatal 2013-2033 de Jalisco, Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015 – 2030 y Plan Gran Visión Quintana Roo 2000-2025. Hidalgo recientemente actualizó su PED y ha publicado su Plan Estatal de Desarrollo 2016- 2022 con enfoque prospectivo

al 2030. Nayarit creó su Instituto de Planeación del Estado en 2019, responsable de la elaboración del que será su Gran Plan de Desarrollo 2020-2050.

El análisis del contenido de los 31 PED revela que las palabras sostenible, sustentable, sostenibilidad y sustentabilidad son poco comunes en estos instrumentos (figura A, anexo 1). No obstante, los resultados presentados revelan un avance en relación con lo documentado en 2018 (PNUD, 2019a); es evidente el esfuerzo de la mayor parte de los gobiernos estatales por vincular sus políticas de desarrollo con la Agenda 2030.

12. Los parámetros para definir el grado de alineación de los PED con la Agenda 2030 se encuentran en el anexo metodológico.

El caso de la CdMx es particular ya que no tiene un plan de desarrollo. El Artículo 15 de su Constitución Política señala que su Plan General de Desarrollo será la base de los planes, programas, políticas y proyectos del gobierno de la CdMx y los de las alcaldías. La elaboración del Plan General es responsabilidad del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP). El IPDP debió instalarse antes del 1 de julio de 2019 y el Plan General debió entrar en vigor el 1 de enero de 2020; no obstante, se aplazó su instalación y hasta abril de 2021 no estaba funcionando. El Gobierno de la CdMx y las 16 alcaldías emitieron sus respectivos programas, pero con poca vinculación entre ellos.

3.1.3 Composición de los OSI

En el capítulo anterior se analizó la importancia que tienen los OSI para la localización de los ODS, así como las características que deben tener para llevar a cabo su papel con mayor eficacia. La inclusividad es un atributo necesario para la buena gobernanza del sistema de la Agenda 2030, de ahí la necesidad de

examinar qué tan incluyentes son estos órganos. El cuadro 11 muestra en qué medida los OSI de las entidades incluyen a actores no gubernamentales, pero cuya colaboración es esencial para el avance de los ODS. Asimismo, muestra la evolución que ha tenido esta situación entre 2018 y 2021.

Cuadro 11. Participación de representantes de la sociedad civil, sector privado, academia, ayuntamientos y la delegación estatal del INEGI en los OSI de las entidades

| Papel | Entidades federativas | Como % del total de los OSI | |
|---|---|-----------------------------|------|
| | | 2018 | 2019 |
| Sector Privado | | | |
| Con voz y voto. | Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán. | 19% | 53% |
| Invitado permanente con voz y sin voto. | Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. | 9% | 22% |
| Invitado especial. | Aguascalientes, Baja California, Chiapas, CdMx, Coahuila, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz. | 50% | 25% |
| Sin especificación. | | 16% | 0% |
| Sociedad civil | | | |
| Con voz y voto. | Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. | 22% | 53% |
| Invitado permanente con voz y sin voto. | Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas. | 9% | 16% |
| Invitado especial. | Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, CdMx, Coahuila, Nayarit, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. | 50% | 31% |
| Sin especificación. | | 13% | 0% |

Academia

| | | | |
|---|---|-----|-------|
| Con voz y voto. | Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. | 25% | 50% |
| Invitado permanente con voz y sin voto. | Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. | 25% | 37.5% |
| Invitado especial. | Baja California, CdMx, Coahuila y Veracruz. | 28% | 12.5% |
| Sin especificación. | | 16% | 0% |

INEGI

| | | | |
|---------------------|---|-----|-------|
| Con voz y voto. | Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, Estado de México, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. | 16% | 47% |
| Invitado permanente | Aguascalientes, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. | 31% | 37.5% |
| Invitado especial. | Baja California, CdMx, Nuevo León y Querétaro. | 0% | 12.5% |
| Sin especificación. | Michoacán | 47% | 3% |

Gobiernos municipales/alcaldías

| | | | |
|---------------------|---|-----|-----|
| Con voz y voto. | Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán. | 25% | 50% |
| Invitado permanente | Chiapas, Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. | 22% | 25% |
| Invitado especial. | Baja California, CdMx, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Veracruz. | 28% | 25% |
| Sin especificación. | | 19% | 0% |

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los decretos de creación de los OSI de las entidades, PNUD, 2019a, p. 19 y DA2030, 2021. * En 2018 no se contó con datos para Durango y Tlaxcala, que representan el 6% que falta para que la sumatoria sea de 100%.

Los datos muestran un avance sustancial hacia una mayor inclusión e incidencia de actores no gubernamentales. La mitad de los OSI de las entidades reconoce, a todos o algunos de estos actores, como miembros con voz y voto, lo que implica que en menos de tres años hay el doble, o más, de los que tenían ese estatus en 2018. Los menos incluyentes son los de Baja California y la CdMx.¹³ La tendencia positiva se ratifica porque a diferencia de 2018, solo en Michoacán no se especifica cómo participa

un grupo de actores. Baja California se encuentra en proceso el proyecto de reforma del Acuerdo que creó el OSI, a fin de incluir a las y los representantes de la sociedad civil, sector privado, academia e INEGI, como integrantes con voz y voto. En Hidalgo se analiza la reforma del decreto de creación de su OSI para que los representantes de la sociedad civil también puedan tener capacidad de voto. Asimismo, en Veracruz se examina la reforma para cambiar el estatus de los actores no gubernamentales.



Los OSI de los estados de Campeche, Chihuahua, Colima, Jalisco, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán tienen la estructura más incluyente ya que incorporan como miembros, con derecho de voz y voto, a los representantes del sector privado, sociedad civil, academia, INEGI y gobiernos municipales.

La participación de los gobiernos municipales merece especial atención. Si bien se les reconoce actualmente como miembros con voz y voto en prácticamente la mitad de los OSI de las entidades, el doble en comparación con 2018, en la otra mitad aún no se les concede el estatus de pares y aliados que deberían tener como los directamente responsables de materializar la localización de los ODS. En los OSI de los estados de México, Nuevo León y Querétaro, el sector privado participa con voz y voto, mientras que las y los representantes de los ayuntamientos son solo invitados.

3.1.4 Operación de los OSI

El cuadro 12 sintetiza los componentes que permiten analizar la operación de los OSI de las entidades federativas. Casi dos terceras partes de ellos, 19, tienen un plan de trabajo, 13 no cuentan con él, pero ocho de ellos afirman tenerlos en proceso de aprobación o publicación (Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Tamaulipas). Prácticamente, tres cuartas partes de las entidades disponen de lineamientos de operación y 56 por ciento tienen Comités o

subcomités. En solo tres estados sus OSI no tuvieron sesiones en 2019 y 2020, pero en 15 de ellas el número de sesiones disminuyó de 2019 a 2020. Solo ocho estados cuentan con todos los componentes básicos para la operación de sus OSI y mantuvieron el mismo número de sesiones, o las aumentaron, entre 2019 y 2020 (Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas). En 2020, 47 por ciento de los OSI, 15, no sesionaron.

Cuadro 12. Componentes básicos para la operación de los OSI de las entidades

| Entidad | Plan de trabajo vigente | Lineamientos de operación | Comités y/o subcomités | No. de sesiones | |
|-----------------|-------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------|------|
| | | | | 2019 | 2020 |
| Aguascalientes | No | No | No | 1 | 0 |
| Baja California | No | Sí | No | 1 | 1 |

13. La CdMx deliberadamente ha optado por no institucionalizar un OSI como tal ya que se tiene un Gabinete Interinstitucional que atiende otras agendas globales de desarrollo.

| Entidad | Plan de trabajo vigente | Lineamientos de operación | Comités y/o subcomités | No. de sesiones | |
|---------------------|-------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------|------|
| | | | | 2019 | 2020 |
| Baja California Sur | No | No | Sí | 0 | 0 |
| Campeche | No | Sí | Sí | 1 | 0 |
| Chiapas | Sí | Sí | Sí | 1 | 1 |
| Chihuahua | Sí | Sí | Sí | 2 | 2 |
| CdMx | Sí | Sí | No | 2 | 2 |
| Coahuila | Sí | Sí | Sí | 1 | 3 |
| Colima | Sí | Sí | Sí | 3 | 1 |
| Durango | Sí | Sí | Sí | 2 | 0 |
| Guanajuato | No | No | No | 0 | 1 |
| Guerrero | Sí | Sí | Sí | 1 | 0 |
| Hidalgo | No | Sí | No | 1 | 0 |
| Jalisco | No | No | No | 0 | 1 |
| Estado de México | Sí | Sí | Sí | 1 | 0 |
| Michoacán | No | No | No | 0 | 0 |
| Morelos | Sí | Sí | Sí | 2 | 0 |
| Nayarit | No | Sí | No | 0 | 0 |
| Nuevo León | Sí | Sí | Sí | 3 | 1 |
| Oaxaca | Sí | Sí | Sí | 2 | 1 |
| Puebla | Sí | Sí | No | 0 | 1 |
| Querétaro | No | No | No | 1 | 0 |
| Quintana Roo | Sí | Sí | Sí | 3 | 3 |
| San Luis Potosí | No | No | No | 1 | 0 |
| Sinaloa | Sí | Sí | No | 1 | 2 |
| Sonora | No | No | No | 1 | 0 |
| Tabasco | Sí | Sí | Sí | 1 | 1 |
| Tamaulipas | Sí | Sí | Sí | 1 | 1 |
| Tlaxcala | No | No | No | 1 | 0 |
| Veracruz | Sí | Sí | Sí | 1 | 2 |
| Yucatán | Sí | Sí | Sí | 2 | 0 |
| Zacatecas | Sí | Sí | Sí | 2 | 2 |

Pocos OSI cuentan con todos los componentes básicos para su operación y además la mayoría no sesionó regularmente durante 2020. Esto significa que el modelo de gestión para la localización de los ODS en el ámbito de las entidades federativas aún requiere del fortalecimiento de sus capacidades y de una mejor coordinación intersectorial. Las entidades pueden contribuir a mejorar la operación de los OSI con el nombramiento de

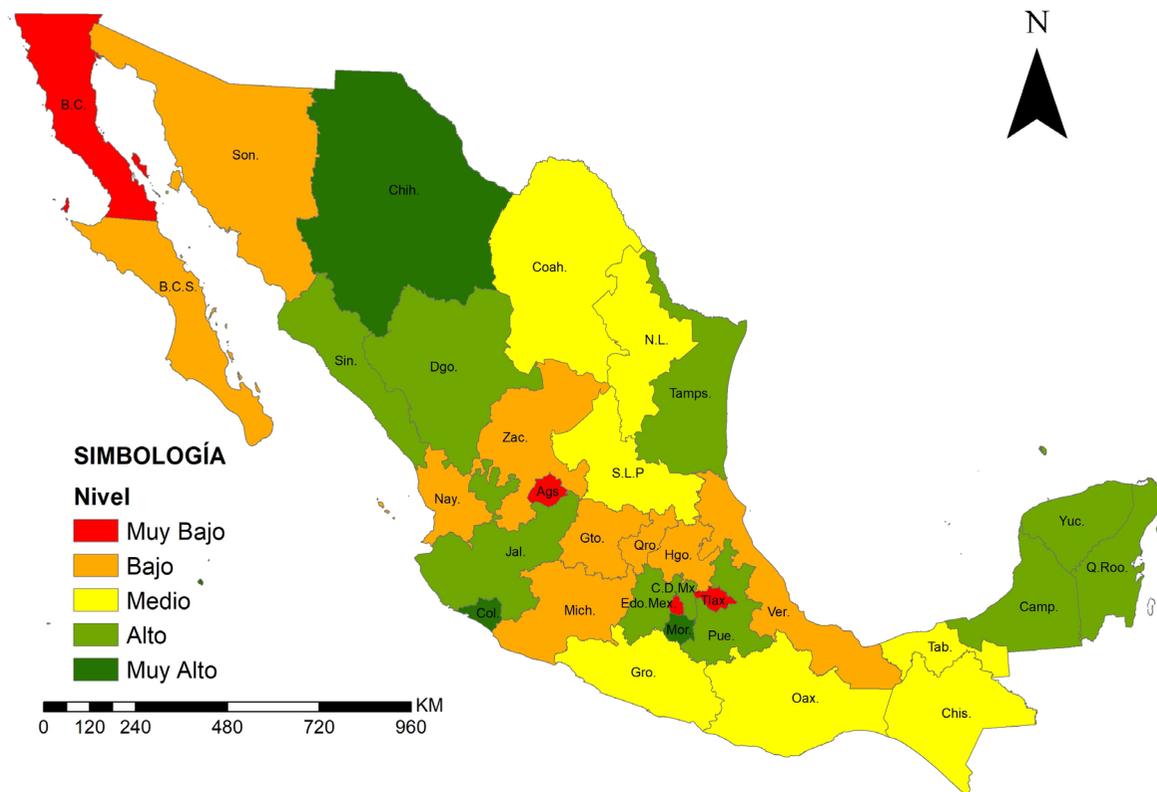
funcionarios con el perfil profesional idóneo para dirigirlos. En ocasiones, la designación de estos servidores públicos se realiza con criterios políticos que no favorecen la continuidad en el puesto. Hay casos de OSI estatales que han cambiado hasta en tres ocasiones de directivo durante una administración. Esta inestabilidad afecta su desempeño y debilita el impacto que pueden lograr en el avance de los ODS.

3.1.5 Índice de Gobernanza de las entidades para la localización de la Agenda 2030

Con el fin de ofrecer una evaluación del grado de avance del sistema de gobernanza para la localización de los ODS en las entidades federativas, se diseñó el Índice de Gobernanza de las entidades para la localización de la Agenda 2030. Este índice analiza en qué medida el andamiaje institucional de las entida-

des cuenta con los elementos necesarios para apoyar la implementación de la agenda global de desarrollo y para elaborarlo se utilizaron 10 indicadores.¹⁴ Las calificaciones se dividieron en cinco niveles de avance, los resultados obtenidos se muestran en el mapa 2.

Mapa 2. Índice de Gobernanza de las entidades para la localización de la Agenda 2030



Fuente: elaboración propia.

14. Este Índice retomó algunos elementos del índice elaborado anteriormente por el PNUD, pero en este ejercicio se realizaron cambios sustantivos en la metodología con el fin de lograr una medición más integral y exacta. La nota metodológica sobre este índice se encuentra en el anexo metodológico.

Esta evaluación debe ser complementada con la medición de los avances de los ODS. Esta tarea es compleja dada la heterogeneidad que existe entre las entidades, sin embargo, contar con una metodología que permita establecer ciertos parámetros

para definir líneas base, dar seguimiento y evaluar dichos avances contribuiría significativamente a mejorar la toma de decisiones de todos los actores que trabajan en torno a la Agenda 2030 y complementarían sus esfuerzos de seguimiento.

3.1.6 Sistemas de seguimiento de los ODS

La localización de la Agenda 2030 requiere que su planeación e implementación sean acompañadas del seguimiento y evaluación como fases indispensables para mejorar su eficiencia y eficacia. En 14 entidades se han desarrollado plataformas de acceso con información estadística vinculada a los ODS (cuadro B en el anexo 1), cuatro de ellas tienen limitantes para su aprovechamiento. La plataforma de Guanajuato tiene sección de indicadores, pero solo describe las metas del objetivo, la línea

base, el año meta y su valor esperado. El sitio del Estado de México no es de acceso público y la de Oaxaca describe los ODS, pero no presenta datos de avance. En el portal poblano, el apartado de indicadores redirecciona a la plataforma del PNUD México, no hay un avance detallado para el estado. Con el fin de determinar su utilidad para la toma de decisiones, las 10 plataformas restantes se examinaron con base en cuatro criterios.

Ficha técnica

Las fichas técnicas son instrumentos de transparencia, contienen los detalles que mejoran su comprensión para que cualquier usuario pueda rehacer los cálculos (CONEVAL, 2008). Únicamente siete plataformas tienen este instrumento en los indicadores de seguimiento: Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Jalisco, Tabasco y Yucatán. Cada entidad presenta sus fichas con distinto formato, pero concuerdan en mostrar el objetivo, meta, nombre del indicador, definición, forma de cálculo, unidad de medida, cobertura geográfica, referencia temporal, periodicidad y fuente de la información. El uso de un formato homogéneo sería de utilidad.

Metodología empleada

Existen dos metodologías principales para presentar el seguimiento de los ODS. La primera es a través del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) desarrollada por la Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República y el INEGI. La segunda es la Plataforma de Análisis para el Desarrollo (PAD) diseñada por el PNUD México para consultar datos que apoyen la elaboración de diagnósticos y la toma de decisiones sobre los ODS. Coahuila, Chiapas y Nuevo León presentan su avance considerando el SIODS, que le da seguimiento a 10 ODS (1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11, 16 y 17). Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Jalisco y Yucatán utilizan un esquema mixto ya que usan los indicadores SIODS, PAD y añaden otros propios

para alinearse con los indicadores globales, lo que les permite dar seguimiento a más de 10 ODS.

La CdMx utiliza indicadores que en su mayoría son de cumplimiento, es decir, miden el nivel de atención, cobertura y acciones que ha realizado el gobierno a favor de los ciudadanos considerando una línea base y una meta esperada. Por lo tanto, son útiles solo para el seguimiento de la propia entidad, no se pueden comparar con los de los estados. Sonora no especifica qué tipo de metodología usa, no existe un orden en la presentación de indicadores porque combina información estadística de la entidad con el seguimiento de los ODS.

Nivel de desagregación municipal e historicidad

Únicamente el MIDE de Jalisco contiene información desagregada a nivel municipal y la gran mayoría de los indicadores cuenta con datos a lo largo del tiempo.

Presentación de los datos y descarga

En las plataformas de Aguascalientes, la CdMx, Durango, Hidalgo, Sonora y Yucatán los indicadores se presentan mediante tablas, gráficos y, en algunos casos, los datos se encuentran georreferenciados; lo cual mejora la comprensión del seguimiento de los ODS. Coahuila y Nuevo León lo hacen a través de recuadros, lo que impide observar las tendencias en el seguimiento ya que únicamente contiene el último dato obtenido. Chiapas presenta la información a través del formato PDF, así que impide su manejo en la plataforma. Las 10 plataformas permiten descargar la información. Es importante mencionar que en el caso de Coahuila y Nuevo León al descargar sus bases es posible trabajar con periodos más largos de tiempo.



La plataforma más integral para el seguimiento de los ODS es la del estado de Jalisco, la cual ha sido usada como modelo por el gobierno de Campeche que se encuentra trabajando con su Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral y el INEGI para diseñar la suya propia.

El intercambio de experiencias entre las entidades que cuentan con una plataforma, y entre estas y las que se encuentran construyéndola, contribuiría a convertirlas en herramientas de mayor utilidad para la toma de decisiones.

3.1.7 Políticas, programas y acciones

Las entidades federativas han adoptado diversos programas y acciones para apoyar el proceso de localización de los ODS. La más comunes han sido la alineación de su PED con la Agenda 2030 y la de sus programas sectoriales, institucionales u operativos anuales. Más raros son los casos en los que han elaborado otros planes de largo plazo, como urbanos, o la publicación de material para difundir y apoyar la adopción de los ODS (cuadro C del anexo 1). Las entrevistas y cuestionarios utilizados para recolectar datos de los OSI de las entidades permitieron obtener información más detallada sobre los programas y acciones que han desarrollado para apoyar la localización de los ODS.

Las que han modificado su ley de planeación, o algún otro ordenamiento relacionado con ella, como su reglamento o la metodología para elaborar el PED y los planes municipales, consideran que ello puede ayudar a que el enfoque de la Agenda 2030 no desaparezca con los cambios de gobierno. Por ejemplo, en Campeche se creó un comité especial transexenal en el COPLADE a fin de institucionalizar la adopción del enfoque sostenible en la política de la entidad independientemente del cambio de autoridades. El Estado de México trabajó con el PNUD México para elaborar la Estrategia para la identificación de aceleradores del desarrollo sostenible local en las 20 regiones de la entidad. El gobierno del estado de Hidalgo publicó un documento para

la divulgación y apropiación de los ODS, la Guía para la priorización y operación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por grupos vulnerables de población en el estado de Hidalgo (Gobierno del Estado de Hidalgo y El Colegio del Estado de Hidalgo, 2019) y la Guía para la planeación con herramientas para alinear los planes municipales con la Agenda 2030 (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2020). Baja California Sur realizó una evaluación de tres años de gobierno vinculada con los ODS y en Chiapas, los dos informes de gobierno de la actual administración han incluido un apartado sobre la Agenda 2030.



El desarrollo regional en Durango

Durango reformó su Constitución Política en 2013, incorporando en su artículo 45 la elaboración de un plan estratégico con proyección a 24 años, así como la creación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas. El actual gobierno estatal (2016-2022) ha adoptado una política de combate a la pobreza que se ha implementado en coordinación con los municipios a través de la estrategia para el desarrollo regional. Esta canaliza los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAIS) hacia los gobiernos municipales. Los ayuntamientos los reciben con la condición de mezclarlos con su propio FAIS para atender las carencias que mide el CONEVAL. Estas son carencias vinculadas a los ODS 1, 2, 3, 4, 6, 8 y 11; de esta forma, hasta antes de la pandemia, se habían disminuido seis de las siete carencias en el estado y se había reducido la pobreza extrema.

El actual PED deriva del Plan Durango 2040 y está alineado con la Agenda 2030, al igual que los PMD de los 39 ayuntamientos de la entidad. El gobierno del estado ha desarrollado una estrategia de acompañamiento, con capacitación y talleres para los municipios, mediante la que han logrado integrar los indicadores utilizados por el INEGI en los PMD y realizar una evaluación anual para determinar su avance. Hay cinco OSI municipales en proceso de creación, corresponden a los cinco municipios que son polos de desarrollo en cada una de las cinco regiones del estado. Les denominan OSI regionales y se objetivo es apoyar el trabajo de los demás municipios de cada región. A través de la iniciativa Diálogos regionales para el desarrollo sostenible se implementan tres programas: Educación sostenible, Escuelas sostenibles y Municipios sustentables.

El Consejo para el Desarrollo de Durango (CODEDUR) se creó como instancia de coordinación, vinculación interinstitucional, planeación y de concertación del esfuerzo de los sectores público, privado y social de la entidad, en lo relativo a la promoción y desarrollo integral, sustentable y sostenible de la entidad. Este Consejo cuenta con un Observatorio del Desarrollo de Durango, con participación ciudadana, que da seguimiento a los ODS, al PED y al Plan Durango 2040. Durango presentarán su Reporte Local Voluntario en 2021.

Fuente: elaboración propia con base en entrevista realizada al Ing. Rogelio Alonso Vizcarra. Director de Planeación, Seguimiento y Evaluación del estado de Durango.

Los OSI enfrentan dificultades para la localización de los ODS, la falta de recursos financieros es una muy importante. En Morelos no hubo financiamiento para continuar el diseño y operación de su plataforma de seguimiento de los ODS. El OSI de San Luis Potosí no cuenta con presupuesto propio y considera que esto es una de sus mayores limitantes. Algunos OSI estiman que los ODS no disponen de la desagregación suficiente para dar seguimiento a algunos temas. Es el caso de la CdMx en relación con las actividades culturales, en Oaxaca se piensa que la identidad cultural es una variable que no está suficientemente represen-

tada en la Agenda y en Veracruz se considera que no hay indicadores para medir las actividades de reforestación.

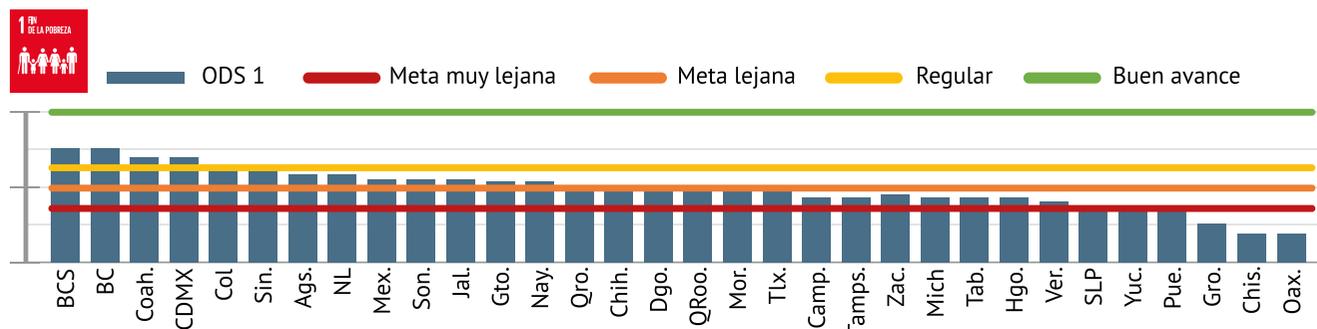
El análisis de las políticas, programas y acciones de las entidades federativas es esencial para comprender la complejidad que enfrenta este ámbito de gobierno para generar sinergias y allanar diferencias entre los actores involucrados. Ello retroalimenta su toma de decisiones para mejorar su labor en torno a la Agenda 2030; pero esta información debe ser complementada con datos estadísticos sobre el avance de los ODS.

3.1.8 Medición de los avances

La medición de los ODS que se realiza en esta sección se fundamenta en la Metodología del Índice de Avance Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentada por PNUD México (2019c), que fue desarrollada a partir de la metodología del Reporte de Desarrollo Sostenible 2019 (Sachs et al., 2019). Esta metodología cuenta con datos sobre 16 ODS y genera información desagregada para entidades y GL,¹⁵ por lo que ofrece dos grandes ventajas. Ofrece una evaluación amplia de su avance y tiene datos para casi todos los gobiernos subnacionales; lo que permite hacer comparaciones, fijar líneas base, focalizar, definir prioridades y complementar los esfuerzos de seguimiento de las entidades y GL. Los avances se clasifican en cuatro grupos: i) meta muy lejana, ii) meta lejana, iii) regular y iv) buen avance.

La gráfica 5 muestra el avance del ODS 1, Fin de la pobreza, por entidad federativa. Como se aprecia, solo cinco entidades se encuentran dentro del grupo de “Buen avance” y deben su posición principalmente a dos factores: un bajo porcentaje de su población percibe ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y la mayor parte de sus habitantes tiene acceso a los servicios básicos de vivienda. Los estados con menores avances presentan una problemática compleja: casi la mitad de su población tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, más de dos terceras partes se encuentran en condición de pobreza, la gran mayoría tiene carencia en seguridad social y no tiene acceso a los servicios básicos de vivienda.

Gráfica 5. Avance del ODS 1. Fin de la pobreza, por entidad federativa

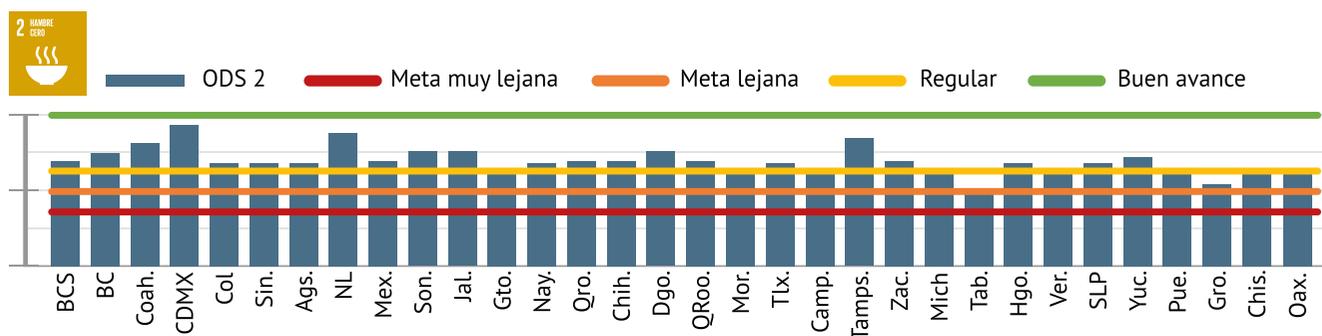


Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

15. Los detalles sobre esta metodología se encuentran en el anexo metodológico de este documento.

El avance del ODS 2, Hambre cero, se sintetiza en la gráfica 6, que muestra que 27 entidades se clasifican en “Buen avance” y las restantes en “regular”. En 2018, el 20 por ciento de la población mexicana tenía carencia al acceso a la alimentación (CONEVAL, 2019b). En la Cdmx, el 10 por ciento de su población está en esta situación, pero en estados como Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Tabasco, la cifra es del 58 por ciento.

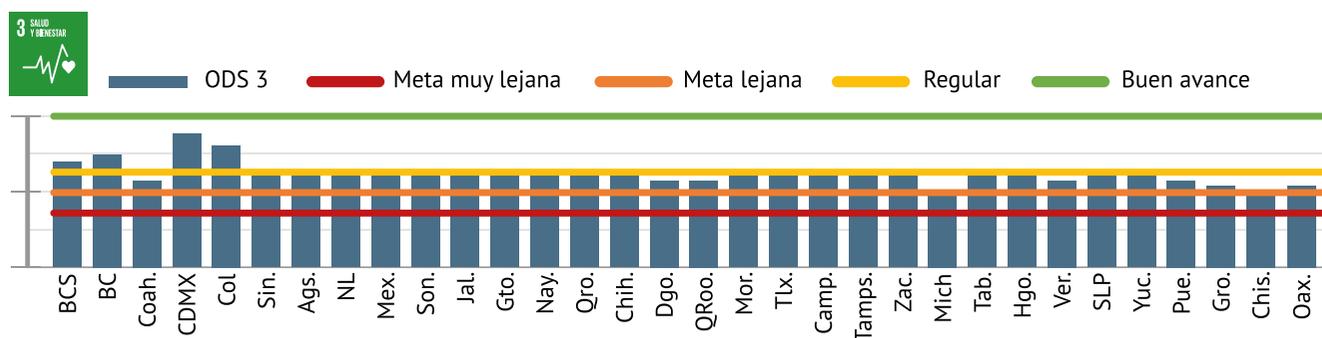
Gráfica 6. Avance del ODS 2. Hambre cero, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

La gráfica 7 presenta el avance del ODS 3, Salud y bienestar. Hay 13 entidades que se clasifican con “Buen avance”, aunque seis están cerca del límite inferior: Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. Solo Chiapas se ubica en “Meta lejana” a causa de las variables de mortalidad infantil y la mortalidad materna.

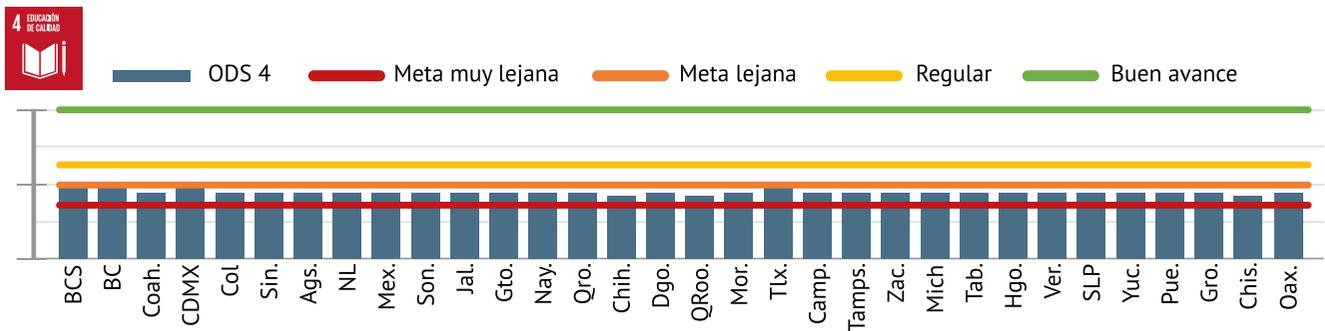
Gráfica 7. Avance del ODS 3. Salud y bienestar, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

En el tema educativo, todas las entidades se localizan en el grupo de “Meta Lejana” y nuevamente Chiapas y Guerrero se encuentran en los últimos lugares. En ambos casos, el grado escolar promedio es de cinco años (quinto de primaria); en cambio en la CdMx es de 11 años (segundo año de bachillerato). En Chiapas y Guerrero, el 60 por ciento de su población entre cinco a 25 años no asiste a la escuela; por el contrario, en Baja California, Baja California Sur y la CdMx ese porcentaje es de menos del 30 por ciento. La tasa de alfabetización es similar en la mayoría de los estados, en 19 está por encima del 90 por ciento, en 11 está por arriba de 85 por ciento; solamente Chiapas y Guerrero tienen un promedio de 78 por ciento (gráfica 8).

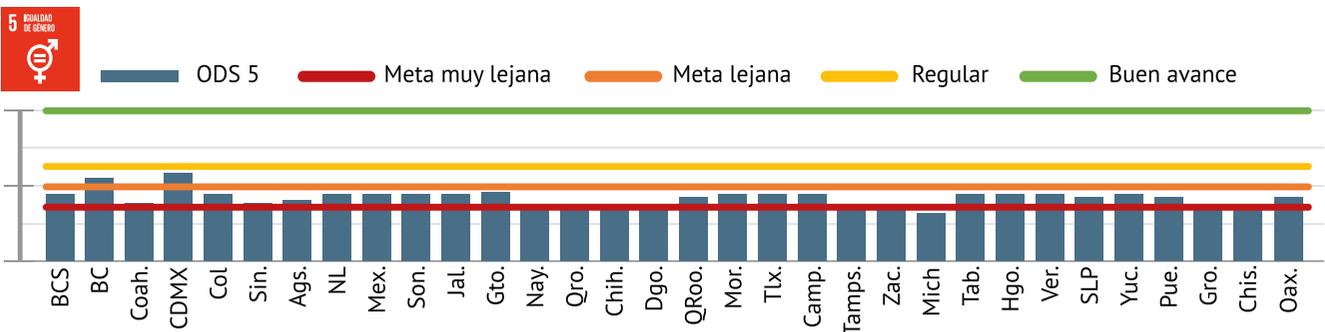
Gráfica 8. Avance del ODS 4. Educación de calidad, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

En términos generales no hay un avance significativo del ODS 5, Igualdad de género, solamente la CdMx, Baja California y Querétaro se ubicaron en “Regular”; en el grupo de “Meta lejana” se localizan 27 entidades. En la CdMx las mujeres dedican el 50 por ciento de sus horas a trabajo no remunerado; en Jalisco, Sonora, Aguascalientes, Coahuila, Zacatecas y Nayarit es más del 70 por ciento. Otro factor es la proporción de mujeres remuneradas respecto al total de mujeres ocupadas, las entidades más afectadas son Puebla, Oaxaca, Chiapas y Guerrero (gráfica 9).

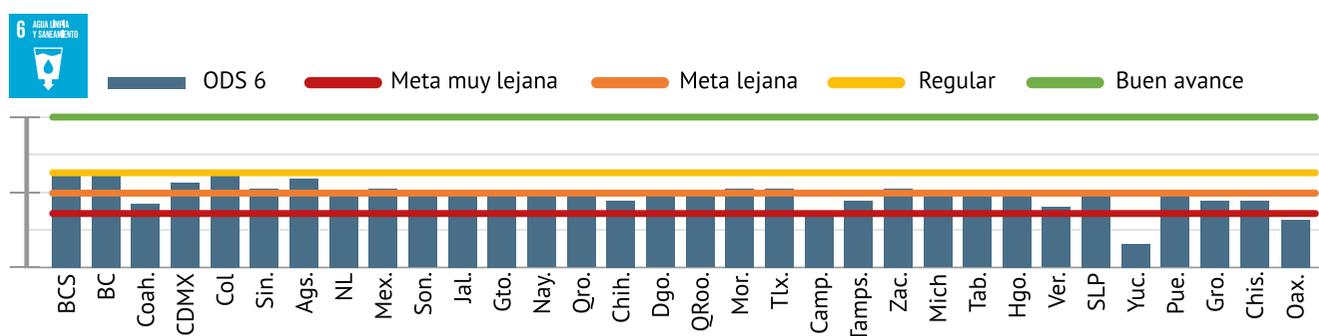
Gráfica 9. Avance del ODS 5. Igualdad de género, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

La gráfica 10 presenta la situación del ODS 6, Agua limpia y saneamiento, en las entidades. Solo la CdMx califica con “Buen Avance” y 29 estados entre “Regular” y “Meta Lejana”. La mayor parte de las entidades registra buen avance en tres indicadores: i) viviendas con acceso a agua potable, ii) municipios en los que se trata al menos una fracción del agua potable y iii) municipios que cuentan con red pública de alcantarillado. Los tres indicadores que más influyen negativamente en la evaluación son: i) el volumen de agua residual tratado que fue reutilizado, ii) eficiencia global¹⁶ y iii) la calidad superficial de agua.

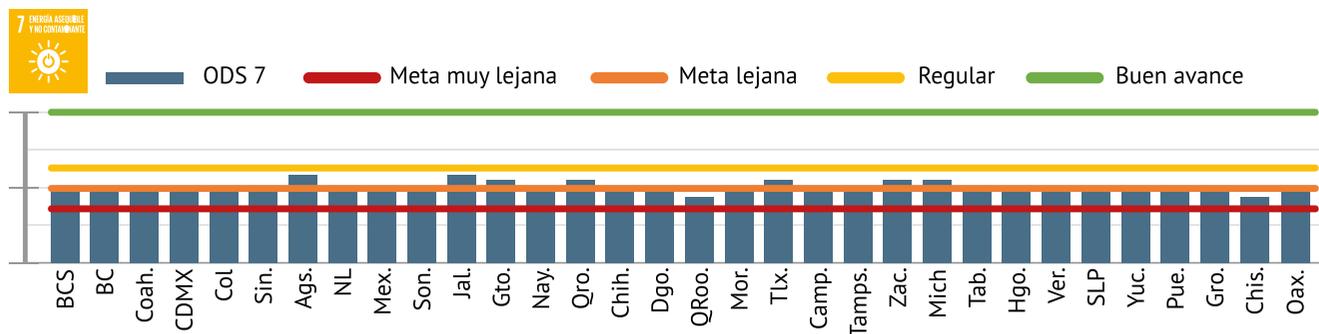
Gráfica 10. Avance del ODS 6. Agua limpia y saneamiento, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

El avance en materia de Energía asequible y no contaminante, ODS 7, se sintetiza en la gráfica 11. Hay 18 entidades que se encuentran en el grupo de avance “Regular”, aunque 11 de ellos se localizan muy cerca del grupo inferior de “Meta lejana”. Este ODS se evalúa con base en dos indicadores. El primero es el de viviendas con acceso a energía eléctrica, en donde las entidades tienen un promedio de 97 por ciento de cobertura. El segundo indicador, viviendas que aprovechan la energía solar, es el que muestra malos resultados ya que el promedio es de 4.54 por ciento.

Gráfica 11. Avance del ODS 7. Energía asequible y no contaminante, por entidad federativa

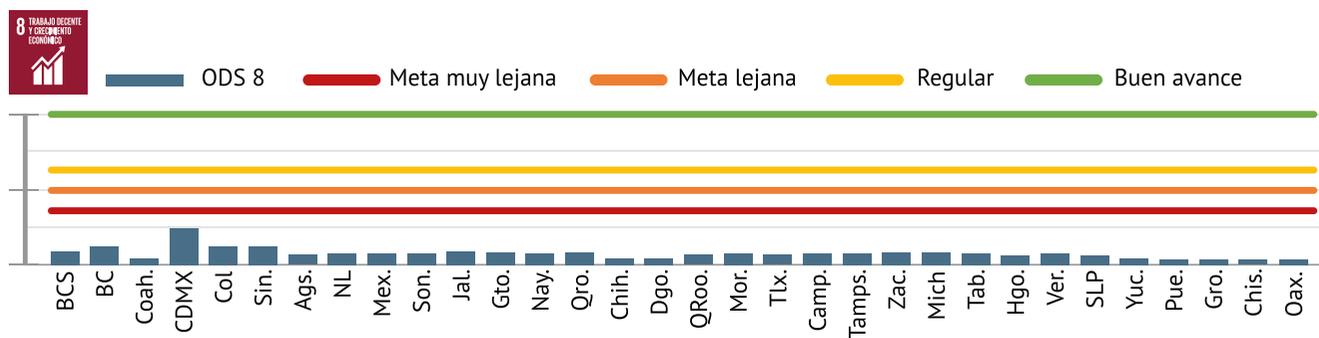


Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

16. La eficiencia global mide la situación de los organismos operadores de agua y para calcularlo se considera la eficiencia física (porcentaje del volumen facturado a los usuarios respecto al volumen producido) y la eficiencia comercial que es la recaudación de ingresos por el uso de agua (CONAGUA, 2011).

La evaluación del ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico, no contempla indicadores de empleo, sino del sistema financiero; prioriza indicadores tales como tarjetas de débito por habitante y sucursales bancarias por cada 10,000 habitantes. En el nivel agregado, las entidades obtienen el resultado de “Meta Muy Lejana” debido a que la inclusión financiera en el país es muy baja (gráfica 12).

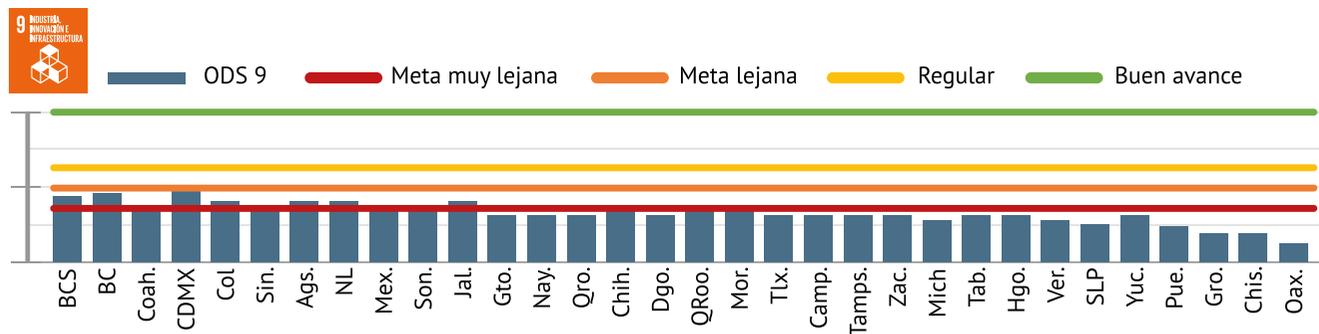
Gráfica 12. Avance del ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

El avance del ODS 9, Industria, innovación e infraestructura, es limitado; nueve entidades se colocaron en “Meta lejana” y el resto en “meta muy lejana”. En Guerrero, Chiapas y Oaxaca solo 5.5 por ciento de viviendas, en promedio, tiene acceso a Internet. Otra variable es la población con acceso a telefonía celular; en los estados con “Meta muy lejana” el promedio de habitantes con este servicio es de 63.59 por ciento (gráfica 13).

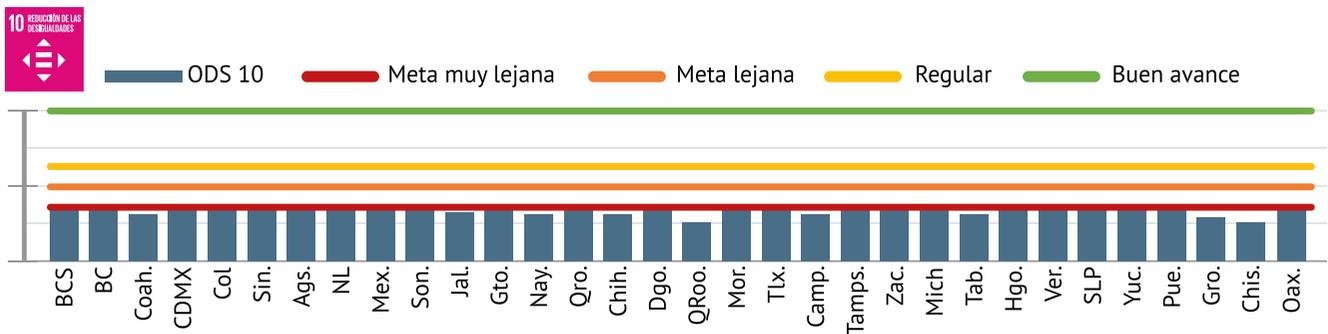
Gráfica 13. Avance del ODS 9. Industria, innovación e infraestructura, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

Todas las entidades se encontraron en el grupo de “Meta Muy Lejana” en la medición del avance del ODS 10, Reducción de las desigualdades. Las mediciones encontraron que el ingreso promedio de la población sin pobreza es 20 veces mayor que el ingreso de la población más pobre (gráfica 14).

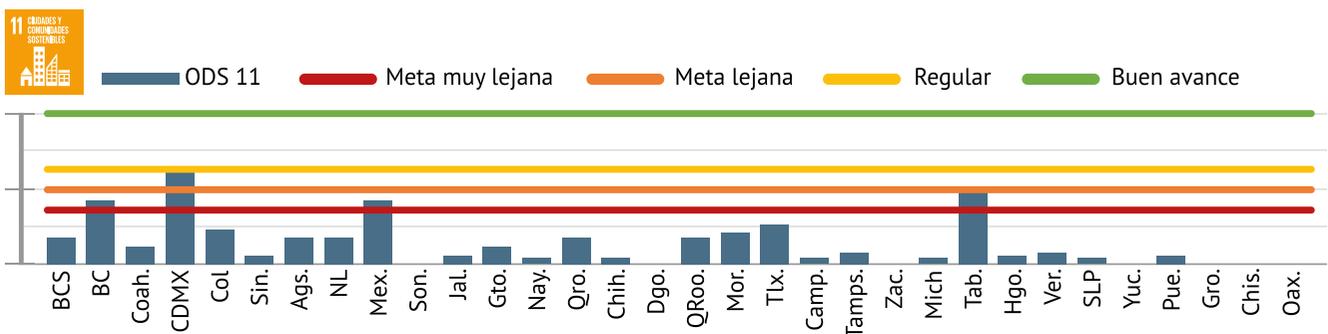
Gráfica 14. Avance del ODS 10. Reducción de las desigualdades por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

La CdMx fue la única que registró “Buen avance” en el ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles, 29 estados se colocaron en “Meta muy lejana” (gráfica 15). El avance limitado se debe a factores como la falta de sistemas de transporte masivo, o la ausencia de principios como igualdad, seguridad, calidad o accesibilidad en las leyes de movilidad. Salvo la CdMx, los estados no han logrado avances en la disposición de los residuos y los tiempos de traslado de la población son mayores a 30 minutos en la mayoría de ellos. En materia de vivienda digna, en la CdMx cerca del 90 por ciento de la población no tiene carencias, pero hay estados donde el 80 por ciento de sus habitantes tiene alguna.

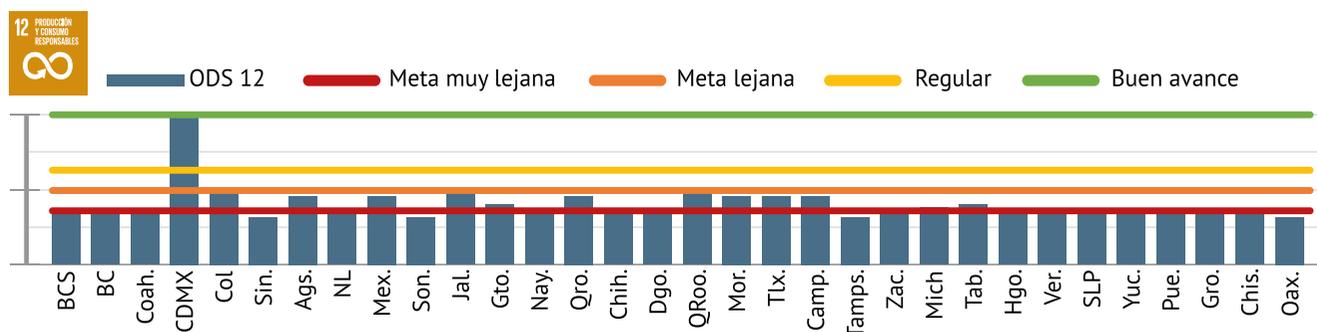
Gráfica 15. Avance del ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

El avance del ODS 12, Producción y consumo responsables, revela que, nuevamente, solo la CdMx se clasifica en “Buen avance”, 30 estados se encuentran en “Meta lejana” y “Meta muy lejana” (gráfica 16). Oaxaca se ubicó en el último lugar, entre otros motivos, porque solo 72 por ciento de sus municipios tienen el servicio de recolección de residuos.

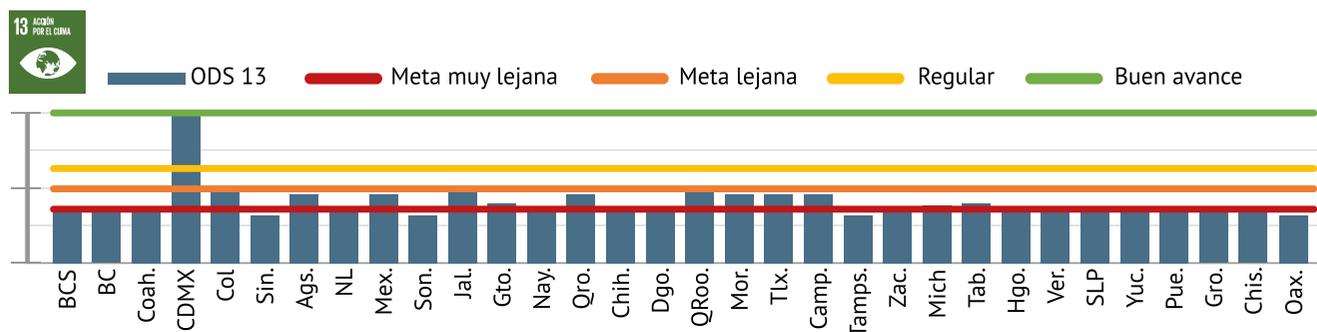
Gráfica 16. Avance del ODS 12. Producción y consumo responsables, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

Los avances correspondientes al ODS 13, Acción por el clima, son limitados. Solo cinco entidades se clasifican en avance “Regular”, 24 estados se encuentran en “Meta lejana” y “Meta muy lejana” (gráfica 17). En los indicadores de resiliencia destacan positivamente CdMx, Baja California y Colima; mientras que estados costeros como Veracruz, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo o Guerrero, que frecuentemente enfrentan meteoros, obtuvieron valores bajos. La creación de instrumentos para mitigar el cambio climático presenta amplias diferencias. Por otra parte, las declaraciones de contingencia climatológica, emergencia o desastre natural son mínimas en todos los estados

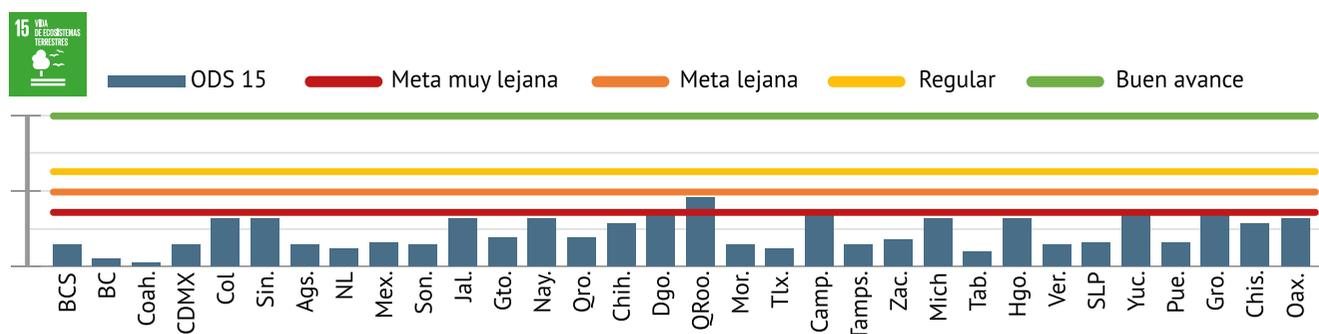
Gráfica 17. Avance del ODS 13. Acción por el clima, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

En la medición para el ODS 15 se utilizan variables relacionadas con los bosques y ninguna entidad se clasificó con “Buen avance”. Quintana Roo, Campeche, Yucatán y Guerrero se posicionaron con “Meta lejana” debido a su bajo número de predios con certificación forestal en relación con la superficie forestal total; lo que se vincula con las acciones locales para mantener la superficie natural (gráfica 18).

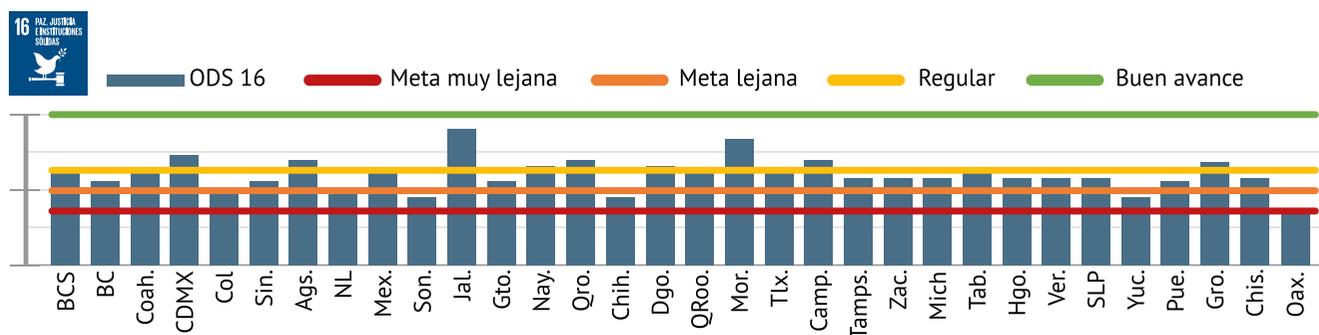
Gráfica 18. Avance del ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

Ocho entidades presentaron un “Buen avance” en la medición del ODS 16, Paz, justicia e instituciones sólidas; Oaxaca fue la única que se colocó en “Meta muy lejana” (gráfica 19). El caso de Oaxaca merece una reflexión debido a que es el estado que concentra la mayor parte de los municipios del país que se rigen por SNI; 417 de sus 570 ayuntamientos utilizan este sistema para elegir a sus autoridades. Su desempeño en este ODS es por sus resultados en dos indicadores: los mecanismos de transparencia, acceso a la información y protección de datos de los municipios, órganos internos de control de su administración; y el porcentaje de avance en los programas anticorrupción.

Gráfica 19. Avance del ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, por entidad federativa



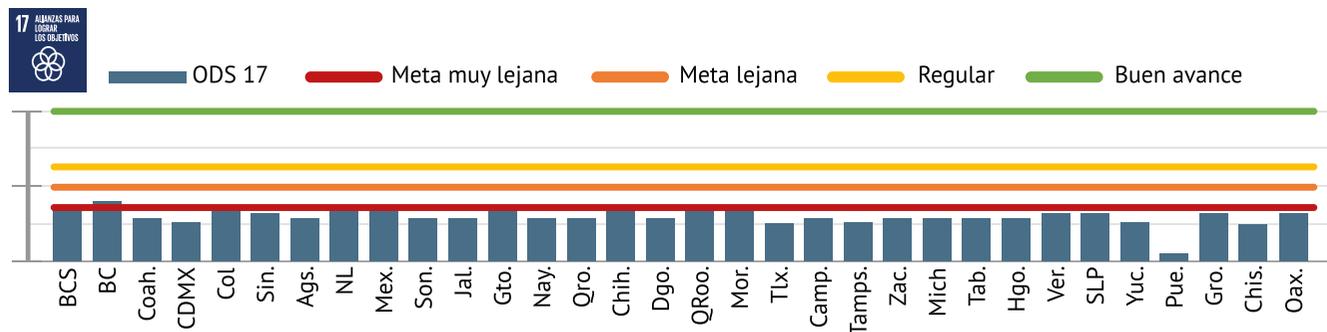
Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

En el primer indicador, 110 de los 153 ayuntamientos que se eligen mediante el sistema de partidos políticos cuentan con un mecanismo de transparencia, lo que equivaldría al 72 por ciento. Pero al incluir los 570 municipios del estado, el indicador disminuye a 19.3 por ciento. Los municipios de SNI deben ser evaluados de forma distinta ya que su gestión es muy diferente. En ellos, su principal mecanismo de transparencia es la asamblea general, que reúne a su población para ser informada y tomar decisiones. El que no sea un órgano de control de la administración municipal no significa necesariamente que no cumpla con el propósito de un mecanismo de transparencia; y lo mismo puede decirse del indicador de programas anticorrup-

ción. Estos indicadores son inadecuados para los municipios de SNI, además de que sus capacidades son más limitadas que las de los otros tipos de GL.

Las alianzas son cruciales para el cumplimiento de la Agenda 2030. Por este motivo, el ODS 17, Alianzas para lograr los objetivos, busca apoyar a los territorios con dificultades a través de asociaciones y la conectividad. La mayor parte de las entidades tiene más del 40 por ciento de su población sin acceso a Internet. Esto explica que todas se encuentren en el grupo de “Meta Muy Lejana”, con excepción de Baja California que se colocó en “Meta lejana” (gráfica 20).

Gráfica 20. Avance del ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos, por entidad federativa



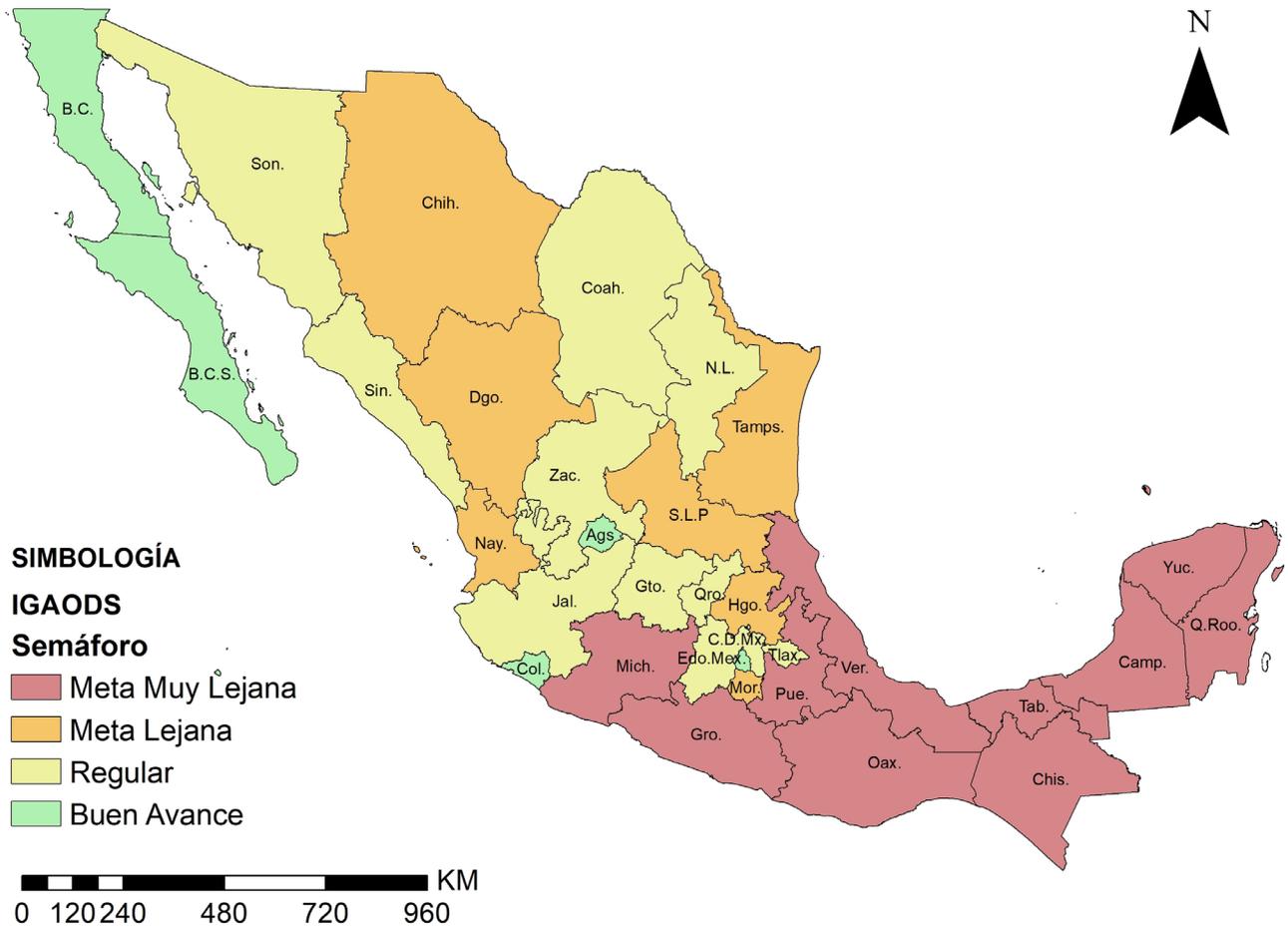
Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2019d.

El análisis realizado para cada uno de los 16 ODS examinados en esta sección se utilizó para elaborar el Índice de Grado de Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IGAODS), mediante el cual se asignó una puntuación general a cada entidad para clasificarla en uno de los cuatro grupos de avance.¹⁷ Los resultados obtenidos se presentan en el mapa 3 usando los valores del semáforo que propone la metodología del PNUD (2019c). Con la metodología utilizada solo cinco entidades presentan un “Buen avance” y 17, más de la mitad, se encuentran rezagadas en los grupos de “Meta lejana” y “Meta muy lejana”. Llama la atención que las entidades con mejores avances no sean exclusivamente del norte del país, mientras que la mayor parte de las que menos progreso tienen sí sean las del sur. En general, los

resultados indican que los avances logrados son moderados y que se requiere una evaluación a fondo de lo realizado en los últimos cinco años para atender con más eficacia los rezagos.

Los resultados del Índice de Gobernanza no corresponden necesariamente con los del Índice de Grado de avance de los ODS porque miden aspectos distintos. Los esfuerzos de una entidad para mejorar su andamiaje institucional no siempre impactarán en los avances de los ODS porque estos dependen de muchos otros factores. Además, los problemas estructurales de pobreza y marginación de varios estados requieren de esfuerzos de muy largo plazo para ser remontados.

Mapa 3. Grado de avance de las entidades federativas en 16 ODS



Fuente: elaboración y cálculos propios con datos de PNUD, 2019d. No hay datos para el ODS 14.

Por ello es fundamental determinar en qué situación se encuentran los ODS actualmente, definir una línea base, para que en el futuro esto ayude a determinar si se está avanzando y en qué medida las políticas, programas y acciones adoptadas han contribuido a dicho progreso. Por otra parte, las evaluaciones realizadas con ambos índices no evalúan los resultados de las políticas adoptadas por las entidades para la implementación de la Agenda 2030. Para determinar en qué medida esas políticas contribuyen, o no, al avance de los ODS, debe realizarse otro tipo de evaluación que no se contempla en este documento.

3.2 Los pasos iniciales de los gobiernos locales

En el caso de México, la conformación de los OSI en el ámbito local es un proceso con mayor complejidad que en otros países debido al diseño institucional de los ayuntamientos y alcaldías. Hasta hace pocos años, antes de la reforma de 2014, las autoridades de esta esfera no tenían la posibilidad de reelección inmediata, lo que ha significado que su planeación sea de corto plazo. Las autoridades locales que han sido reelectas en años

recientes han sido muy pocas y no existe evidencia para considerar que su desempeño sea lo que determine su posibilidad de reelección. Los municipios de SNI tienen aún menos estímulos ya que sus periodos de gobierno varían entre tres y un año. A lo anterior, se suman sus limitadas capacidades institucionales, como el elevado nivel de rotación de sus burocracias y su reducida profesionalización (véase apartado 2.3.3).

3.2.1 Los ODS en la planeación municipal

La información recabada entre 20 OSI de las entidades federativas permite tener una idea más clara sobre el número de GL que han adoptado la Agenda 2030 en sus planes y programas de desarrollo. En los estados de Coahuila, Chiapas, Durango y Estado de México, el enfoque de desarrollo sostenible está integrado en todos los PMD porque sus leyes de planeación estatal así lo señalan. En Baja California Sur, Morelos y Tabasco, la Agenda 2030 está incorporada en más del 50 por ciento de PMD. Los PMD de Yucatán, Nuevo León y Aguascalientes tienen un porcentaje inferior al 30 por ciento, pero este corresponde a sus municipios más poblados (gráfica A del anexo 1).

En Oaxaca, 113 ayuntamientos han incorporado el tema de los ODS en su PMD y hay otros 140 que se encuentran en proceso de aprobarlo con dicho enfoque. Esto evidencia el esfuerzo de los actores estatales y municipales para promover la localización de la Agenda pese a las particulares condiciones que hay en la entidad. En Hidalgo, los ayuntamientos se renovaron recientemente y se encuentran elaborando sus PMD. En Nayarit el proceso de localización de los ODS se limitó a la creación del OSI y no se realizó ninguna otra actividad. En la CdMx, la falta del Plan General de Desarrollo y del IPDP ha representado una seria limitante para la localización de los ODS, sobre todo en términos de coordinación entre el gobierno central y las alcaldías.

El programa de gobierno de la Jefatura de Gobierno de la CdMx cubre el periodo 2019- 2024, mientras que los programas de 14 de las 16 alcaldías cubren tres periodos distintos: 2018-2021, 2018-2020 y 2019-2020.¹⁸ Si bien la duración de sus administraciones es distinta, seis años para la primera y tres para las segundas, estas últimas tienen la posibilidad de reelegirse para otro periodo; además de que la adopción de la Agenda 2030 implica necesariamente una planeación de largo plazo, que no se encuentra presente en ninguno de los programas. Son pocos los GL que elaboran planes de largo plazo, como el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes para 2040, o el Plan Municipal de Desarrollo Ayotlán, Jalisco 2015 – 2030.

En la mayoría de las entidades donde los PMD están alineados con los ODS, esto se debe a la sinergia entre diversos actores: gobiernos estatales y municipales, academia, agencias de cooperación para el desarrollo, entre otros. Esto ratifica que el acompañamiento es fundamental para iniciar, fortalecer y consolidar la localización de la Agenda 2030. Los PMD deben ser la base de las políticas que permitirán la materialización de los ODS en la vida cotidiana de las localidades, pero sus resultados dependen de distintos factores geográficos, culturales y de su capacidad de gestión.

3.2.2 Los OSI locales

Se señaló que los OSI son las instancias responsables de la gestión de las políticas creadas para localizar los ODS. Debido a las variables que se han analizado previamente, la creación de un OSI local resulta aún más complejo que la adopción del enfoque de desarrollo sostenible en los PMD. Más aún, una vez creados, su vida es corta debido al cambio de gobiernos que ocurre cada tres años, como lo demuestran los datos recabados. En el Estado de México, de los 125 ayuntamientos que gobernaron durante el periodo 2016-2018, 123 constituyeron su OSI. La renovación de gobiernos municipales para el periodo 2019-2021 significó que actualmente solo existan 77.

Campeche es donde existe la mayor proporción de municipios con un OSI, 11 de un total de 13. Coahuila, Estado de México y Oaxaca tienen más OSI municipales, 25, 77 y 98 respectivamente, pero como proporción del total de sus ayuntamientos, sus cifras son menores (gráfica B del anexo 1). Como se señaló, en Durango se están creando cinco OSI municipales que actuarán como OSI regionales. En San Luis Potosí, el municipio de Ciudad Valles también está organizando su OSI. En el resto de las entidades de las que se obtuvo información, la existencia de OSI locales es mínima. Aquellos que están constituidos pertenecen a los municipios grandes, como es el caso de los tres que existen en Yucatán (Mérida, Motul y Tekax), que concentran en su conjunto al 40 por ciento de la población estatal.

3.2.3 Medición de los avances

La medición de los avances de los GL se realizó utilizando la misma metodología empleada para las entidades federativas (PNUD, 2019c). El análisis de los 16 ODS se llevó a cabo con los datos de los 2,463 GL contabilizados por el INEGI en su censo de 2019 (2020c). El cuadro 13 resume los resultados obtenidos en el ODS 1. Los dos grupos con menos avance aglutinan al 72 por ciento de todos los GL del país; Oaxaca, Chiapas y Guerrero aportan el 59 por ciento de los de “Meta muy lejana”. El pequeño grupo que logró un “Buen avance” se integra principalmente por GL que son capital de las entidades o cercanos a estas, además de los que están en la región frontera norte.

De manera similar que lo ocurrido con los PMD, la mayoría de los OSI municipales se constituyeron con el acompañamiento de otros actores, lo que refuerza la importancia de generar alianzas. Esta conclusión se fortalece con la información de los sistemas de seguimiento de los ODS que existen en el ámbito local. La información obtenida muestra un avance casi imperceptible en esta materia, solamente la capital de Durango, Victoria de Durango, Ciudad del Carmen en Campeche y las siete cabeceras regionales del estado de Yucatán (Mérida, Ticul, Motul, Izamal, Valladolid, Tizimín y Hunucmá) cuentan con sistemas de seguimiento para los ODS. San Nicolás de los Garza en Nuevo León, plantea en su documento Visión 2030, fomentar la alineación de sus indicadores de monitoreo con los indicadores de los ODS.

Los datos presentados evidencian que la Agenda 2030 aún no permea por completo en los entornos locales y que enfrenta condiciones difíciles para ello. Es fundamental que las organizaciones internacionales, instituciones académicas, el tercer sector y los gobiernos federal y estatales mejoren sus estrategias y fortalezcan sus alianzas para localizar los ODS. Este es un proceso sumamente complejo que es necesario comprender con mayor profundidad para mejorar los resultados obtenidos hasta ahora. En la siguiente sección se presenta la medición de los avances en el ámbito local.

Cuadro 13. Avance de los GL en el ODS 1. Fin de la pobreza

|  | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 271 | 11.00% |
| Regular | | 453 | 18.39% |
| Meta lejana | | 646 | 26.23% |
| Meta muy lejana | | 1,093 | 44.38% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

En el ODS 2. Hambre cero, el 91 por ciento de los GL se localiza en los dos grupos con mayores avances. Los que aparecen con “Meta muy lejana” son principalmente de Oaxaca. En los dos grupos más rezagados, las principales actividades económicas son agropecuarias de auto consumo (cuadro 14).

Cuadro 14. Avance de los GL en el ODS 2. Hambre cero

|  Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|---|--------------------------|-------------------|
| Buen avance | 1,884 | 76.49% |
| Regular | 363 | 14.74% |
| Meta lejana | 162 | 6.58% |
| Meta muy lejana | 54 | 2.19% |
| Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.



Reciclaje inclusivo, digno y productivo para la sustentabilidad en Huajuapán de León, Oaxaca

En el programa participan los ayuntamientos de Huajuapán de León, San Lorenzo Cacaotepec y Villa de Zaachila, Oaxaca, Solidaridad Internacional Kanda (SIKANDA) y Entrepreneurs in Action (ENACTUS)-Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM).

El problema que atiende es la contaminación derivada del mal manejo de residuos sólidos que tiene alarmantes impactos ambientales, sociales y económicos; además de que contribuye directamente a la generación de gases de efecto invernadero que agudizan el cambio climático. El programa se ha mantenido funcionando desde 2010 y su objetivo es promover el reconocimiento de los derechos de las y los recicladores informales, su organización e inclusión en sistemas municipales de gestión de residuos sólidos. El impacto del programa no es solo para los recicladores, sino que repercute en la salud, medio ambiente y calidad de vida de toda la población de los municipios. Las acciones que integran el programa han sido:

- Talleres para fortalecer la organización de los recicladores y su papel como educadores ambientales comunitarios.
- Capacitación y estrategias para aumentar la cantidad y la calidad de los materiales reciclables manejados por los y las recicladoras.
- Talleres para mejorar la producción y la comercialización de abonos orgánicos.
- Construcción y perfeccionamiento de acuerdos de colaboración entre actores implicados.
- Infraestructura y equipamiento de protección adecuado a las y los Recicladores (SIKANDA, 2020).

Los resultados obtenidos son:

2018-2019 **2019-2020**

Formalización de una organización apartidista y autónoma que agrupa a las y los Recicladores Informales: la asociación civil “Centro Integrador Esperanza Mixteca Arcobaleno A.C.” (CIEM Arcobaleno de México A.C.) Adquisición de 2 vehículos para implementar Rutas de Reciclaje operadas directamente por personas recicladoras en los municipios de Huajuapán de León y San Lorenzo Cacaotepec, Oaxaca.

Incremento de los ingresos de los Recicladores de \$50 pesos al día a un promedio de \$150 pesos diarios. Adquisición de 2 molinos de plástico para generar valor agregado y reducir el volumen de residuos en los rellenos sanitarios de Huajuapán de León y San Lorenzo Cacaotepec, Oaxaca.

Mejora en las condiciones de trabajo de las y los Recicladores, a través de la inversión en infraestructura y equipo de protección (bandas separadoras de residuos, trituradora, guantes, botas, protectores de ojos). 80 personas recicladoras capacitadas para identificar diferentes tipos de plástico para moler y procesos técnicos sobre manejo, seguridad, mantenimiento correctivo y preventivo de molino de plástico.

Capacitación, equipo de trabajo y acompañamiento a 89 personas recicladoras, 20 autoridades locales y 3 municipios.

Promoción de convenios de colaboración entre autoridades municipales y grupos de recicladores en 3 municipios de Oaxaca.

Realización del 1er Foro de Reciclaje Digno, Productivo e Inclusivo en Oaxaca: hacia el reconocimiento de los recicladores con un enfoque de economía circular de nuestros desechos.

Por sus características, este programa es un ejemplo de la transversalidad que debe tener la localización de la Agenda 2030, ya que impacta en los ODS 1, 2, 6, 8 y 13.

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019e, SIKANDA, 2020 y ANAC, 2021.

El 80.5 por ciento de los GL clasifican en los dos grupos con mayores avances en el ODS 3. Salud y bienestar, con predominio de los de avance “Regular”. Los de menor avance son los que tienen menos eficiencia y disponibilidad física de los servicios de salud (cuadro 15).

Cuadro 15. Avance de los GL en el ODS 3. Salud y bienestar

|  3 SALUD Y BIENESTAR | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|---|-----------------|--------------------------|-------------------|
| | Buen avance | 861 | 34.96% |
| | Regular | 1,121 | 45.51% |
| | Meta lejana | 413 | 16.77% |
| | Meta muy lejana | 68 | 2.76% |
| | Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.



Programas DIF a tu lado y Médico en tu calle, Querétaro, Querétaro

Ambos programas han sido desarrollados por el ayuntamiento de Querétaro, Querétaro, y funcionan desde 2019. DIF a tu lado tiene por objetivo brindar a las familias del municipio los apoyos necesarios para que puedan disfrutar el bienestar y así tener una igualdad de oportunidades en su entorno familiar, escolar y social, a través de actividades realizadas por el sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal. El programa apoya de forma gratuita a toda la población que requiere algún tipo de atención médica de primer nivel y ha beneficiado a 21 mil personas con más de 17 mil estudios de la vista, más de 13 mil lentes entregados, más de 13 mil limpiezas dentales, más de 4 mil 600 aparatos auditivos entregados y 2390 entregas de bastones, andaderas y sillas de ruedas, entre otros servicios.

Médico en tu calle se enfoca en brindar consulta médica y entrega del medicamento de manera gratuita hasta el hogar de los ciudadanos, con particular atención en la población de 60 años y más que presenta problemas en el acceso físico a la atención médica y en la adquisición de medicamentos. Las acciones consisten en brindar consulta médica y entrega del medicamento de manera gratuita hasta el hogar de los adultos mayores. Existen siete módulos en las delegaciones del municipio en los que se brindan 90 consultas diarias en promedio. El programa ha logrado un registro de más de 8,800 personas, más de 5,000 consultas, más de 3,000 medicamentos entregados y más de 6,000 pruebas PCR para la detección de COVID-19.

Fuente: elaboración propia con base en ANAC, 2021.

La medición del ODS 4. Educación de calidad, es preocupante ya que prácticamente todos los GL del país se agrupan en “Meta lejana” (cuadro 16). Los resultados derivan principalmente de los años de escolaridad promedio lograda en personas de 25 años o más. En los municipios de menor avance en esta variable, su población tiene menos de dos años de estudio, solo ha cursado el primer grado de primaria.

Cuadro 16. Avance de los GL en el ODS 4. Educación de calidad

|  EDUCACIÓN DE CALIDAD | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|---|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 0 | 0.00% |
| Regular | | 17 | 0.69% |
| Meta lejana | | 2,405 | 97.65% |
| Meta muy lejana | | 41 | 1.66% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.



Educación 2030. Tlalnepantla de Baz, Estado de México

El objetivo del programa fue fortalecer la calidad educativa y disminuir la deserción escolar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, al mismo tiempo que se les involucra en los temas de la Agenda 2030. A través de sus acciones, se capacitó a maestros de nivel básico para realizar actividades educativas con sus estudiantes en diversos temas, incluida la Agenda 2030, en 180 escuelas del municipio. El programa inició en 2019 y se interrumpió en 2020 por la crisis derivada de la pandemia.

Durante su ejecución, se capacitaron 160 maestros que imparten clases de inglés, cómputo y artes a nivel primaria, sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Se impartieron 98,728 clases de inglés y se elaboró el primer libro de texto en inglés basado en la Agenda 2030, que se entregó a 39 128 estudiantes. Los alumnos de primaria del municipio también se familiarizaron con el uso de la aplicación electrónica Tlalnepantla@pp educación con contenido sobre los ODS para promover entre los estudiantes acciones contra el cambio climático, reducción de la inequidad de género y favorecer los ambientes de paz y justicia social en la comunidad estudiantil. Asimismo, se entregaron más de 8000 becas educativas para apoyo escolar para primaria y secundaria, discapacidad, excelencia escolar para primaria y secundaria y especiales para hijos de bomberos y policías.

Fuente: elaboración propia con base Tlalnepantla, 2019.

El cuadro 17 resume los resultados de los avances de los GL mexicanos en el ODS 5. Igualdad de género, que revela resultados modestos. El 85.5 por ciento de los GL clasifican en los dos grupos con más rezagos. Una de las variables que más influye en esta medición es la baja remuneración económica de las mujeres, 21 por ciento respecto del total de mujeres ocupadas; existen municipios con menos del uno por ciento. En los GL con “Buen Avance”, 56 por ciento de las mujeres ocupadas, en promedio, son remuneradas; pero se colocaron en ese grupo porque 10 por ciento de la población femenina está en situación de matrimonio infantil.

Cuadro 17. Avance de los GL en el ODS 5. Igualdad de género

|  | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 12 | 0.49% |
| Regular | | 346 | 14.05% |
| Meta lejana | | 1,359 | 55.18% |
| Meta muy lejana | | 746 | 30.29% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.



Atención a las mujeres en municipios indígenas

Quechultenango es un municipio de Guerrero con un grado muy alto de marginación ocupando el lugar 34° a nivel estatal. Para combatir la muerte materna en el municipio, se adaptó una camioneta para convertirla en una ambulancia rural que brinda el servicio de traslado gratuito en casos de emergencias obstétricas y se asegura de que las mujeres sean recibidas para ser atendidas. Con esta acción brindan el traslado oportuno y han logrado evitar que las mujeres embarazadas mueran o tengan complicaciones.

En el municipio de Calakmul, Campeche, partiendo de la necesidad de contar con un vínculo con las mujeres, la Instancia Municipal de la Mujer ha creado y capacitado, con apoyo del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), a un Comité de enlaces municipales que está conformado por mujeres provenientes de la localidad. Estas mujeres son quienes canalizan casos de violencia a la Instancia Municipal para que brinde acompañamiento y también son el vínculo de la Instancia con las mujeres de la localidad. Este municipio tiene un grado de marginación alto, ocupando el 1er lugar a nivel estatal.

En el municipio de Sitalá, Chiapas, que tiene un grado de marginación muy alto, ocupando el 1° lugar a nivel estatal y el 6° lugar a nivel nacional, la organización Global Pediatric Alliance con apoyo de la Alianza de organizaciones Crecer Juntos ha capacitado a más de 45 parteras para la detección de emergencias obstétricas, y en colaboración con el ILSB han involucrado a la autoridad municipal para que participe en la elaboración de un plan comunitario de atención a emergencias obstétricas, esto con el fin de evitar muertes maternas. La práctica resalta la importancia de la labor que realiza la sociedad civil organizada.

Fuente: Pablo y Pérez, 2017.

Solo una tercera parte de los GL tienen avance “Regular” en el ODS 6. Agua limpia y saneamiento y prácticamente el resto se ubica en los grupos de mayor rezago. Los municipios que se ubican en el grupo de “Meta muy lejana” es por su falta de indicadores, por el bajo porcentaje de viviendas con agua potable, o por la reducida proporción de agua residual tratada. En el reducido grupo con “Buen avance” más del 95 por ciento de las viviendas tiene el servicio de agua potable y destacan sus resultados en el indicador de eficiencia global vinculado con el agua provista y los ingresos recaudados por el servicio (cuadro 18).

Cuadro 18. Avance de los GL en el ODS 6. Agua limpia y saneamiento

|  6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|---|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 74 | 3.00% |
| Regular | | 813 | 33.01% |
| Meta lejana | | 1,015 | 41.21% |
| Meta muy lejana | | 561 | 22.78% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

El ODS 7. Energía asequible y no contaminante, presenta avances debido a que más viviendas ya cuentan con energía eléctrica. En el 45 por ciento de los municipios que se ubican en el rango de “Meta muy lejana”, sus viviendas disponen de energía eléctrica. En el grupo con “Meta Lejana”, la accesibilidad del servicio de energía eléctrica es de 96 por ciento en promedio. Sin embargo, menos del 30 por ciento de sus viviendas aprovechan la energía solar (cuadro 19).

Cuadro 19. Avance de los GL en el ODS 7. Energía asequible y no contaminante

|  7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|---|-----------------|-------------------|----------------|
| | Buen avance | 18 | 0.73% |
| | Regular | 1,010 | 41.01% |
| | Meta lejana | 1,416 | 57.49% |
| | Meta muy lejana | 19 | 0.77% |
| | Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

Prácticamente todos los GL se encuentran en “Meta muy lejana” en el ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico. Esto se debe sobre todo a la condición de exclusión financiera que enfrenta la mayor parte de la población. En promedio, solo el dos por ciento de personas mayores de edad posee tarjeta de débito o crédito. Las alcaldías Benito Juárez y Cuauhtémoc son las únicas que calificaron con un avance “Regular” con 71 por ciento de su población en promedio con tarjetas bancarias y el 8.8 por ciento de cobertura de sucursales bancarias (cuadro 20).

Cuadro 20. Avance de los GL en el ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico

|  8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-----------------|-------------------|----------------|
| | Buen avance | 0 | 0.00% |
| | Regular | 2 | 0.08% |
| | Meta lejana | 3 | 0.12% |
| | Meta muy lejana | 2,458 | 99.80% |
| | Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.



Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE)

El Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE) es una herramienta que permite diagnosticar y evaluar la operación de los módulos de apertura rápida de empresas del orden municipal en todo el país. Esto permite emitir un Certificado de Validación e identificar áreas de oportunidad. Champotón, Campeche otorga las licencias de funcionamiento en un plazo de 24 horas y ofrece 242 giros comerciales a los empresarios.

El caso de Saltillo, Coahuila, ofrece dentro de la Unidad de Mejora Regulatoria un total de 352 giros comerciales y emite las licencias de funcionamiento en un periodo de 24 horas. La ventanilla SARE de Uruapan, Michoacán, ofrece al usuario realizar todo el proceso en línea, utilizando la firma electrónica y otorgando las licencias de funcionamiento en 30 minutos; considera además un total de 424 giros comerciales de bajo riesgo.

Fuente: SE-CONAMER-AMSDE, 2019, p. 21.

Para el ODS 9. Industria, innovación e infraestructura, en el ámbito local se consideran variables de telefonía celular, acceso a Internet y la utilización de energía solar. El cuadro 21 muestra que 99 por ciento de los GL tiene un avance que los coloca en los dos grupos con mayores rezagos, prevaleciendo el de “Meta muy lejana”. En ellos, más del 50 por ciento de su población tiene acceso a la telefonía celular, pero su acceso a Internet es muy limitado, lo que es crítico en el contexto de pandemia.

Cuadro 21. Avance de los GL en el ODS 9. Industria, innovación e infraestructura

|  | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 0 | 0.00% |
| Regular | | 20 | 0.81% |
| Meta lejana | | 565 | 22.94% |
| Meta muy lejana | | 1,878 | 76.25% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

En el ODS 10. Reducción de las desigualdades, el 90 por ciento de los GL se encuentra en “Meta Muy Lejana” (cuadro 22). Esto es consecuencia de la desigualdad en la distribución del ingreso; el 30 por ciento de la población en promedio, concentra el 70 por ciento de la riqueza. Además, la brecha entre la población en condición de pobreza extrema y aquellos sin pobreza o vulnerabilidad, es de 86.4 por ciento.

Cuadro 22. Avance de los GL en el ODS 10. Reducción de las desigualdades

|  | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|---|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 0 | 0.00% |
| Regular | | 0 | 0.00% |
| Meta lejana | | 266 | 10.80% |
| Meta muy lejana | | 2,197 | 89.20% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

La problemática urbana del país se manifiesta en el ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles, cuya medición ubica a 92 por ciento de los GL con “Meta muy lejana” (cuadro 23). De los 2260 que se encuentran en esta condición, 2228 carecen de indicadores, son municipios lejanos a las capitales estatales y de las periferias del centro. Los de “Buen avance” tienen sistemas de transporte masivo, asignación del espacio público, principios de movilidad en sus planes de desarrollo urbano, una disposición adecuada de residuos y, en promedio, el 86 por ciento de sus viviendas tienen resueltas sus carencias.

Cuadro 23. Avance de los GL en el ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles

|  | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 36 | 1.46% |
| Regular | | 99 | 4.02% |
| Meta lejana | | 68 | 2.76% |
| Meta muy lejana | | 2,260 | 91.76% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.



Muévete Chilo Sinaloa, Mazatlán, Sinaloa

El programa se implementa desde 2019 en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Sustentable del gobierno estatal y la compañía bikeNcity con el objetivo de promover el uso de la bicicleta como modo de transporte cotidiano. Su diseño e implementación se basa en cuatro ejes: i) regulatorio, se revisó la legislación estatal sobre movilidad y se proporcionó asistencia al ayuntamiento para seleccionar a la empresa operadora, ii) social, se llevaron a cabo talleres de planeación y sensibilización, vinculando a universidades, iii) técnico, se analizó la movilidad urbana del municipio para hacer un diagnóstico con base en las densidades, unidades económicas, estructura urbana y otras variables y iv) comunicación, con una estrategia para el uso del sistema, circulación en la vía y consejos para ir a la escuela y al trabajo en bicicleta. Su financiamiento fue apoyado por el gobierno del estado con cinco millones de pesos y el proceso se implementó en solo cinco meses con 350 bicicletas sin anclaje y 50 estaciones establecidas para su toma.

Los usuarios pueden acceder a cuatro tipos de membresía: viaje simple, que cuesta cinco pesos, mensual, con costo de 49 pesos, semestral por el que se pagan 229 pesos y anual con un valor de 399 pesos. Mazatlán fue la primera ciudad en el norte de México, y la séptima en el país, en contar con un sistema de bicicletas públicas. El programa se interrumpió en 2020 debido a la pandemia, entonces ya contaba con más de 42 mil usuarios, más de 234 mil kilómetros recorridos y más de 141 mil viajes. Esto significó más de 28 toneladas de CO2 evitadas. Sinaloa es la primera entidad federativa de la región norte del país en implementar un sistema de bicicletas públicas, el programa se extendió a las ciudades de Culiacán y Los Mochis. Se pondrá en funcionamiento nuevamente cuando las condiciones sanitarias lo permitan.

Fuente: elaboración propia con base en GIZ, 2019.

En la medición del ODS 12. Producción y consumo responsables, 92 por ciento de los GL se localizan en los dos niveles de menor avance (cuadro 24). Los de clasificación “Meta muy lejana” cuentan con el servicio de recolección de residuos, pero solo el 16 por ciento de sus viviendas en promedio, los separa en orgánico e inorgánico. Los pocos que obtuvieron “Buen avance” cuentan con servicio de recolección, en promedio el 70 por ciento de sus viviendas los separa y en 37 de ellos los envía a una planta de tratamiento

Cuadro 24. Avance de los GL en el ODS 12. Producción y consumo responsables

|  | Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------|-------------------|----------------|
| Buen avance | | 51 | 2.07% |
| Regular | | 152 | 6.17% |
| Meta lejana | | 925 | 37.56% |
| Meta muy lejana | | 1,335 | 54.20% |
| Total | | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

El ODS 13, Acción por el clima, revela que una cuarta parte de los GL se ubican en los dos grupos con mejores avances (cuadro 25). De todos los que se ubican en “Meta muy lejana”, solo 76 tienen programas de acción climática y presentan entre muy alta y alta vulnerabilidad respecto a afectaciones ambientales. Los GL con “Buen avance” cumplen con acciones de cambio climático, su vulnerabilidad es entre baja y muy baja; y su población es resiliente ante desastres.

Cuadro 25. Avance de los GL en el ODS 13. Acción por el clima

|  Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------------------|----------------|
| Buen avance | 115 | 4.67% |
| Regular | 517 | 20.99% |
| Meta lejana | 726 | 29.48% |
| Meta muy lejana | 1,105 | 44.86% |
| Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

El 76 por ciento de los GL se clasifica en “Meta muy lejana” en el ODS 15, Vida de ecosistemas terrestres (cuadro 26). En ellos, el 41 por ciento de su superficie en promedio es forestal, pero no está certificada, lo cual significa que puede estar expuesta a tala o destrucción. En los GL con “Buen avance” el promedio de superficie forestal aumenta a 76 por ciento y el 86.6 por ciento de los predios está certificado.

Cuadro 26. Avance de los GL en el ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres

|  Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------------------|----------------|
| Buen avance | 94 | 3.82% |
| Regular | 40 | 1.62% |
| Meta lejana | 455 | 18.47% |
| Meta muy lejana | 1,874 | 76.09% |
| Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.



Plan Municipal de Infraestructura Verde de Mérida, Yucatán

El programa tiene el objetivo de construir una cultura forestal urbana que eleve la calidad de vida en Mérida, sumando acciones de sustentabilidad del municipio para hacer frente a los retos presentes y futuros. Además del ayuntamiento, colaboran el gobierno federal y estatal, organizaciones locales de la sociedad civil y actores internacionales. Los recursos financieros y el capital humano son brindados por los actores involucrados y el seguimiento lo realiza el municipio.

Inició en 2017 y sigue en operación con los siguientes resultados: levantamiento del inventario forestal, publicación del libro Conoce los árboles de Mérida, elaboración del Estudio-diagnóstico del arbolado urbano en parques públicos de Mérida y del documento Sistema de Gestión de Espacios Públicos por parte del Instituto Municipal de Planeación, identificación de zonas con gran potencial para proyectos como son “El Gran Pulmón de Mérida” y una zona de amortiguamiento de la Reserva Cuxtal. Se incrementó de 25 a 76 especies empleadas en las arborizaciones, se adoptó la estrategia de Cruzada Forestal, el programa Adopta un Árbol, el programa de Adopción de espacios públicos, el programa de Arborización en estacionamientos. Asimismo, se elaboraron las guías “Buenas prácticas en materia de plantación y de poda”, se realizaron los Coloquios de Árboles” y Conectando con los árboles para sensibilizar y capacitar a la población y se creó el Reglamento para la Protección y Conservación del Arbolado Urbano del Municipio de Mérida.

El ODS 16, Paz, justicia e instituciones sólidas, tiene la agrupación más homogénea de todos los ODS analizados (cuadro 27). Los GL con “Meta muy lejana”, en su mayoría son de Puebla y Oaxaca y solo disponen de auditorías para comprobar el manejo de sus finanzas. Los que aparecen con “Buen avance” tienen algún portal de información para transparencia y rendición de cuentas, el promedio de homicidios registrados por cada 100 000 personas es de 8800, han avanzado 14 por ciento en estrategias de corrupción y 91 por ciento ha tenido auditorías de al menos dos esferas de gobierno.

Cuadro 27. Avance de los GL en el ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas

|  Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------------------|----------------|
| Buen avance | 591 | 24% |
| Regular | 761 | 30.90% |
| Meta lejana | 636 | 25.82% |
| Meta muy lejana | 475 | 19.29% |
| Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

En el ODS 17, Alianzas para lograr los objetivos, el 90 por ciento de los GL está en “Meta muy lejana” y el otro 10 por ciento en “Meta lejana”. En esta medición influye el nivel de ingreso propio y la disponibilidad de Internet en las viviendas. En las alcaldías Benito Juárez y Miguel Hidalgo más del 70 por ciento de sus viviendas tiene Internet, pero no se clasificaron en un grupo de mejor avance porque no generan ingresos propios ya que dependen completamente de la bolsa del gobierno de la CdMx (cuadro 28).

Cuadro 28. Avance de los GL en el ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos

|  Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------------------|----------------|
| Buen avance | 0 | 0.00% |
| Regular | 5 | 0.20% |
| Meta lejana | 241 | 9.78% |
| Meta muy lejana | 2,217 | 90.01% |
| Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

Al igual que para las entidades, los cálculos para cada uno de los 16 ODS a nivel de GL se utilizaron para elaborar su Índice de Grado de Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IGAODS). El cuadro 29 muestra los resultados generales: el 84 por ciento de los GL se encuentra dividido proporcionalmente en avance “Regular” y “Meta lejana”.

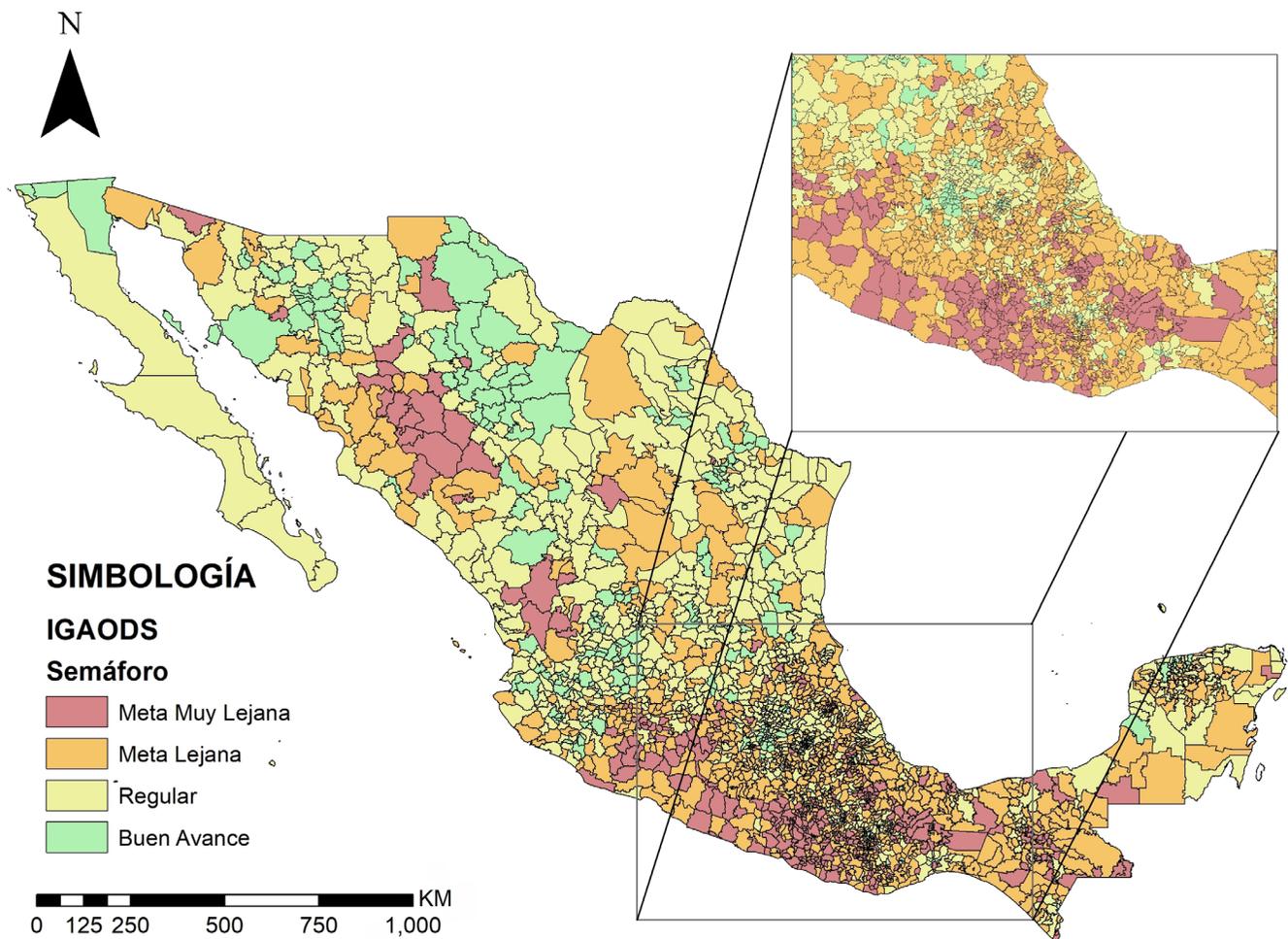
Cuadro 29. Grado de avance de los GL mexicanos en los 16 ODS

|  Grado | No. de municipios | Porcentaje |
|--|-------------------|----------------|
| Buen avance | 248 | 10.07% |
| Regular | 914 | 37.11% |
| Meta lejana | 916 | 37.19% |
| Meta muy lejana | 385 | 15.53% |
| Total | 2,463 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2019d.

El mapa 4 presenta la clasificación de cada GL del país. Se aprecia que los GL con “Buen avance” se concentran en el norte y centro, y en el sur predominan los de menor avance. Los del grupo con avance “Regular” tienen mayor presencia en el norte, mientras que los de “Meta Lejana” se encuentran sobre todo en el centro-sur. Esta correlación entre localización geográfica y grado de avance de los ODS es consistente con el patrón encontrado en el análisis de las entidades federativas.

Mapa 4. Grado de avance de los gobiernos locales en 16 ODS



Fuente: elaboración y cálculos propios con datos de PNUD, 2019d. No se incluye el ODS 14.

La evidencia analizada en este capítulo revela que el modelo de gestión para la localización de los ODS en el ámbito de las entidades federativas y GL, aunque presenta avances importantes, requiere de una política nacional bien articulada para su fortalecimiento. Los avances de 16 ODS en los gobiernos subnacionales muestran un progreso moderado y la amplia inequidad que persiste entre las regiones del país.

Capítulo IV

La voz de los gobiernos subnacionales

Una vez que se ha analizado el contexto institucional en el que entidades y GL llevan a cabo su labor para la localización de los ODS, y que se han presentado los avances obtenidos, este último capítulo se ocupa de exponer las opiniones y reflexiones de los actores subnacionales.¹⁹

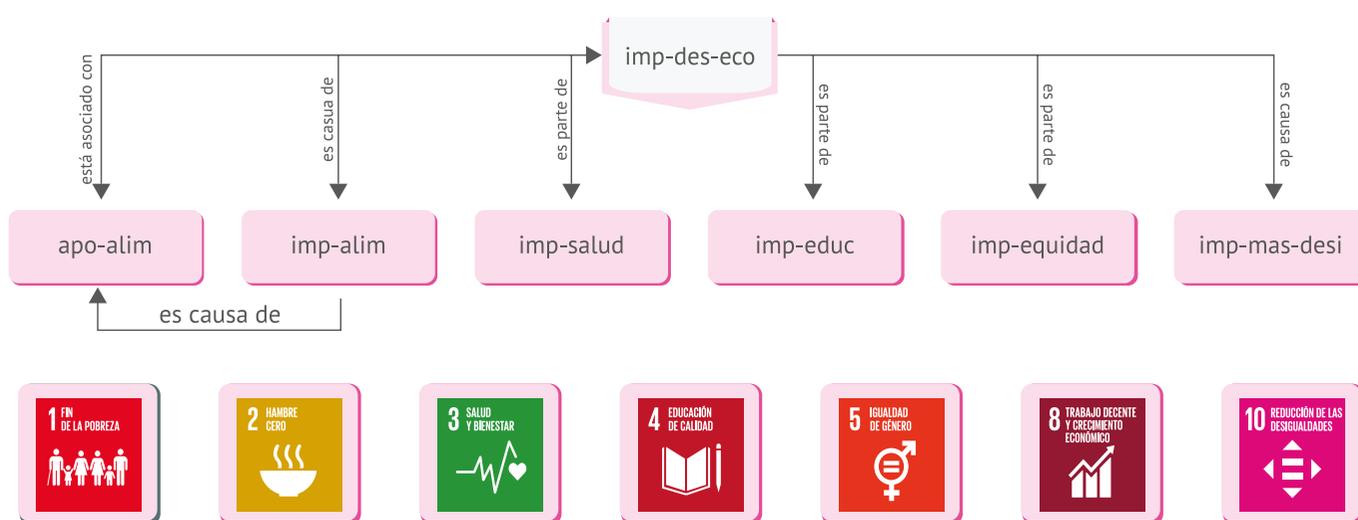
4.1 La perspectiva de las entidades

4.1.1 Los efectos de la pandemia

Al ser cuestionados sobre los efectos que la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 ha tenido en las entidades, en relación con los ODS, la principal afectación mencionada fue el desarrollo económico. El confinamiento provocó el cierre de actividades productivas lo que llevó a la pérdida de empleos y la contracción de las economías locales. La contingencia ha tenido

consecuencias en la educación, salud y aumento en la carga de trabajo de las mujeres; creció la desigualdad y hay problemas alimentarios. La figura 6 muestra el impacto que el deterioro del desarrollo económico ha tenido en los ODS, de acuerdo con las opiniones recabadas.

Figura 6. Relación entre el impacto al desarrollo económico y los ODS



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la opinión de funcionarios de las entidades.

19. Los detalles sobre las instituciones y personas entrevistadas se encuentran en el anexo metodológico.

El segundo tema más mencionado fueron las finanzas públicas, que ya estaban afectadas por la reducción de los recursos federales, así como por la necesidad de resolver situaciones no presupuestadas ni consideradas en sus atribuciones legales. El confinamiento llevó a una disminución de las operaciones de los gobiernos que tuvieron que encontrar formas para trabajar a distancia y mantener los programas sociales.

De acuerdo con las y los actores consultados, la educación también se ha visto afectada, ya que hay comunidades en algunas entidades que no tienen la infraestructura de telecomunicaciones necesaria para las clases en línea. Como consecuencia hubo un aumento en la desigualdad y una mayor carga de trabajo para las mujeres al sumar a sus actividades normales el ser maestras y enfermeras.



"Sin duda el impacto que ha generado la pandemia del COVID-19 ha afectado principalmente el ingreso de los habitantes que han perdido su empleo por la reducción en la producción de las diversas empresas que se ubican en la entidad, lo que de manera indirecta afecta las condiciones de bienestar de las familias más vulnerables, particularmente en el tema de alimentación y salud", representante de asociación municipal.

Entre las principales respuestas de las entidades federativas a la contingencia, la primera fue canalizar recursos para apoyos alimentarios y después para la reactivación económica de las empresas, principalmente pequeñas y medianas empresas (PYMES), y los ingresos de las familias. El financiamiento de estos gastos inesperados se realizó a través del redireccionamiento del presupuesto y con innovación. La situación ha provocado que se replanteen prioridades y metas establecidas en torno a los ODS.



Estrategia de apoyo temporal para personas desempleadas a causa de la emergencia sanitaria generada por covid-19, gobierno del estado de Veracruz

Ante la creciente pérdida de empleos durante la pandemia, el gobierno del estado de Veracruz puso en marcha un programa de empleo temporal para brindar apoyo económico a las personas desempleadas por COVID-19 en los 77 municipios identificados con mayor problemática a lo largo de las 10 regiones del Estado. Los responsables de su operación fueron la Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad y la Secretaría de Medio Ambiente y de Infraestructura y Obras Públicas. A cambio del apoyo otorgado, las y los beneficiarios realizaron acciones de recuperación y limpieza de áreas naturales protegidas, y reconstrucción, limpieza y mantenimiento de espacios públicos. Al terminar el programa los resultados fueron:

- Recuperación y limpieza de áreas naturales protegidas: 50% de las existentes intervenidas, con 343 por ciento de incremento de acciones de recuperación realizadas.
- Incremento de más del 50 por ciento de la producción forestal en viveros.
- Reconstrucción, limpieza y mantenimiento de espacios públicos, turísticos y áreas verdes.

El programa benefició directamente a 10 692 personas beneficiarias directas, 1192 más que lo programado y mostró que acciones de corto plazo pueden tener efectos positivos de largo plazo con impacto en la conservación y sostenibilidad ambiental.

Pese al impacto de la pandemia, es notable el optimismo de las y los funcionarios en cuanto a los escenarios a corto y mediano plazo. En su opinión, las estrategias implementadas han sido útiles y servirán para seguir avanzando en las metas de los ODS. Un tema destacado para la mayor parte de las y los actores de las entidades es la continuidad de las políticas públicas implementadas para localizar los ODS, que pueden desaparecer con la transición política que significará la renovación de 15 gubernaturas en 2022. Sin embargo, la mayor parte confía en que los cambios realizados en la normatividad vinculada a la Agenda 2030 sean suficientes para que las nuevas administraciones retomen el trabajo que ya se ha realizado.



"En cuanto a la protección de los derechos de las mujeres, se interrumpió el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, se aumentó la carga con respecto al trabajo doméstico y el cuidado de niños, ancianos y familiares enfermos, también, como consecuencia del confinamiento se intensificó la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, aumentando los feminicidios y las denuncias por violencia familiar", representante de asociación municipal.

4.1.2 ¿Qué necesitan las entidades para mejorar su trabajo en torno a los ODS?

Las y los funcionarios de las entidades fueron consultados para conocer qué es lo que necesitan para que su labor en la localización de los ODS sea más eficaz. La figura 7 muestra las palabras que mencionaron con mayor frecuencia; como se aprecia, sobresale "capacitación", "recursos", "participación", "fortalecimiento" y "capacidades". La codificación de las respuestas arrojó que el concepto capacitación fue el que tuvo más menciones, seguido por la coordinación intergubernamental y luego el de capacidades institucionales. A partir de este análisis se deduce que una de las principales necesidades de las y los funcionarios de las entidades es el fortalecimiento de su capacidad institucional, lo cual incluye su profesionalización y capacitación. Y este proceso debe ir acompañado de una dinámica más eficaz para la coordinación intergubernamental a fin de construir consensos y planes unificados en las tres esferas de gobierno.

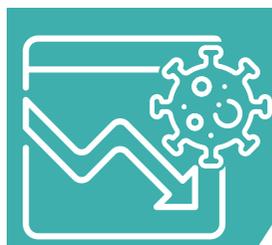
Otro elemento mencionado fue la necesidad de fortalecer los marcos jurídico y las normas que deben alinearse con los ODS, además de crear otros instrumentos legales para que el enfoque de desarrollo sostenible trascienda los seis años de las administraciones de los estados y la CdMx. La participación de los congresos locales también fue señalada como importante, no solo en la elaboración de tales normas, sino también en la creación de comisiones y comités que desde su ámbito den seguimiento a los ODS. La colaboración de la iniciativa privada, las universidades y la ciudadanía también se identificó como relevante para que los gobiernos subnacionales logren las metas de los ODS a través de la sinergia con estos sectores.

4.2 La opinión de los gobiernos locales

4.2.1 La primera línea en la pandemia

Las y los representantes de las asociaciones municipales consideran que el principal impacto de la crisis de COVID-19 es de carácter financiero, ya que antes de la contingencia había iniciado una tendencia a la reducción de las transferencias federales. A ello se suma la política de austeridad iniciada en 2019 por el gobierno federal, que ha desaparecido diversos fondos y programas que eran importantes para la localización de los ODS.

La atención a la problemática derivada de la pandemia la han asumido con cada vez menos recursos y sin fondos federales extraordinarios de apoyo. Esta delicada situación financiera se ha agravado por el impacto de la crisis en las economías locales. El desarrollo económico es el segundo asunto más importante que ha afectado a los GL, que ha involucrado los temas educativo, de políticas de género y desigualdad.



"Los impactos municipales de la pandemia han sido devastadores en casi todos los ámbitos del desarrollo, en especial en la generación de altos índices de desempleo, destrucción de sectores productores sensibles (tales como el turismo o los restaurantes), el crecimiento de la violencia de género, el resquebrajamiento del sistema educativo, la inestabilidad laboral y el crecimiento de la pobreza extrema", representante de asociación municipal.

Entre las estrategias adoptadas por los GL durante esta coyuntura, la principal fue redireccionar el gasto de programas no prioritarios a los que eran más urgentes, para lo cual tuvieron que innovar y adoptar o fortalecer la digitalización de trámites y servicios. Se reorientaron recursos a programas alimentarios, algunos ayuntamientos con mayor recaudación propia incluso financiaron insumos para instituciones de salud del gobierno federal. El apoyo a las empresas ha sido otra estrategia común, ya sea mediante la capacitación y/o el financiamiento, principalmente a las PYMES. El monto de los financiamientos otorgados ha dependido de la capacidad financiera de los GL y hay ejemplos de montos significativos otorgados con interés muy bajo o sin interés. Su objetivo ha sido estimular el ciclo económico virtuoso entre empleos, consumo y pago de tributos.

Los actores consultados señalaron que los ODS a los que debe darse más atención durante la crisis son, en orden de prioridad: el 8. Trabajo decente y crecimiento económico; el 3. Salud y

bienestar y el 1. Fin de la pobreza. En cuarto lugar, se colocaron empatados el ODS 4. Educación de calidad y el 5. Igualdad de género. Otro tema importante relacionado con la gestión financiera es la urgente necesidad de repensar los modelos de convivencia, los espacios públicos y aplicar los recursos necesarios para el reordenamiento urbano; lo que ha cobrado más relevancia con la crisis de salud.

Las asociaciones de gobernadores y las de municipios han jugado un papel destacado como mecanismos de articulación entre ambas esferas. Cuando inició la pandemia fueron de gran utilidad para implementar programas especiales de salud y apoyo económico. Posteriormente, promovieron capacitación para la adopción de servicios digitales para la atención de la población, así como foros de alto nivel y seminarios con especialistas en la gestión de políticas públicas municipales en materia de prevención sanitaria, especialmente con la Organización Panamericana de Salud.



Estrategia de prevención y combate al Covid-19 en Reynosa, Tamaulipas

Ante la crisis de salud y económica derivada de la pandemia de COVID-19, el ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, puso en operación este programa en coordinación con la Secretaría de Salud del gobierno de la entidad. Inició en abril de 2020 y concluyó a principios de 2021, durante este periodo tuvo los siguientes resultados:

1. Implementación del Plan de Comunicación para la Difusión de Medidas Preventivas: campañas de difusión visual, se brindaron recomendaciones a la población a través de un Call Center y se implementó la plataforma en línea COVID -19 (IRIS) para ayudar a las personas a diagnosticar la enfermedad. 4. Acciones sociales: entrega de despensas, entrega de insumos para la protección, entrega de medicamentos, convenios de apoyo con Soriana, SMART, Club Rotatorio y deportistas distinguidos; entrega de recursos económicos y entrega de frutas y verduras.

2. Implementación de acciones sanitarias: brigadas de limpieza y desinfección de la infraestructura urbana, sanitización de camiones recolectores de basura, implementación de filtros sanitarios en las zonas con más concurrencia, entrega de kits de limpieza, atención médica en consultorios fijos del Sistema DIF y la Unidad Médica Municipal, convenio de apoyo con Médicos Sin Fronteras, apoyo a hospitales públicos con insumos (guantes, batas quirúrgicas, cubrebocas, gel antibacterial) y construcción de una fosa común en el panteón municipal.

3. Estrategias de contención y mitigación: suspensión de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social; acuerdo entre gobierno municipal, cámaras y sectores productivos, transporte, industria, hoteles e iglesias para reforzar las medidas y prevenir contagios y difusión de comunicados con recomendaciones del gobierno federal y estatal dirigidos al sector privado.

4. Acciones sociales: entrega de despensas, entrega de insumos para la protección, entrega de medicamentos, convenios de apoyo con Soriana, SMART, Club Rotatorio y deportistas distinguidos; entrega de recursos económicos y entrega de frutas y verduras.

5. Acciones económicas: Fondo de Apoyo de Contingencia Sanitaria (60 millones de pesos); programa de Apoyo Héroes de la Salud (10 millones de pesos); apoyo de Pago de servicio de agua potable de uso doméstico y comercial con un subsidio para cubrir los recibos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales correspondiente al mes de abril; programa Emergente de Canasta Básica con el que se otorgó \$250.00 a los ciudadanos en cupones para comprar en DICONSA; Programa Emergente de Activación Económica con la distribución de fondos no reembolsables por 11 millones de pesos a los sectores productivos para proteger el empleo; programa Consume Local para aumentar el consumo de alimentos preparados en negocios del municipio; Apoyo a 2,500 comerciantes ambulantes y descuentos y prórrogas al pago de mercados y tianguis, a las multas de tránsito, y a las licencias que emite el ayuntamiento.

6. Campaña de distanciamiento social para promover la sana distancia.

Este programa contingente se realizó con un enfoque integral ya que incluyó acciones vinculadas al ODS1. Fin de la pobreza, ODS 2. Hambre cero, ODS 3. Salud y bienestar, ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico y el ODS 9. Industria, innovación e infraestructura.

A diferencia de las y los funcionarios de las entidades, las y los representantes de los GL consultados tienen una visión negativa respecto al futuro en el corto y mediano plazo. Prevén el probable quiebre de las finanzas de la mayor parte de los ayuntamientos dada la significativa reducción de ingresos y el aumento en su gasto para seguir atendiendo sus responsabilidades tradicionales y las nuevas que ha creado la contingencia.

4.2.2 Propuestas de los gobiernos locales

Las variables más mencionadas por parte de las y los actores locales para localizar con eficacia los ODS fueron tres: coordinación intergubernamental, capacitación para la profesionalización y recursos financieros, en ese orden de importancia. La mayor parte considera que el gobierno federal carece de una política o estrategia bien definida para apoyar a los gobiernos subnacionales para la localización de los ODS. Desde el ámbito municipal se percibe un acompañamiento muy limitado por parte de las instituciones federales y ausencia de coordinación y colaboración.

No obstante, consideran que existen programas federales que podrían convertirse en aceleradores de la Agenda 2030 y tener un impacto sustantivo si se replantearan con una lógica descentralizada y colaborativa en la que tanto las entidades como los GL pudieran participar como aliados. En particular, el INAFED podría jugar un papel relevante para el acompañamiento técnico de entidades y municipios, pero para ello requiere una estrategia claramente estructurada con la participación de los gobiernos subnacionales y otros actores, como la academia y las organizaciones internacionales que trabajan para apoyar la localización de los ODS en el país.

El apoyo que reciben los GL por parte de las entidades para localizar los ODS es muy diverso, en algunos estados la colaboración es estrecha y en otros no existe. Las asociaciones de gobernadores y las de municipios han logrado promover sinergias entre ambas esferas de gobierno en torno a los compromisos de la Agenda 2030, sobre todo en temas de desarrollo social, como salud, educación y atención a sectores vulnerables. Asimismo, han sido un puente entre los GL y organismos internacionales. Sin embargo, esta colaboración está supeditada en muchas ocasiones a factores políticos.

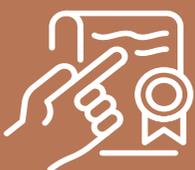
Por lo tanto, para las y los actores locales es necesario pensar en nuevos modelos de coordinación que permitan que las tres esferas de gobierno y demás actores puedan trabajar de manera conjunta en una estrategia nacional para el cumplimiento de los ODS, la cual debería incluir la reactivación económica. Al respecto destacaron la importancia de los cambios que tendrá el Consejo Nacional para la Agenda 2030 para incorporar a los representantes de los GL como miembros permanentes.



"Lo que tiene sus deficiencias es la partidización de algunas instituciones, como ha pasado con los IMPLAN, hace años empezamos con el de Juárez, Querétaro, Aguascalientes y luego ha habido periodos en los que los han echado a perder. Deberíamos mantenerlos técnicos e imparciales y cuidar los principios de la meritocracia", representante de asociación municipal.

Otro actor importante en el ámbito de las entidades es el poder legislativo que en muchos casos tiene pendiente armonizar su legislación con las reformas realizadas a la Constitución Política del país, en materia de gobierno municipal, en 1983 y 1999. Los órganos encargados del desarrollo municipal en las entidades también deben ser fortalecidos para que impulsen y acompañen el proceso de profesionalización del servicio público local a través de programas de certificación de servidores públicos municipales. Esta variable podría ser la base para transformar la gestión municipal

Las y los representantes de los GL consideran el tema del financiamiento como una variable del cambio que requieren los mecanismos de coordinación intergubernamental si se desea que la Agenda 2030 pueda realmente localizarse. Desde su perspectiva, se deben buscar esquemas más equitativos de asignación de recursos y la reinstalación de los 24 fondos orientados a los municipios que desaparecieron en 2020. En suma, proponen una reforma hacendaria integral con visión local que no solo canalice mayores recursos, sino que también se ocupe de fortalecer las capacidades de los GL para generar políticas públicas que incidan eficazmente en la localización de los ODS.



"Los municipios están centrados en recibir dinero con base a [sic] indicadores negativos. Mas baches tienes, más dinero recibes. Tal vez como punto yo propondría un incentivo positivo en la que cuando hagas un buen gobierno recibas un premio de eso. Se premia lo negativo, pero no lo positivo. El tema de los incentivos positivos para el cumplimiento de los 17 ODS", representante de asociación municipal.

El punto de vista de los GL no estaría completo si no se incluyera a los municipios gobernados por SNI que tradicionalmente no participan en la hechura de las políticas que pretenden acompañar su gestión para el desarrollo.

4.2.3 Los municipios de sistemas normativos internos

Las características de los municipios de SNI han hecho aún más complicada su situación ante la pandemia. Su población es principalmente indígena y padece niveles altos de pobreza, además tiene menos acceso a los servicios básicos de salud y educación. Sus problemas estructurales de desarrollo se han agudizado, como es el caso de su conectividad. Muchas de estas comunidades están aisladas, la pandemia las ha incomunicado aún más. Al no contar con servicios médicos y ante la ausencia de coordinación con los otros ámbitos de gobierno, decidieron cerrar el acceso a sus poblaciones como único medio para evitar contagios.

Esto ayudó a contener la enfermedad, pero tuvo repercusiones para la gestión de sus ayuntamientos, cuyas autoridades no po-

dían salir de sus territorios y por la falta de conexión a Internet no tenían forma de dar seguimiento a sus asuntos. Esta situación también impactó su economía, aunque de manera mucho más grave ya que sus habitantes no han podido desarrollar las actividades productivas que realizan fuera de la comunidad, con lo cual sus de por sí escasos ingresos se redujeron aún más.

Sus finanzas tampoco han sido ajenas a esta situación, sus presupuestos ahora están más limitados, al mismo tiempo que las necesidades de su población han aumentado. Al igual que el resto de los ayuntamientos del país, han tenido que hacer ajustes y reorientar sus prioridades y estrategias de gasto. El contexto de la reducción de transferencias federales y la desaparición de fondos de apoyo para los municipios cobra un significado mu-

cho más grave en estas comunidades cuyo presupuesto público depende casi completamente de los recursos del gobierno nacional. En sus territorios una proporción importante de la tierra es comunal, por lo tanto, no paga impuesto predial; así que estos GL no cuentan con la principal fuente de ingreso propio que les atribuye la ley.



“Los municipios de SNI siguen los protocolos sanitarios que Salud genera, sin embargo, las condiciones de cuidado no son las mismas, pocos tienen la posibilidad de comprar cubrebocas, menos aún gel antibacterial, entonces por eso algunos deciden cerrar por completo sus fronteras”, especialista.

El cierre de comunidades también limitó el acceso a alimentos que se producen en otros lugares, lo que repercute en la alimentación de sus habitantes. Algunos municipios lo resolvieron recurriendo a sus tradiciones ancestrales: la solidaridad y el trueque. En algunas localidades se convocó a asamblea para compartir alimentos, en otras como San Carlos Yautepec, Oaxaca, se hizo intercambio de productos porque no hay intercambio de dinero.

Para las y los especialistas, el escenario en corto y mediano plazo es negativo. Además del agravamiento de sus antiguos problemas, es necesario considerar que desde hace varios años la dinámica de estas comunidades ha experimentado problemas derivados de los procesos electorales. Los SNI dotan a cada uno de estos municipios de la capacidad de determinar la forma de elección de sus autoridades y en los últimos años se han incrementado notablemente los conflictos entre los habitantes de las cabeceras y los de las localidades del territorio municipal por la elección del ayuntamiento (Hernández-Díaz y Juan, 2007).



“San Luis Amatlán, tiene problemas políticos electorales, la autoridad no reside en la cabecera, lo que ha dificultado establecer contacto con la autoridad, pero también establecer propuestas por parte de la comunidad, hay problemas entre las agencias y la cabecera municipal. Las diferencias políticas agravan la comunicación y el trabajo de la autoridad”, especialista.

En 2022, la mayoría de los municipios de SNI elegirán nuevas autoridades. Si la pandemia aún no se controla, será difícil convocar a las asambleas para evitar contagios. Esto implica que quizá las comunidades no podrán votar por sus autoridades como lo acostumbran, lo que puede aumentar los conflictos electorales. El perfil de estos municipios hace más complejo el diseño de una estrategia de acompañamiento para la localización de los ODS, que debe incorporar un enfoque intercultural. En algunos casos, cuando el capital social de la población genera una buena gobernanza, no es difícil lograr acuerdos entre sus habitantes para que trabajen por objetivos de beneficio común.

No obstante, también hay casos en los que la población no ha podido resolver conflictos ancestrales con sus vecinos y esto ha generado una espiral de violencia que impide la colaboración para mejorar sus condiciones de vida. Este es sin duda, uno de los grandes retos que enfrenta la implementación de la Agenda 2030 en estos territorios.

Al igual que el resto de los municipios, estos necesitan más recursos, no solo financieros sino también de asesoría especializada para atender problemas como la discriminación de género que existe en varias de estas comunidades y la falta de acceso a

procesos productivos. Esto incluye la capacitación de las autoridades del ayuntamiento, y de las personas que las apoyan, en temas de gestión pública; pero estas actividades deben ser cuidadosamente diseñadas con un enfoque intercultural. Por ejemplo, debe tomarse en cuenta que muchas de estas autoridades y servidores públicos no hablan español, sino su idioma materno de los pueblos originarios.

Otro factor importante es la desconfianza que la población de estos municipios tiene de las personas que no conocen, debido a la explotación y engaños que han padecido durante siglos. Es

recomendable que las personas que acompañen a estas comunidades tengan la confianza de la población o que posean las capacidades para ganársela y acercarse así a ellas y a sus autoridades con estrategias que tenga un enfoque de interculturalidad. El factor geográfico también es fundamental, tradicionalmente se concentra a estas autoridades en la cabecera distrital para recibir capacitación o información; pero muchas de ellas no disponen de los medios para llegar a esos lugares. Incorporarlas a estas actividades también requiere acercarse más a donde se localizan estas comunidades que han sido dejadas atrás.



"El profesional [que dé la capacitación] tenga capacidad de acercamiento, de relaciones humanas, sepa ganarse a los presidentes municipales. Que tenga capacidad de negociación para incidir con los presidentes. Es cierto, no es lo mismo capacitar al presidente de Miahuatlán o a los loxichas", especialista.

A partir de la información presentada en este capítulo, es posible identificar algunos de los componentes básicos que los gobiernos subnacionales reconocen como estratégicos para realizar con más eficacia la localización de los ODS: profesionalización del servicio público como base del fortalecimiento institucional, incluido el de capacidades para la explotación de ingresos propios, acompañamiento técnico a través de diversas actividades como capacitación, revisión de los arreglos fiscales y mecanismos más horizontales de coordinación intergubernamental.

Balance y desafíos

La información analizada revela avances en la implementación de la Agenda 2030. En la sesión ordinaria del Consejo Nacional de la Agenda 2030 realizada en noviembre de 2020 se aprobó la creación de un Comité Subnacional que posibilite la participación permanente, con derecho a voz y voto, de los gobiernos subnacionales. Las 32 entidades federativas han instalado su OSI y esta dinámica ha empezado a permear en el ámbito municipal, aunque aún queda el reto de mejorar su operación. La mayor parte de las entidades ha realizado acciones para incorporar los principios y pilares de la Agenda 2030 en sus leyes de planeación, PED, plataformas de seguimiento e incluso sus presupuestos.

Estas medidas han contribuido a progresar en la transversalización del enfoque de sostenibilidad en el ciclo de política pública. Las declaraciones de los funcionarios estatales que participaron en este ejercicio revelan que la implementación de la Agenda 2030 también ha contribuido a comprender la importancia de los datos e información para su toma de decisiones. Para julio de 2021, a los Informes Locales Voluntarios elaborados en años anteriores por los gobiernos de la CdMx, Yucatán y Oaxaca, se sumarán los de Durango, Estado de México y Tabasco; junto con los informes de los municipios de Guadalajara y Mérida. No obstante, el contenido del Informe también ha señalado las variables que limitan la labor de entidades y GL en la localización de los ODS, sobre las cuales se reflexiona a continuación.

Gobernanza

El **sistema de gobernanza** de la Agenda 2030 en México ha tenido avances importantes, pero aún hay grandes retos que enfrentar. Uno de los más significativos es la **incorporación de los gobiernos subnacionales en los órganos responsables de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030**. El Consejo Nacional de la Agenda 2030 necesita dar espacio a las y los representantes de entidades y GL en calidad de miembros permanentes con voz y voto. De la misma forma, la mitad de los OSI de las entidades requiere la inclusión de los GL como miembros con capacidad de incidir en las decisiones sobre la localización de los ODS. Existe evidencia de los resultados positivos del trabajo multi actor bajo una lógica de pares para lograr objetivos comunes. Esto requiere una gobernanza más descentralizada y horizontal para rendir mejores frutos.

Las limitaciones de la coordinación intergubernamental para la implementación de la Agenda 2030 evidencian la problemática

que desde su creación ha tenido el SNPD; concebido como mecanismo de colaboración entre las tres esferas de gobierno, pero operado con una dinámica centralista y vertical. En el capítulo II se comentó que los COPLADE y COPLADEMUN deberían ser las opciones idóneas para anidar los OSI de las entidades y GL, ya que precisamente fueron creados como espacios inclusivos para que todos los sectores pudieran incidir en las políticas de desarrollo. Sin embargo, la evidencia muestra que muchos de los COPLADE que fungen como OSI no funcionan así y los COPLADEMUN no existen en muchos de los municipios. En la CdMx debe reforzarse el papel de las alcaldías en el proceso de planificación para avanzar hacia una política de desarrollo de largo plazo más consensuada y coordinada.

Esta evidencia obliga a reflexionar sobre la **necesidad de revisar y transformar el SNPD para que se convierta en un auténtico espacio de gobernanza multinivel** que dé la cohesión que re-

quiere la complejidad de la política de desarrollo. La reforma de 2018 a la Ley de Planeación sentó un importante precedente al incorporar una visión transexenal en la planeación al desarrollo, así como la vinculación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 en el diseño de los marcos de planeación federal. No obstante, el SNPD aún enfrenta retos significativos para lograr una articulación efectiva entre los tres ámbitos de gobierno, así como la transversalización del enfoque de sostenibilidad.

Tradicionalmente, la planeación no ha sido una herramienta de gestión, sino un requisito jurídico sin uso práctico. Es vital que los tres ámbitos de gobierno comprendan la importancia de este proceso en torno al que puede lograrse sinergia para mejorar los resultados de la localización de los ODS. Esto se vincula con la variable que las y los actores subnacionales señalaron en el capítulo IV como la más importante para trabajar mejor en torno a la Agenda 2030: **la coordinación intergubernamental**. Las entidades y los GL consideran que es necesario mejorar los esfuerzos que realizan los tres ámbitos de gobierno del Estado mexicano. La Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 requiere, por un lado, de una política nacional para que las tres esferas de gobierno y demás actores, se coordinen y colaboren en la localización de los ODS. Y por otro lado, demanda la reestructura de la arquitectura institucional para la gobernanza de la Agenda 2030, permitiendo la participación permanente, con derecho a voz y voto, de los actores subnacionales.

Financiamiento

El financiamiento de los ODS es otro gran desafío que afronta el país y debe ser atendido a la mayor brevedad. Los datos examinados muestran que estados y municipios tienen una enorme dependencia de las transferencias federales y un patrón de gasto que dedica una proporción mínima a la inversión. **Las entidades, pero sobre todo los GL, consideran que el estado actual de la coordinación fiscal representa uno de los mayores problemas para la continuidad en los avances de los ODS.** La necesidad de transformar los mecanismos de asignación de re-

ursos y el patrón de gasto de los gobiernos subnacionales ha sido ampliamente señalado por actores políticos y académicos. La capacidad de generar consenso en torno a este tema influirá poderosamente en el futuro de la Agenda 2030.

La actual crisis mundial derivada del COVID-19 no ha concluido y cuando sea controlada se iniciará un proceso de recuperación que tampoco se sabe cuánto tiempo llevará. Además de los fallecimientos, el principal impacto que esto ha tenido en el trabajo de los gobiernos subnacionales en torno a la Agenda 2030 ha sido financiero. Dada su elevada dependencia de las transferencias federales, y su baja recaudación propia, **sus recursos han sido claramente insuficientes para enfrentar el costo de las acciones que han tenido que adoptar para aliviar el efecto de la pandemia en su población.** Esto también ha repercutido en las economías locales, disminuyendo el ingreso de la población y aumentando el desempleo. El de por sí insuficiente financiamiento para los ODS enfrenta un escenario aún muy complicado.

Capacidades institucionales

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales es un componente vital para avanzar en la agenda de desarrollo. Los datos analizados en el capítulo III permiten afirmar que la capacidad institucional para el desarrollo ha sido una de las limitantes más significativas para la localización de los ODS. Tanto entidades como municipios reconocen la necesidad crear o fortalecer sus conocimientos, habilidades y experiencia en materia de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. El INAFED realiza esfuerzos, sobre todo en materia de capacitación, pero esto es solo uno de los muchos componentes que deben integrarse en una política de fortalecimiento institucional, a la que además debe dársele seguimiento y evaluación.

La implementación de la Agenda 2030 es un proceso tanto técnico como político, este último se relaciona con la posibilidad de que todos los actores tengan incidencia, sobre lo cual ya se ha comentado. El componente técnico está supeditado en buena

medida al perfil de las y los servidores públicos, el insumo más valioso de cualquier organización. No solo el de aquellos que toman decisiones, sino también el de las y los que son encargados de implementar, dar seguimiento y evaluar las políticas adoptadas. Los datos analizados en el capítulo III muestran que **es necesario fortalecer el perfil de las y los funcionarios subnacionales, desde el proceso de contratación y durante el desarrollo de su carrera para mejorar la permanencia en el puesto.** Además, hay casos de OSI estatales que han cambiado hasta en tres ocasiones de directivo durante una administración; esta inestabilidad afecta su desempeño y debilita su impacto en el avance de los ODS.

A la falta de un servicio público profesional se añade la carencia de instrumentos normativos y de gestión para la operación de los OSI de las entidades; muy pocos de ellos cuentan con todos los componentes básicos para su funcionamiento efectivo. Las entidades, en su mayoría, **aún requieren de apoyo para fortalecer sus capacidades para localizar los ODS y para acompañar ese proceso en el ámbito local.** La información sobre los OSI municipales evidencia que la Agenda 2030 aún no permea adecuadamente en este ámbito de gobierno y que enfrenta condiciones difíciles para ello. En la mayoría de las entidades donde los PMD están alineados con los ODS, se debe a la sinergia multi actor, lo que confirma la importancia de promoverla.

Las plataformas de seguimiento de las entidades también evidencian la falta de una política que articule los esfuerzos del sector público y demás actores para potenciar conocimientos y recursos. Los resultados presentados revelan la importancia de contar con **datos que tengan el nivel suficiente de desagregación**, no sólo desde la mirada del principio de “no dejar a nadie atrás”, sino también para elaborar indicadores que aporten información para la toma de decisiones y permitan mejorar las políticas públicas que entidades y GL adoptan para avanzar en las metas de desarrollo. Es esencial **mejorar la recolección de datos a nivel local para fortalecer las acciones de seguimiento y evaluación.** La homogeneidad en las fichas técnicas, algunos indicadores estratégicos, nivel de desagregación e historicidad, así

como la forma de presentar los datos y el acceso público ayudaría a este propósito. Esto ratifica que la coordinación, el acompañamiento y la colaboración son fundamentales para avanzar en la localización de los ODS; elementos que deben formar parte de la política nacional de construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales de gobiernos subnacionales.

Elecciones 2021

En las elecciones de junio de 2021 se renovaron 15 gubernaturas y más del 80 por ciento de los GL del país. Si bien esto representa una oportunidad para que esas nuevas autoridades adopten desde el inicio el enfoque de desarrollo sostenible en sus agendas, también existe el riesgo de que se pierda la continuidad de las políticas públicas que han permitido el moderado avance de los ODS. Las elecciones definieron un nuevo mapa político en todo el territorio y aunque ello no debería afectar la interacción entre las tres esferas de gobierno, sin duda será un factor muy importante en la continuidad de esfuerzos para materializar la Agenda 2030.

Los desafíos aquí señalados definen escenarios de alta complejidad para el trabajo de los gobiernos subnacionales en torno a la localización de los ODS. En la siguiente sección se presentan algunas ideas cuyo objetivo es aportar al diseño de una política pública integral que fortalezca a entidades y GL como condición indispensable para que México siga avanzando en las metas de la agenda global de desarrollo.

Recomendaciones

Se han señalado algunos de los principales desafíos para el avance de la Agenda 2030 en México, todos ellos vinculados a las limitaciones que enfrentan los gobiernos subnacionales para localizar los ODS. El futuro del desarrollo sostenible está condicionado por la impostergable necesidad de fortalecer las capacidades de entidades y GL. Como se señaló en el capítulo II, la capacidad institucional es un proceso amplio que involucra aspectos de gobernanza, financieros, jurídicos, administrativos, tecnológicos y de capital humano. Este proceso requiere de la participación de todos los ámbitos de gobierno y demás actores nacionales e internacionales que pueden apoyar la implementación de la Agenda 2030, así como de voluntad política. Las asociaciones de entidades y GL poseen un papel destacado como mecanismo de articulación.

Por lo tanto, uno de los retos más trascendentales que tiene el país es lograr la articulación de una política nacional integral de construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales de gobiernos subnacionales. La cual debe ser permanente, sistemática e incluyente con seguimiento y evaluación de sus resultados e impacto. El único programa federal de fortalecimiento municipal se llevó a cabo en la década de los 70 del siglo pasado, nunca se ha creado un programa de este tipo para las entidades. La figura 8 presenta cinco dimensiones básicas que podrían integrar una política nacional para el fortalecimiento de entidades y GL.

Figura 8. Dimensiones de una política nacional para el fortalecimiento de gobiernos subnacionales



Fuente: elaboración propia.

Gobernanza

Esta dimensión requiere de un cambio estructural en la dinámica de las relaciones intergubernamentales del país que se han caracterizado por su verticalidad y centralismo. La transformación del SNPD representaría un enorme avance en este sentido, aunque este no será un cambio de corto plazo. Aunque es posible impulsar transformaciones progresivas para avanzar en ese sentido. En esta línea:

- a) La creación de un Comité para la implementación y seguimiento subnacional de la Agenda 2030 dentro del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un avance sustantivo para mejorar los mecanismos de coordinación multinivel. La composición de dicho comité debe garantizar que los actores involucrados sean auténticos representantes de las entidades y los GL. La inclusión de las principales asociaciones tales como la CONAGO, la Alianza Federalista, ANAC, AALMAC y la CONAMM es esencial.

Debe considerarse que en el caso de los GL las asociaciones representan mayoritariamente a gobiernos urbanos y metropolitanos. Por ello, es esencial incorporar la voz de los municipios de SNI, municipios indígenas y afromexicanos. El comité podría contar con un órgano técnico que dé acompañamiento con la participación de otros actores no gubernamentales, sobre todo de la academia, sociedad civil y agencias de desarrollo.

- b) Ampliar la composición de los OSI de 24 entidades federativas para incorporar como miembros, con derecho de voz y voto, a los representantes de los GL y demás actores no gubernamentales, sería también un avance en el mismo sentido. Y esta misma lógica debe impulsarse en los OSI de los GL a través de las leyes estatales de planeación. Para ello podría revitalizarse la figura de los COPLADEMUN, o las instancias creadas en los distintos tipos de municipios, para que recuperen su rol como espacio de gobernanza local.

Financiamiento

La información examinada evidencia que el financiamiento es una de las variables más críticas para el avance de los ODS. Como la transformación del SNPD, la reforma del SNCF implica un cambio estructural que no será de corto plazo. Más allá del rediseño técnico de las transferencias fiscales intergubernamentales, esta transición implica profundos cambios políticos. Son finalmente una renegociación de espacios de poder, lo que lo hace un proceso altamente complejo. No obstante, se debe insistir en que el federalismo fiscal mexicano requiere ser revisado y transformado ya que se ha convertido en uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento de la Agenda 2030. Algunas transformaciones que podrían realizarse en el corto y mediano plazo son:

- a) Modificación de las leyes de coordinación hacendaria de los estados para crear estímulos en la distribución del Ramo 28, Fondo General de Participaciones. Ello implicaría fortalecer el peso de los incentivos que contemplan las fórmulas de distribución, para que los ayuntamientos recauden con mayor eficiencia y eficacia su ingreso propio. Además, existe espacio para la innovación mediante la incorporación de variables de sostenibilidad en las fórmulas de distribución de las Participaciones. Por ejemplo, mediante la eliminación del factor estático de garantía que permanece en las fórmulas de algunos estados o la inclusión de variables asociadas a la gestión de aguas residuales o infraestructura sostenible, entre otros. El fortalecimiento de las capacidades de los GL también contribuiría a ese objetivo. Conforme este programa avance, se podrán eliminar paulatinamente los incentivos que ofrece actualmente la Ley de Coordinación Fiscal federal para que los municipios cedan el pago de su impuesto predial y derechos de agua potable a los gobiernos estatales; lo que representa un retroceso en el proceso de descentralización.

- b) Estados y municipios pueden coordinarse en programas que promueva la creación de catastros multifinalitarios cuyo impacto va más allá del fortalecimiento financiero. Ampliando su influencia a la prestación de servicios públicos, seguridad pública, desarrollo urbano y gestión de riesgos, por mencionar algunas áreas. Este programa se complementaría con la profesionalización del servicio público, podría operarse a través de intermunicipalidades y se nutriría de las redes de intercambio mediante las cuales los estados, y sobre todo los municipios con escasos recursos, podrían compartir software de libre acceso y modelos exitosos.
- c) Los municipios que podrían beneficiarse de las dos medidas anteriores serían los urbanos y metropolitanos, que concentran 80 por ciento de la población del país. Sin embargo, es necesario considerar que en 417 municipios que conforman las 74 zonas metropolitanas se asienta más del 60 por ciento de toda la población (SEGOB-SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018, p. 50). Esto significa que la mayor parte de los GL seguirá con los mismos problemas financieros. Por eso es fundamental buscar mecanismos novedosos de financiamiento, como las asociaciones público-privadas o intermunicipalidades. El área del financiamiento para el desarrollo es una de las que más requiere de crear alianzas multiactor, como lo señala el ODS 17.
- d) En el mediano y largo plazo, en la reforma del SNCF sería muy conveniente que se considere la idea de crear una Comisión Fiscal como la que existe en la India, cuya creación y funcionamiento los salvaguarda la propia constitución federal. Este órgano se integra por los más reconocidos especialistas en la materia; y es responsable, entre otros asuntos, de orientar la forma en que se transforman los arreglos fiscales intergubernamentales. Esta comisión ayudaría a disminuir la influencia de los factores políticos en un tema que requiere de conocimiento técnico.

Profesionalización

- a) El capital humano es el insumo más importante de cualquier organización, la profesionalización del servicio público es esencial en la política de fortalecimiento institucional. Esto es estratégico para construir un sector público subnacional más eficiente y eficaz para el desarrollo, y más resiliente a los cambios de gobierno. Algunos gobiernos municipales, con sus respectivos gobiernos estatales, han logrado que la certificación de competencias de sus servidores públicos haya avanzado paulatinamente, en diferentes grados. Aunque actualmente no existe ninguna institución que dé seguimiento y evalúe los resultados e impacto de este importante proceso.

Esta es la única alternativa viable que existe para mejorar el perfil de las y los servidores públicos subnacionales en el mediano plazo. La certificación de competencias debe vigorizarse para que cubra a todos los GL del país y a todos los puestos de dirección, y debe ser extendida al ámbito de las entidades federativas. Para ello será necesario revisar el contenido de las certificaciones que actualmente existen y crear algunas nuevas, por ejemplo, una para la gestión pública con visión 2030. Este es un asunto que requiere de coordinación multinivel y de participación multiactor.

- b) La capacitación deberá ser una actividad complementaria y paralela. En esta línea debe subrayarse la necesidad de impulsar una iniciativa para sensibilizar a las autoridades electas en junio de 2021, sobre la Agenda 2030. Así como una planeación de corto, mediano y largo plazo claramente alineada con los temas más necesarios para su involucramiento en la localización de los ODS.

Inter municipalidades/Regionalización

- a) La heterogeneidad de los gobiernos subnacionales, sobre todo en la esfera local, significa que muy pocos cuentan con las capacidades necesarias para trabajar eficazmente en la localización de los ODS. Desde la perspectiva de los actores subnacionales, para encarar los retos es necesario mejorar los mecanismos de coordinación intergubernamental. En la esfera local, la alternativa para lidiar con la escasez de recursos y las crecientes desigualdades es crear sinergias; la inter municipalidad es el mecanismo idóneo para ello.

Esta forma de colaboración entre GL ha sido poco promovida en el país. Aunque es la única opción que existe para generar políticas metropolitanas y para que los municipios con pocos recursos potencien el impacto de sus fondos y capacidad de innovación para crear soluciones sostenibles. Diversos factores condicionan la posibilidad de que una inter municipalidad se conforme y funcione. Entre ellos destaca la existencia de estímulos financieros para que los GL decidan trabajar juntos en torno a proyectos de beneficio común. La experiencia internacional muestra que además de la disponibilidad de fondos también es importante el acompañamiento técnico para que sean sostenibles y amplíen sus áreas de colaboración

- b) Este proceso ha iniciado en Oaxaca y Durango mediante políticas de regionalización. Con ellas se impulsa el trabajo coordinado de conjuntos de municipios vecinos para solucionar problemas comunes e impulsar su desarrollo como microrregiones a partir de la actividad de uno de ellos. Ante la escasez de recursos y el escenario de alta incertidumbre que enfrenta la Agenda 2030 en todo el mundo, esta política debe ser reproducida y apuntalada con la creación de fondos específicos y acompañamiento técnico de todos los actores que puedan contribuir.

Redes de intercambio

- a) El intercambio de experiencias, conocimiento y recursos fortalece las capacidades gubernamentales. Entre entidades y GL esta actividad se realiza principalmente mediante certámenes organizados por sus asociaciones para premiar buenas prácticas. La mayor parte de esas experiencias merece ser sistematizada y difundida en formatos que sean útiles a otras entidades o GL. El acceso a los bancos de experiencias requiere ampliarse para su difusión entre un público más amplio, además debe incluir experiencias de municipios SNI, indígenas y afro mexicanos con un enfoque de interculturalidad.
- b) Hace falta un programa que acompañe la localización de los ODS mediante el intercambio de prácticas u otros tipos de recursos, como los relacionados con las tecnologías de la información y comunicación. Las plataformas de las entidades para el seguimiento de los ODS evidencian que el intercambio de experiencias sería de gran utilidad. Esto se puede hacer mediante una red nacional para el intercambio de todo conocimiento o recurso con participación multi actor para potenciar su impacto.

- c) La recolección y aprovechamiento de datos e información sobre el avance de los ODS es otra arena en la que la colaboración e intercambio entre los ámbitos de gobierno y otros actores puede mejorar el seguimiento y evaluación. Para ello, también será relevante impulsar la desagregación de los datos e indicadores por grupo poblacional, edad, sexo, ubicación geográfica, etc., a efecto de identificar los efectos diferenciados de la política pública a la luz del principio de “no dejar a nadie atrás”.
- d) Se recomienda mantener el apoyo para que entidades y GL puedan elaborar sus informes locales voluntarios. Estos esfuerzos permiten conocer con detalle los procesos y variables que apoyan el avance de los ODS, o bien, los que los dificultan.

Los escenarios para la Agenda 2030 están condicionados en gran medida por la crisis sanitaria y económica que enfrenta todo el planeta. En estos tiempos difíciles, los gobiernos subnacionales, en particular los GL, han mostrado la importancia de su papel para atender las necesidades más apremiantes de su población. El mundo se encuentra a solo diez años de llegar a la fecha en la que se propuso lograr las metas de los 17 ODS. La contingencia por la pandemia de COVID-19 ha hecho mucho más complicado el trabajo que se realizará durante este plazo conocido como la Década de Acción.

De acuerdo con UCLG, “se espera que los desafíos que ha introducido o acentuado la pandemia se agraven después de que la emergencia sanitaria haya pasado” (2021, p. 1). Esto significa que el trabajo coordinado y colaborativo de todas y todos es más necesario que nunca para que las metas de los ODS no se estanquen o retrocedan. La necesidad de una recuperación económica sostenible es responsabilidad tanto de los gobiernos como de los actores privados y sociales. Ello implica responder a los desafíos y realizar los cambios requeridos. La posibilidad de que esto se realice no depende tan solo de factores técnicos, más importante que estos es el componente político: la voluntad de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno por colaborar para que las metas de los ODS se concreten en mejores condiciones para el desarrollo pleno de las y los mexicanos.

Fuentes consultadas

ANAC (2021). Repositorio de Experiencias Exitosas Municipales (13 de abril de 2021). Recuperado de Index of /wp-content/uploads/2021/01 (experienciasexitosas.lat)

ANAC (2018). Experiencias Exitosas. México.

Cámara de Diputados (2021). Leyes estatales. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

CEFP (2020). Obligaciones Financieras de los Municipios de México Tercer Trimestre de 2020. Cámara de Diputados. México.

CONAGO (2017a). Ficha Técnica. Comisión para el Cumplimiento de la Agenda 2030. Recuperado de <https://www.conago.org.mx/comisiones/cumplimiento-agenda-2030>.

CONEVAL (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México. México.*

CONEVAL (2019b). Medición de la pobreza en México. Programas de Calculo y Bases de Datos 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018 (04 de marzo de 2021). Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_08_10_12_14_16_18.aspx

CONEVAL (2008). Instructivo para el llenado de la ficha técnica del indicador. Anexo tres (27 de abril de 2021). Recuperado de Anexos Lineamientos Generales PPEF2008_1.PDF (coneval.org.mx)

COPLADEM (2021a). Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. Funciones. (27 de marzo de 2021). Recuperado de <https://copladem.edomex.gob.mx/funciones>.

COPLADEM (2021b). Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (28 de marzo de 2021). Recuperado de <https://copladem.edomex.gob.mx/coplademun#:~:text=Los%20Comit%C3%A9s%20de%20Planeaci%C3%B3n%20para,control%20de%20los%20planes%20de>.

Constitución Política de la Ciudad de México (2020. 31 de agosto). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Dalenius, T. & Hodges, J. (1959). Minimum Variance Stratification. *Journal of the American Statistical Association*, 54(285), 88-101.

DA2030. Dirección de la Agenda 2030 (2021). Localización Agenda 2030. Excel

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación (2018. 16 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*.

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017. 26 de abril). *Diario Oficial de la Federación*.

Dirección de la Agenda 2030 (s/f). Propuesta para la creación de un Comité para la implementación y seguimiento subnacional de la Agenda 2030. México.

GIZ (2020a). *Iniciativa Agenda 2030 – GIZ México. Productos y resultados del proyecto*. México.

GIZ (2020b). Localización Agenda 2030. Excel

GIZ (2019). *Ciudades para la movilidad: Mejores prácticas en México*. México. GIZ.

Gobierno de México (2021). *Orden Jurídico. Programas sectoriales 2019-2024*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/sectoriales.php#gsc.tab=0>

Gobierno del Estado de Hidalgo (2020). *Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024*. México.

Gobierno del Estado de Hidalgo y El Colegio del Estado de Hidalgo (2019). *Guía para la priorización y operación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por grupos vulnerables de población en el estado de Hidalgo*. México.

Hernández-Díaz, J. y Juan, V. (2007). *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. Cámara de Diputados-ISSUABJO-Miguel Ángel Porrúa. México.

INAFED (s/f a). ¿Qué hacemos? (14 de abril de 2021). Recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/que-hacemos>

INAFED (S/f b). Acciones y programas (14 de abril de 2021). Recuperado de https://www.gob.mx/inafed/archivo/acciones_y_programas?idiom=es&filter_id=1862&filter_origin=archive

INAFED (1995). Guía Técnica 9: La Administración del Personal Municipal. México (26 de febrero de 2021). Recuperado de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia09_la_administracion_del_personal_municipal.pdf

INAP (1992). Guía técnica 4. La planeación del desarrollo municipal. México (27 de marzo de 2021). Recuperado de http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/330/1/images/la_planeacion_del_desarrollo_municipal_inap_2.pdf

INE (2020). Calendario electoral 2021 (25 de marzo de 2021). Recuperado de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/08/002-mapa-Electoral-2021-1.pdf>

INEGI (2020a). Finanzas públicas estatales y municipales (25 de febrero de 2021). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

INEGI (2020b). Finanzas públicas del gobierno de la Ciudad de México (25 de febrero de 2021). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

INEGI (2020c). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (25 de febrero de 2021). Recuperado de Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (inegi.org.mx)

INEGI (2019a). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 (25 de febrero de 2021). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/#Tabulados/>

INEGI (2019b). Indicadores por objetivo y meta (15 de abril de 2021). Recuperado de <http://agenda2030.mx/ODSopc.html?ti=T&goal=0&lang=es#/ind>

INEGI (2017). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 (25 de febrero de 2021). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/#Tabulados>

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010: Nota técnica Estratificación multivariada*. México.

IMCO (2020). Contexto de las finanzas públicas municipales. Barómetro de Información Presupuestal Municipal 2020. México (12 de abril de 2021). Recuperado de <https://imco.org.mx/barometro-de-informacion-presupuestal-municipal-2020/>

ITAIPDPCCM (2017) Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Jolliffe, I. (2002). *Principal Component Analysis*. Springer.

Martínez, G. (1992). *La administración estatal y municipal de México*. INAP-BANOBRAS. México.

OCDE-BID (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing. Paris.

Pablo, E. y Pérez, Z. (2017). Buenas prácticas municipales en comunidades indígenas. *Animal Político*. 9 de agosto. <https://www.animalpolitico.com/de-generando/las-buenas-practicas-municipales-comunidades-indigenas/>

Peña, D. (2003). *Análisis de datos multivariantes*. McGraw-Hill.

Presidencia de la República (2020). *Informe de actividades 2019-2020. Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030*. Gobierno de México. México.

Presidencia de la República (2019). *Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México*. Gobierno de México. México.

Presidencia de la República (2018). *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político De Alto Nivel Sobre Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*. Gobierno de México. México.

Presidencia de la República-INADEF-GIZ (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*. México.

PNUD (2019a). *Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. México.

PNUD (2019b). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010–2015. Transformando México desde lo local*. México.

PNUD (2019c). Metodología de Índice de Avance Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (02 de marzo de 2021). Recuperado de <https://idhmunicipalmexico.org/>

PNUD (2019d). Datos: Porcentaje de municipio por categoría de ODS (02 de marzo de 2021). Recuperado de <https://idhmunicipalmexico.org/>

PNUD (2019e). Premio Transformando México desde lo Local (15 de abril de 2021). Recuperado de [Transformando México desde lo Local \(undp.org.mx\)](http://transformandomexico.org.mx)

Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

Schuschny, A. y Soto, H. (2009). Guía metodológica: *Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. CEPAL-gtz. Santiago de Chile.

SE-CONAMER-AMSDE (2019). *Mejores prácticas municipales de mejora regulatoria*. México.

SEGOB-SEDATU-CONAPO-INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México.

SIKANDA (2020). *Reciclaje Inclusivo Digno y Productivo en Oaxaca*. México.

Smith, I. (2002). *A tutorial on principal component analysis*. The University of Otago. New Zealand. Recuperado de http://www.cs.otago.ac.nz/cosc453/student_tutorials/principal_components.pdf

Tlalnepantla (9 de diciembre 2019). Recibe Tlalnepantla reconocimiento por proyecto 'Educación 2030'. Recuperado de <http://www.tlalnepantla.gob.mx/pages/noticias/noticia.php?id=4126>

UCLG (2021). El impacto de la pandemia de COVID-19 en las finanzas subnacionales. Barcelona. Recuperado de https://www.uclg.org/sites/default/files/nota_analitica_03_egi.pdf

UNECA. United Nations Economic Commission for Africa (2015). *Capacity Development Strategy*. Ethiopia.

Vargas, J. (2011). Analysis of the principal component algorithm in phase-shifting interferometry. *Optics Letters*, 36 (12), 2215-2217.

Anexo 1

Cuadro A. Alineación de programas institucionales con los ODS, 2020 – 2024

| Programa Institucional | Objetivo | ODS |
|--|---|--|
| Instituto Nacional de las Mujeres | Objetivo 3: Impulsar cambios culturales que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su liderazgo como protagonistas del desarrollo y actoras clave de la transformación del país. |  |
| Instituto Nacional del Suelo Sustentable | Objetivo 2: Contribuir al ejercicio del derecho a la propiedad urbana, a través de acciones de regularización para la población que carece de certeza jurídica del suelo que ocupa. |  |
| | Objetivo 3: Desarrollar mecanismos eficaces y eficientes de coordinación, participación y colaboración interinstitucional e intergubernamental, para la gestión y regularización del suelo. |   |
| Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción | Objetivo 3: Fomentar la cultura de la integridad y la legalidad con enfoque a derechos humanos, igualdad y no discriminación, a través de un modelo de desempeño institucional orientado a resultados que consolide los valores éticos en los servidores públicos. |  |
| Fideicomiso del Fomento Minero | No se especifica en los objetivos del programa el ODS, pero se indica la contribución al cumplimiento de algunos. |   |
| Procuraduría Federal del Consumidor | Vinculación: El compromiso de facilitar el acceso a contenidos informativos y educativos en materia de consumo con lo que promueve un consumo razonado, informado, sostenible, seguro y saludable, a fin de corregir injusticias del mercado. |  |
| | Vinculación 2: Estrategias y acciones puntuales encaminadas a empoderar al consumidor, pretende mejorar las herramientas de acceso a buenas prácticas de consumo. |  |
| | Vinculación 3: Defensa de la confianza ciudadana, ampliando su cobertura nacional y haciendo uso de las tecnologías disponibles, garantizando la protección de los derechos de los consumidores cuando estos sean violentados. |  |
| Centro Nacional de Metrología | Objetivo 1: Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población en aspectos de salud, alimentos y protección del medio ambiente, a través de la metrología. |      |

| Programa Institucional | Objetivo | ODS |
|--|--|---|
| Centro Nacional de Metrología | Objetivo 2: Fomentar la equidad en transacciones comerciales, a nivel nacional e internacional, mediante el soporte metrológico. |   |
| | Objetivo 3: Impulsar la productividad y competitividad industrial e innovación mediante la tecnología de mediciones en el sector industrial. |    |
| Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares | Objetivo 1.- Contribuir a otorgar certeza sobre el patrimonio de las personas acreditadas o beneficiarias del FONHAPO. |  |
| Procuraduría Agraria | No específica en sus objetivos a cuál ODS se vinculan, pero sí cuáles se utilizaron para la creación del programa. |       |
| Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. | Objetivo 5: Favorecer el financiamiento de proyectos de inversión, ambientalmente sostenibles en el medio rural para contribuir a mitigar los efectos del cambio climático. |    |
| Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. | Objetivo 6. Promover el uso de financiamiento de Organismos Financieros Internacionales (OFI). |        |
| Hospital Juárez de México | Objetivo 4. Fortalecer las estrategias, programas y acciones que faciliten la promoción y prevención en salud, y el control epidemiológico, a partir de información oportuna y confiable; considerando la diversidad de la población. |  |
| Instituto Nacional de Geriátría | No profundiza el programa en la Agenda 2030 pero justifica su desarrollo en el ODS de Salud y Bienestar. |  |
| Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo | Objetivo 4: Contribuir al desarrollo urbano y vivienda sustentable. |  |
| Instituto Nacional de Cancerología | El programa no profundiza en la Agenda 2030, pero justifica su fundamento normativo en el ODS de Salud y Bienestar. |  |

| Programa Institucional | Objetivo | ODS |
|--|--|---|
| FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V. | <p>El programa manifiesta que los cuatro objetivos del programa contribuyen al cumplimiento de dos ODS. Los objetivos del programa son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país. 2. Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México. 3. Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional. 4. Fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional. |  |
| Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional | El fundamento normativo del programa se sustenta en el objetivo 4. |  |

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de México, 2021.

Figura A. Análisis de contenido de los PED*



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los PED. * Se descartaron las palabras plan y estatal.

Cuadro B. Plataformas vinculadas a los ODS de entidades federativas

| Entidad | Plataforma |
|--|---|
| Aguascalientes. Observatorio del Desarrollo de Aguascalientes. | Observatorio del Desarrollo de Aguascalientes. |
| Coahuila. Indicadores Coahuila. | Seguimiento de Indicadores de Coahuila |
| Chiapas. SIODS-Chiapas. | www.agenda2030.chiapas.gob.mx |
| CdMx. Monitoreo CDMX. | Portal monitoreo CDMX |
| Durango. Observatorio del Desarrollo de Durango. | LNPP - Objetivos De Desarrollo Sustentable (cide.edu) |
| Guanajuato. Portal del Instituto de Planeación del Estado. | Consejo de la Agenda 2030 – Iplaneg (guanajuato.gob.mx) |
| Hidalgo. Tablero Estratégico de Control de Indicadores TECI-D. | Tablero de Indicadores (hidalgo.gob.mx) |
| Jalisco. MIDE. | [Bienvenido al Monitoreo de Indicadores :: Mide] (jalisco.gob.mx) |
| Estado de México. Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo. | https://simed.edomex.gob.mx/mundep/login.xhtml |
| Nuevo León. En marcha, Agenda 2030. | Agenda 2030 - Objetivos (conl.mx) |
| Oaxaca. Oaxaca 2030. | Agenda 2030 (oaxaca.gob.mx) |
| Puebla. Agenda 2030, Portal de Seguimiento al Plan de Acción 2030. | Agenda 2030 (puebla.gob.mx) |
| Sonora. SIGO. | SIGO Sistema de Indicadores del Estado de Sonora |
| Yucatán. Yucatán 2030. | Agenda 2030 (yucatan.gob.mx). |

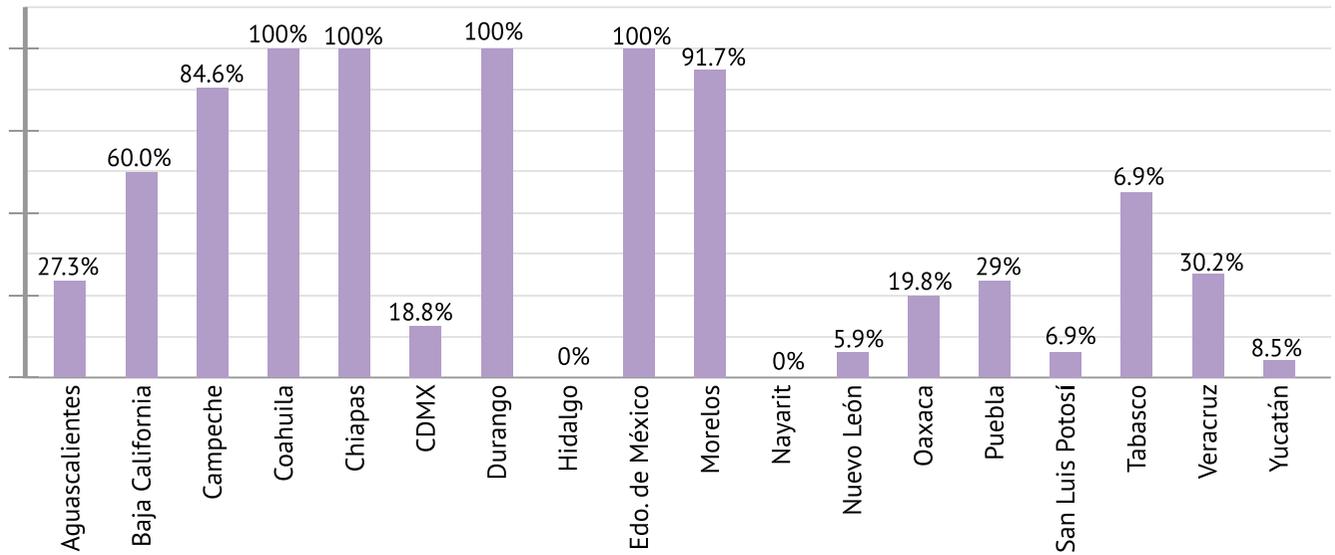
Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada a través de entrevistas y cuestionarios a funcionarios de las entidades federativas.

Cuadro C. Programas y acciones de las entidades para la localización de los ODS

| Programas y acciones | Entidades | Total |
|--|---|-------|
| Alineación del Plan Estatal de Desarrollo con la Agenda 2030. | Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, CdMx, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán. | 16 |
| Alineación de programas sectoriales, institucionales y/u operativos anuales con la Agenda 2030. | Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. | 12 |
| Promoción de alianzas estratégicas. | Aguascalientes, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Quintana Roo. | 10 |
| Reformas a la ley, decretos u otras normas para su alineación con la Agenda 2030. | Baja California, Campeche, CdMx, Durango, Estado de México, Jalisco, Puebla y Querétaro. | 8 |
| Capacitación o sensibilización a funcionarios estatales y/o municipales vinculadas con la Agenda 2030. | Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Sinaloa. | 8 |
| Publicación de Plan estratégico de largo plazo. | Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo. | 6 |
| Alineación de programas presupuestales. | Chiapas, Hidalgo, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Tamaulipas. | 6 |
| Creación de comités, unidades u órganos para trabajar en torno a la Agenda 2030. | Campeche, CdMx, Durango, Jalisco y Yucatán. | 5 |
| Sistemas de seguimiento, plataformas e indicadores de los ODS. | Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Yucatán. | 5 |
| Organización de foros, talleres, cursos, ferias, etc. para difundir la Agenda 2030. | Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Oaxaca y San Luis Potosí. | 5 |
| Informes de gobierno con enfoque de la Agenda 2030. | Baja California, Chiapas, Durango y San Luis Potosí. | 5 |
| Diseño de guías de planeación y material de difusión y apoyo. | Hidalgo, Oaxaca y Puebla. | 3 |
| Elaboración de otros planes. | Jalisco y Nuevo León. | 2 |

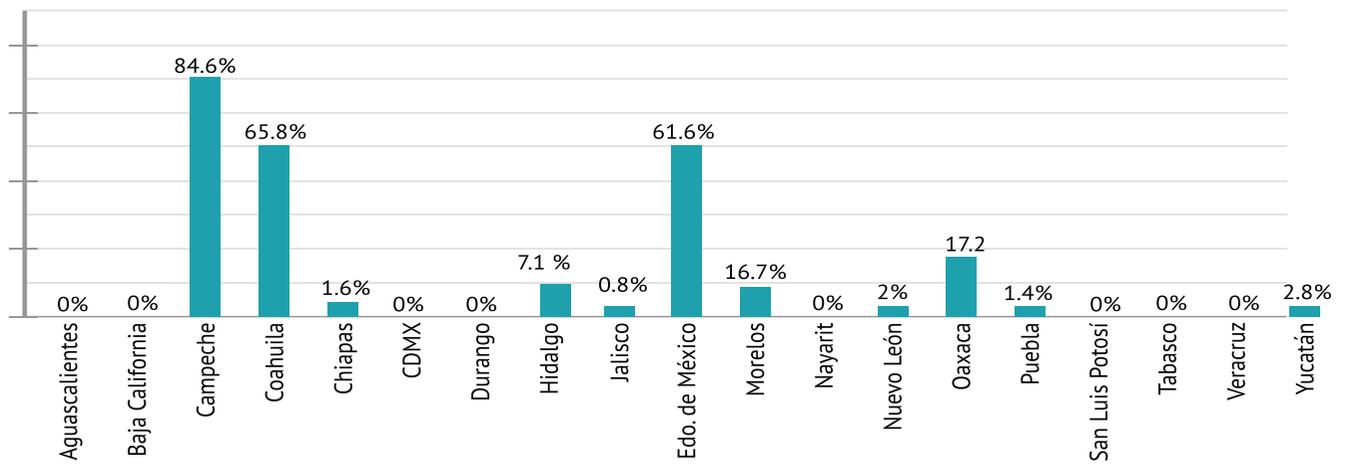
Fuente: elaboración propia con base en GIZ, 2020b, entrevistas y cuestionarios realizados a los responsables de 20 OSI de entidades federativas.

Gráfica A. Proporción de PMD con el enfoque de la Agenda 2030 por entidad federativa



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por 20 OSI estatales.

Gráfica B. Proporción de municipios que cuentan con un OSI



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por 20 OSI estatales.

Anexo metodológico

Metodología del Índice de Avance Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de PNUD México 2019

El avance de los ODS en este informe se fundamenta en la Metodología del Índice de Avance Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentada por PNUD México (2019c), desarrollada a partir de la metodología presentada en Sustainable Development Report 2019 Transformation to achieve the Sustainable Development Goals. El índice mide el avance de 16 ODS de los 17 que existen,²⁰ a través de un indicador compuesto de las variables que integran cada ODS en una escala de 0 a 100.

Selección de los Indicadores y Estructura de los Datos

Son 232 indicadores que pueden ser utilizados para presentar el avance de los ODS en México. El PNUD México considera tres criterios para la selección: 1) relevancia y adaptabilidad al entorno local, 2) disponibilidad de la información y 3) periodicidad de la información (2019). Entre los distintos indicadores existe información de 2015 a 2018, el mayor obstáculo recae en la periodicidad de las fuentes de información porque no brindan información en el mismo periodo. Asimismo, aunque se presentó el Censo de Población y Vivienda de 2020 al público, las bases de datos con información especializada (i.e. Ingresos) aún no es-

tán disponibles y las unidades encargadas de presentarlas, como CONEVAL, no han actualizado sus bases de datos.

Solo se consideraron 56 indicadores que pueden ser desglosados a nivel nacional y municipal. Entre los distintos indicadores existen diferentes escalas de medición, por esto, PNUD México realizó una estandarización de 0 a 100, considerando 100 como el mejor desempeño y 0 el peor. A raíz de lo anterior se definieron líneas base para determinar los valores mínimos al tener en cuenta seis criterios de acuerdo con dos grupos (2019c):

Primera categoría. La meta está especificada a través de una meta numérica.

- 1) Usar la meta cuantitativa definida en la meta de los ODS.
- 2) Usar valores absolutos de las metas de los ODS.

Segunda categoría. La meta no está especificada a través de una meta numérica.

- 3) Algunos indicadores contemplan el enfoque de “no dejar a nadie atrás” que significa la reducción completa de las carencias o el acceso universal.
- 4) Existencia de metas establecidas científicamente (i.e. de la meta 3.c.1 Densidad y distribución de los trabajadores sanitarios, se indica la presencia de 34.5 miembros del personal de salud por cada 10,000 habitantes).
- 5) Existe la posibilidad de establecer una meta numérica, no obstante, más del 50% de gobiernos locales excede la meta (se consideró el promedio de los cinco municipios más elevados).
- 6) Se considera el promedio de los 5 gobiernos locales con mejor desempeño.

Los indicadores utilizados se muestran en la tabla 1.

| ODS | Variable |
|----------|--|
| 1 | 1.1 Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo |
| | 1.2 Población en condición de pobreza |
| | 1.3 Carencia por acceso a la seguridad social |
| | 1.4 Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda |
| | 1.5 Municipios con atlas de riesgo actualizado |
| 2 | 2.1 Carencia por acceso a la alimentación |
| 3 | 3.1 Mortalidad de niños menores de 1 año por cada 1,000 nacidos vivos |
| | 3.2 Tasa de natalidad ente las adolescentes (por cada 1,000) |
| | 3.4 Carencia por acceso a servicios de salud |
| 4 | 4.1 Porcentaje de población de 5 a 25 años que asiste a la escuela |
| | 4.2 Años esperados de escolaridad |
| | 4.3 Años promedio de escolaridad |
| | 4.4 Tasa de alfabetización |
| 5 | 5.1 Matrimonio infantil |
| | 5.2 Horas de trabajo no remuneradas |
| | 5.3 Mujeres remuneradas respecto a la población ocupada mujer |
| 6 | 6.1 Viviendas con acceso a agua entubada |
| | 6.2 Municipios en los que se trata al menos una fracción del agua residual |
| | 6.3 Agua residual que fue reutilizada |
| | 6.4 Eficiencia global |
| | 6.5 Calidad del agua superficial |
| | 6.6 Municipios que cuentan con red pública de alcantarillado y drenaje |
| | 6.7 Población con cobertura del sistema de alcantarillado y drenaje |

| ODS | Variable |
|-----------|---|
| 7 | 7.1 Viviendas con acceso a energía eléctrica |
| | 7.2 Viviendas que aprovechan la energía solar |
| 8 | 8.1 Acceso a servicios financieros |
| | 8.2 Uso de servicios financieros |
| 9 | 9.1 Acceso a telefonía celular |
| | 9.2 Acceso a internet |
| | 9.3 Viviendas que utilizan energía solar |
| 10 | 10.1 Índice de GINI |
| | 10.2 Razón de ingreso |
| 11 | 11.1 Proporción de la población con carencias de vivienda |
| | 11.2 Sistema de transporte masivo |
| | 11.3 Crecimiento urbano (tasa media de crecimiento poblacional) |
| | 11.4 Crecimiento urbano (tasa media de crecimiento de la superficie urbana) |
| | 11.5 Distribución Modal |
| | 11.6 Población que vive en zonas urbanas consolidadas |
| | 11.7 Gestión de calidad del aire |
| | 11.8 Asignación del espacio público |
| | 11.9 Principios de movilidad |
| | 11.10 Disposición adecuada de residuos |
| | 11.11 Calidad de agua superficial |
| | 11.12 Resiliencia a desastres naturales |
| | 11.13 Intensidad energética en la economía |
| | 11.14 Tiempos de traslado |
| | 11.15 Accidentes por malas condiciones de camino |

| ODS | Variable |
|-----|---|
| 12 | 12.1 Porcentaje de viviendas que separan sus residuos |
| | 12.2 Servicio de recolección de residuos sólidos |
| | 12.3 Plan de gestión de residuos sólidos |
| | 12.4 Tratamiento de los residuos sólidos |
| 13 | 13.1 Resiliencia a desastres naturales |
| | 13.2 Índice de vulnerabilidad |
| | 13.3 Declaración de contingencia climatológica, emergencia o desastre natural |
| | 13.4 Programas de Acción Climática |
| 15 | 15.1 Superficie forestal como porcentaje de la superficie total |
| | 15.2 Predios con certificación forestal |

| ODS | Variable |
|-----|--|
| 16 | 16.1 Proporción de homicidios por cada 100,000 habitante |
| | 16.2 Municipios que cuentan con mecanismos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. |
| | 16.3 Porcentaje de avance registrado en el plan o programa anticorrupción |
| | 16.4 Auditorías realizadas |
| 17 | 17.1 Financiamiento municipal |
| | 17.2 Dependencia financiera |
| | 17.3 Viviendas con internet |

Fuente: PNUD México (2019c).

Al establecer las metas, PNUD México realizó la estandarización mediante la siguiente fórmula (2019c):

$$IEst_{ji} = \frac{V_{ijm} - LB_{ji}}{ME_{j2030} - LB_{ji}}$$

Donde:

- es el índice del indicador j estandarizado en el año i.
- es el valor del indicador j para el municipio m en el año i.
- es la línea base del indicador j en el año i.
- es la meta del indicador j planteada que se espera para el 2030.

Para saber el grado de avance de cada ODS, PNUD México implementó un semáforo de cinco categorías (2019c)



El grado de cada ODS se calcula a través de la moda obtenida en los componentes del ODS. Para obtener la categoría de “Meta lograda” todos los componentes deben estar en este. Para el grado de “Buen avance” si el ODS tiene 5 componentes, al menos 3 de ellos deben encontrarse en ese nivel. En caso de existir más de una moda, se considera la menor categoría.

Metodología del Índice de Gobernanza de las Entidades para la Localización de la Agenda 2030

Para la elaboración del índice se consideraron 10 criterios derivados de la información obtenida por los Órganos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 de las entidades federativas:

1. Contar con un plan anual de trabajo.
2. Contar con lineamientos de operación.
3. Cumplimiento con el número de reuniones ordinarias que señala su instrumento de creación.
4. Contar con un Comité o subgrupos técnicos.
5. Grado de participación de los municipios.
6. Grado de participación de las OSC.
7. Grado de participación de la academia.
8. Grado de participación de la iniciativa privada.
9. Grado de participación del INEGI.
10. Grado de alineación de los Planes Estatales de Desarrollo (PED) con los ODS.

Cada indicador tiene un valor de 1. Los criterios 1, 2, 3 y 4 son de carácter dicotómico (No:0/Sí:1). Los criterios 5, 6, 7, 8 y 9 contemplan tres respuestas: No (valor de 0), Sí, con voz y sin voto (valor 0.5), y Sí, con voz y voto (con valor de 1). Por último, el criterio 10 tiene cuatro respuestas: Nulo: sin referencia (valor 0), Bajo: con referencia (0.34), Medio: Alineación de objetivos y ejes rectores (0.67) y Alta: Alineación del plan, programas, proyectos y presupuesto (valor 1).

De modo que la entidad federativa que cumpla con todos los criterios obtendrá 10. La definición de los estratos y, por lo tanto el nivel de avance, se obtuvo a través de la técnica de estratificación Dalenius-Hodges (1959) con la cual es posible diseñar estratos lo más homogéneos posibles con la varianza mínima.

Para obtener la estratificación se deben realizar ocho pasos (INEGI, 2010):

1. Ordenar las observaciones de forma ascendente.
2. Agrupar las observaciones en J clases, donde $J = \min(\log_{10}, n)$
3. Calcular los límites de cada clase:

$$\lim \inf C_k = \min \left\{ x_{(i)} \right\} + (k-1) * \frac{\max \left\{ x_{(i)} \right\} - \min \left\{ x_{(i)} \right\}}{J}$$

$$\lim \sup C_k = \min \left\{ x_{(i)} \right\} + (k) * \frac{\max \left\{ x_{(i)} \right\} - \min \left\{ x_{(i)} \right\}}{J}$$

4. Al obtener los límites, es necesario obtener la frecuencia de casos en cada clase $F_i (i = 1, \dots, J)$

5. Obtener la raíz cuadrada de cada clase.

6. Acumular la suma de raíces cuadradas:
$$C_i = \sum_{h=1}^i \sqrt{f_h} \quad (i = 1, \dots, J)$$

7. Dividir el último valor acumulado entre el número de estratos deseados, a través de:
$$Q = \frac{1}{L} C_j$$

8. Realizar los cortes de cada estrato considerando el acumulado de la raíz cuadrada de las frecuencias en cada estrato, de la siguiente manera: $Q, 2Q, \dots, (h-1)Q$

Con la técnica se crearon cinco estratos que corresponden a los niveles:

- Muy Bajo: 1.84 – 2.99
- Bajo: 3.00 – 5.31.
- Medio: 5.32 – 6.47.
- Alto: 6.48 – 8.79.
- Muy Alto: 8.80 – 9.95.

Los actores clave entrevistados para la realización de este informe fueron:

- Lic. Laura Beristain Navarrete. Presidenta Nacional de la AALMAC y Presidenta Municipal Constitucional del H. Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo.
- Mtro. Rafael Cortés Gómez. Vocal ejecutivo del INAFED.
- Mtro. Israel Said Elizalde Jiménez, Subsecretario de Evaluación de la Secretaría de Planeación. Gobierno del estado de Campeche.
- Mtra. Mariana Flores Mayén. Directora Ejecutiva de Representación Institucional. Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales. Gobierno de la CdMx.
- Mtro. Eriko Flores Pérez. Secretario Técnico del Gabinete. Gobierno del estado de México.
- Mtra. Xochitl Beatriz García Curiel. Coordinadora General de Evaluación Estratégica. Unidad de Planeación y Prospectiva. Gobierno del estado de Hidalgo.
- Dr. Juan Alejandro García Godínez, Coordinador General de Normatividad. Unidad de Planeación y Prospectiva. Gobierno del estado de Hidalgo.
- Lic. César Garza Villarreal. Presidente de la FENAMM y Presidente Municipal Constitucional del H. Ayuntamiento de Apodaca, Nuevo León.

- Dr. Horacio González Pérez. Director del Centro de Estudios Municipales y profesor investigador de la Universidad de la Sierra del Sur.
- Mtro. Alejandro González Roldán. Subsecretario de Planeación Secretaría de Planeación y Finanzas. Gobierno del estado de Puebla.
- Mtro. Rafael Hernández Kotasek. Secretario Técnico de Planeación y Evaluación. Gobierno del Estado de Yucatán.
- Lic. Juan José Herrasti Real. Director General de Planeación Participativa e Información Estratégica. Gobierno del estado de Morelos.
- Ing. Jesús Javier Jiménez Izabal. Director de Área del COPLADEBCS. Gobierno del Estado de Baja California Sur.
- Mtro. Gonzalo Lapuente. Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca.
- Dr. Adán Larracilla Márquez. Secretario Ejecutivo de la ANAC.
- Mtra. Nina Martínez Cruz. Coordinadora de la Licenciatura en Administración municipal y profesora investigadora de la Universidad de la Sierra del Sur.
- Dra. Waltraud Martínez Olvera. Jefa de Oficina de Programa de Gobierno. Gobierno del estado de Veracruz.
- Mtra. Rosario Maya Lucas. Coordinadora de la Licenciatura en Administración pública y profesora investigadora de la Universidad de la Sierra del Sur.
- Lic. Carlos Moctezuma Trujillo Hernández. Director de Planeación y Programación de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas.
- Mtro. Cuauhtémoc Modesto López. Secretario Técnico del Consejo Estatal de Población. Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- Lic. José Cristian Morales Márquez. Jefe de la Unidad de Seguimiento a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca.
- Dr. Eugenio Nuño Herrera. Secretario Técnico del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Gobierno del estado de Aguascalientes.
- Lic. Raymundo Parra Hernández. Titular de la Unidad de Planeación. Gobierno del estado de Morelos.
- Lic. Silvia Marley Salcedo. Gobierno del estado de Sinaloa. CONAGO.

- Lic. Valeria Elizabeth Pérez Manzo. Secretaria de Administración y Gestión Pública. Gobierno del estado de Colima. Alianza Federalista.
- Dra. Annabelle Sulmont. Coordinadora del proyecto Iniciativas Gerenciales. PNUD México.
- Lic. Enrique Vargas del Villar. Presidente de la ANAC y Presidente Municipal Constitucional del H. Ayuntamiento de Huixquilucan, Estado de México.
- Ing. Rogelio Alonso Vizcarra. Director de Planeación, Seguimiento y Evaluación. Gobierno del estado de Durango.

Los siguientes funcionarios proporcionaron información a través del llenado de un cuestionario:

- Lic. Filadelfo Herrera Garza. Director Técnico y de Seguimiento. Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social. Gobierno del estado de Coahuila.
- Dr. Gary Leonardo Arjona Rodríguez. Subsecretario de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático y Secretario Técnico del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Tabasco.
- Dr. José Carlos J. Contreras Espinosa. Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Tabasco.
- Arq. Juan Pablo Luna Mercado. Director General del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.
- Mtra. Laura Durdana Prado Álvarez. Coordinadora de la Agenda 2030. Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Dr. Jesús Viejo González. Secretario Técnico del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica.
- Mtro. Guillermo Zenizo Lindsey. Coordinador de Comunicación. Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica.

Co-funded by



the European Union

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea



Suecia
Sverige

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.