



# SEMBLANZA DE LA AUDITORÍA COOPERATIVA DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES UTILIZANDO ANÁLISIS DE DATOS (CASP; VINCULADA AL ODS 12.7)



## **Semblanza de la Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP; vinculada al ODS 12.7)**

Asociado a la elaboración del presente documento quedan asentados los siguientes registros. Colaboradores: Tizoc Villalobos Ruiz, Olivia Valdovinos Sarabia, Asael Jesús Tamayo Loza, José Fernando Rivero Novella, Dulce Denise Montoya Rizo, Ricardo Rosales García, Roberto Ezquivel Francisco y Fermín Edgardo Rivas Prats. Por parte del proceso editorial se asientan los siguientes registros. Directora del equipo editorial: Claudia Sofía Corichi García, Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización (UIGCF) y Presidenta del Comité Editorial (ASF). Cuidado de la edición: Galia Carrillo Alvarez, Asesora de la UIGCF. Revisión editorial: Marco Antonio Muñoz de la Sota Riva y Fermín Edgardo Rivas Prats.

País: México

Sello editorial: Auditoría Superior de la Federación

Copyright © Auditoría Superior de la Federación, 2023

Versión actualizada 2025

Todos los derechos reservados

ISBN: En trámite

Imagen de portada: Imagen de Nattanan Kanchanaprat en Pixabay

Impreso en México, Ciudad de México





**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
DIRECTORIO**

**LIC. DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO**  
Auditor Superior de la Federación

**MTRA. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ**  
Titular de la Auditoría Especial de Desempeño

**MTRO. EMILIO BARRIGA DELGADO**  
Titular de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado

**MTRA. CLAUDIA MARÍA BAZÚA WITTE**  
Titular de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero

**LIC. NEMESIO ARTURO IBÁÑEZ AGUIRRE**  
Titular de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación

**MTRA. CLAUDIA S. CORICHI GARCÍA**  
Titular de la Unidad de Igualdad de Género y Cultura de la Fiscalización

**LIC. VÍCTOR MANUEL ANDRADE MARTÍNEZ**  
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

**DR. EBER OMAR BETANZOS TORRES**  
Titular de la Unidad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación

**DR. JAIME BOLAÑOS CACHO GUZMÁN**  
Titular de la Unidad de Normatividad y Enlace Legislativo

**MTRA. MARLEN MORALES SÁNCHEZ**  
Titular de la Unidad General de Administración



# »» ÍNDICE ««

Introducción.....	<b>5</b>
Antecedentes.....	<b>7</b>
Información adicional de la auditoría CASP.....	<b>14</b>
Resultados.....	<b>16</b>
Conclusiones y sugerencias.....	<b>20</b>
Referencias.....	<b>22</b>



# INTRODUCCIÓN

Las “Auditorías Cooperativas” (AC) son un mecanismo de cooperación internacional entre las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) que se integra a partir de una muestra determinada de países. De acuerdo con el Manual del Catálogo de Auditorías Cooperativas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, (INTOSAI), este tipo de instrumento “constituye una forma de colaboración entre las EFS para ejercer el control sobre cuestiones de naturaleza internacional o regional, que revisten interés para los países involucrados” (INTOSAI: 2018, 3). El sentido de estos instrumentos es “contar con un sistema informático que permita sistematizar experiencias, [al efecto,] el Subcomité de Auditorías Cooperativas [de la INTOSAI] ha diseñado un aplicativo informático denominado “Catálogo de Auditorías Cooperativas” para lo cual se ha elaborado el presente manual como un elemento que asegure la buena administración del mismo, lo que redundará en una fuente de conocimientos para las EFS” (2018, 3).

Así pues, la INTOSAI ha creado esta normatividad interna con el propósito general de “gestionar la información de los informes resultantes de las Auditorías Cooperativas de la INTOSAI; los cuales están estructurados por Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), grupos regionales y entidades fiscalizadoras superiores” (2018, 4). Hasta aquí queda claro la con naturalidad de las AC con, por una parte, los ODS´s y, por otra, con las buenas prácticas de auditoría apoyadas en el avance tecnológico, en favor de una gobernanza digital desde la labor auditora. En el caso concreto de la Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP; vinculada al ODS 12.7) se corrobora estas dos características.

En este punto y en abono de la contextualización, conviene tener presente que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un instrumento aprobado en el pleno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2015 que busca aportar a la gobernanza global un sentido de inclusión y al ejercicio de los gobiernos otro sentido de justicia. Destacan de este documento tres núcleos centrales: la lucha global contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, a partir de la idea de “que nadie se quede atrás”. A decir del propio instrumento internacional:

Esta nueva hoja de ruta presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región, como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros (ONU: 2018, 5).

De este documento, también se puede deducir una conaturalidad entre los ODS´s con la labor auditora, ya que “los ODS también son una herramienta de planificación y seguimiento para los países, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, constituirán un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación” (2018, 5).



Concretamente la Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos está vinculada al ODS 12 que se refiere a “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles” (2018, 55). En este sentido, el instrumento de referencia concibe el consumo y producción sostenibles como una estrategia útil para “fomentar el uso eficiente de los recursos y la eficiencia energética, infraestructuras sostenibles y facilitar el acceso a los servicios básicos, empleos ecológicos y decentes, y una mejor calidad de vida para todos. Su aplicación ayuda a lograr los planes generales de desarrollo, reducir los futuros costos económicos, ambientales y sociales, aumentar la competitividad económica y reducir la pobreza” (2018, 55).

De este marco general la auditoría cooperativa de referencia centra su atención en la meta 12.7 que a la letra dice: “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” (2018, 57), que cuenta con el siguiente indicador: “12.7.1 Número de países que aplican políticas y planes de acción sostenibles en materia de adquisiciones públicas” (2018, 55).

En la “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP; vinculada al ODS 12.7)” se plantea un eje de reflexión, indagación y valoración en un cuestionamiento clave. Es la propia Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), que nos aporta la siguiente pregunta: “¿Están las naciones promoviendo la contratación pública sostenible como un instrumento estratégico para el crecimiento verde e inclusivo?” (IDI: 2023). Y, con base en la revisión de documentos públicos al respecto, la respuesta a la que llegan las diversas EFS es “aún no” o “no del todo” dado que, a decir de la propia Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS):

Los resultados obtenidos muestran debilidades en el proceso de implementación de las compras públicas sostenibles en la región, ya que las acciones de política pública no están promoviendo una articulación y consolidación de la gestión de forma que se facilite un uso más eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos en la provisión de los bienes, obras y servicios que requiere la ciudadanía (OLACEFS: 2022, 13).

Con base en la pregunta y la respuesta aquí expresadas, a continuación, se presenta una revisión panorámica y suscita de la “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP; vinculada al ODS 12.7)” elaborada por la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que revisa el caso mexicano.

# ANTECEDENTES

## De la Agenda 2030

De acuerdo con la literatura especializada, la Agenda 2030 posee la vocación y el espíritu que le anima en la lucha contra la pobreza, que cruza e implica la lucha contra la desigualdad, la violencia, la discriminación y el cambio climático. Esta seriación (e interdependencia causal, en una palabra, esta complejidad e imbricación de un tema en el otro) queda clara(o), una vez que se comprende el hecho de que “la reducción de la pobreza puede provenir, bien del crecimiento económico, bien de la reducción de la desigualdad, o bien de la combinación de ambos. Por tanto, para conseguir el mismo nivel de reducción de pobreza durante una fase de menor crecimiento hace falta una distribución más igualitaria” (Negre, Mario y Cuesta, José: 2017, 24). Bien visto, la Agenda 2030 habla (expresa o reporta) una conciencia pública de un mundo en crisis y advierte de los riesgos y peligros que pueden hacer colapsar al proyecto hominizador de Occidente. Y ofrece objetivos (ODS´s) y metas para resolver, eventualmente conjurar, dichos peligros.

# OUR COMMON FUTURE

THE WORLD COMMISSION  
ON ENVIRONMENT  
AND DEVELOPMENT

Un antecedente relevante de esta conciencia global por un mundo en equilibrio lo constituye un documento que representa un hito y un parte aguas: se trata del “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” de la ONU de 1987, denominado simplemente “Informe Brundtland” (ONU: 1987) que buscó hacer el primer diagnóstico mundial de la relación entre el modelo económico de Occidente y los daños irreversibles que ha causado en el medio ambiente, generando en su propio progreso y desarrollo altas tasas de pobreza y desigualdad. Otro antecedente es la llamada “Declaración del Milenio”.

En el 2000, los líderes de 189 países acordaron una visión global para los retos del nuevo milenio, su objetivo principal fue erradicar, en los siguientes 15 años, la pobreza en todas sus formas, por lo que, en septiembre de ese año, se llevó a cabo en Nueva York, la “Cumbre del Milenio” en la cual se aprobó “La Declaración del Milenio”. La declaración se integró con ocho objetivos con 21 metas y 60 indicadores, siendo el 2015 la fecha límite para alcanzar las metas y los objetivos.





Para 2015 se había cumplido el objetivo más relevante **“reducir las tasas mundiales de pobreza extrema y hambre a la mitad”**; sin embargo, el progreso fue desigual, las metas no se alcanzaron en la totalidad de objetivos; debido principalmente a la falta de un diseño normativo, organizacional, programático y presupuestario que estableciera las responsabilidades, tiempos, metas e indicadores, así como mecanismos de rendición de cuentas.

En 2015, en la “Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible”, en la que México fue partícipe, se presentó el plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, mediante el documento intitulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. La Agenda 2030 incluyó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el propósito de poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse a más tardar en 2030.

La estrategia para la instrumentación de la Agenda 2030, en México, implicó la orientación de la política de Estado existente hacia la consecución de los ODS, por lo que se confeccionó un mecanismo para dar seguimiento a dichos compromisos, definiendo dos instancias para coordinar las tareas de diseño, ejecución, implementación y seguimiento de la Agenda, mismos que se describen a continuación:

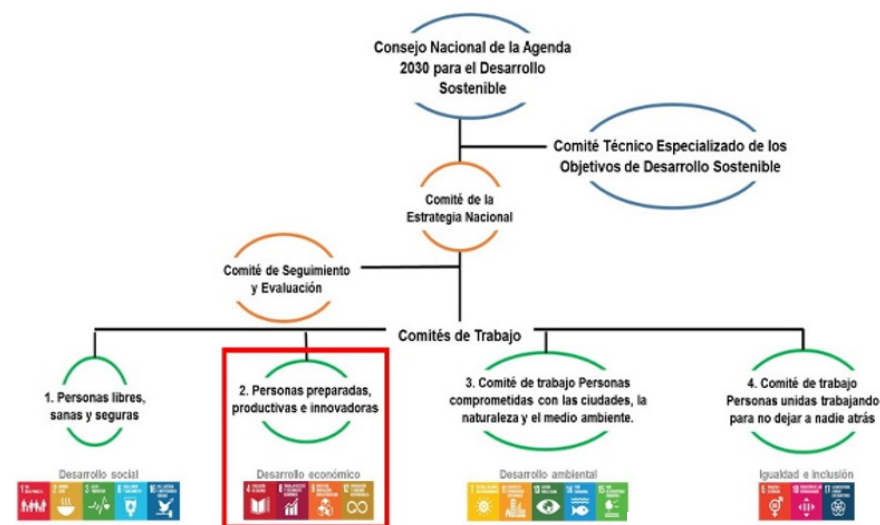
**MÉXICO**  
AGENDA 2030





**El Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CNADS)**, como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia, integrado por el gabinete legal del Ejecutivo Federal y encabezado por el Presidente de la República, cuyo objeto es coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas y programas para el cumplimiento de los ODS, así como informar sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores.

**El Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS)**, que tiene por objetivo coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico, técnico y operativo, que permitan generar y actualizar la información requerida para diseñar y evaluar políticas públicas orientadas al cumplimiento de los ODS; entre sus principales funciones se encuentra promover la aplicación de las normas y disposiciones de carácter general que se expidan por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para captar, procesar y difundir la información estadística y geográfica y brindar la asesoría técnica correspondiente, concertar con las autoridades locales las acciones que permitan la participación de las mismas en el monitoreo coordinado de metas e indicadores, atendiendo a prioridades nacionales y locales, así como coordinar la participación del sector privado y social que considere necesaria. Asimismo, al Comité se le faculta para revisar los aspectos conceptuales y metodológicos aplicables a los indicadores recomendados por la ONU y acordar lo procedente para el caso de México.





### **Participación de las EFS**

La INTOSAI, por su parte, reconoció la importancia de la Agenda 2030 y los ODS en su Plan Estratégico 2017-2022, por lo que hizo un llamado a las EFS para contribuir al seguimiento y revisión de los objetivos en el contexto de los esfuerzos de desarrollo sostenible específicos de cada país y los mandatos individuales de las mismas.

Para cumplir con los compromisos internacionales, llevada a cabo en el marco del Comité de Intercambio de Conocimientos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), se programó realizar la Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP).

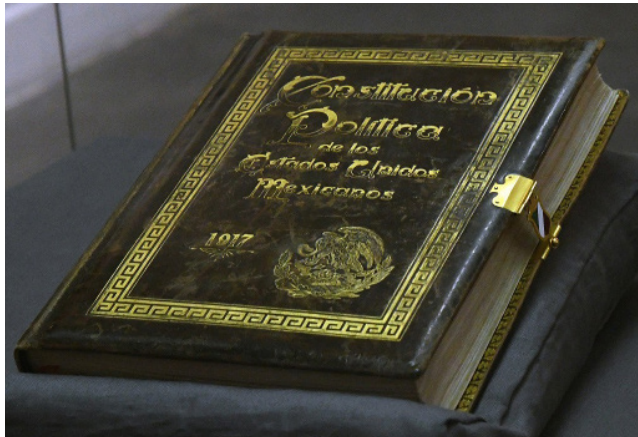


A partir de 2020, catorce EFS de la OLACEFS, bajo la coordinación general de la IDI y con el apoyo de la Contraloría General de la República de Costa Rica en calidad de coordinadora, decidieron participar en la auditoría CASP, la cual se centró en las metas acordadas a nivel nacional vinculadas con el ODS 12 “Producción y consumo responsables” y la meta 12.7 “Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”.

### **De las compras públicas**

En el documento “Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo” de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, se indica que las compras públicas sostenibles se definen como “el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el mejor valor por el dinero gastado en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente.

En México las compras públicas encuentran fundamento en el artículo 134, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se define que las adquisiciones de todo tipo de bienes se adjudicarán



o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportunidad y demás circunstancias pertinentes (2021, 93).

Adicionalmente, el proceso de contrataciones públicas se encuentra instaurado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) en las que se establecieron en el momento de su promulgación, entre otros aspectos, como responsables principales a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como el conductor del ciclo de compras públicas y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como el responsable de aprobar los recursos en casos excepcionales de compras (2021, 93).



Imagen de 3D Animation Production Company en Pixabay

En 2018, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en la que se incorporaron a la SHCP las atribuciones de planear, establecer, conducir y realizar el control presupuestario de las contrataciones públicas (...), mientras que a la SFP las de conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de contrataciones públicas reguladas por la LAASSP y la LOPSRM (2021, 93-94); no obstante, actualmente es necesaria la modificación a las leyes secundarias, a efecto de definir en éstas las funciones y responsables de la política. Para dar atención a lo establecido en los ordenamientos jurídicos, el Gobierno Federal implementó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública denominado “CompraNet”, definido como el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas. Dicho sistema estará a cargo de la SFP.

Las autoridades competentes en diferentes aspectos de las compras gubernamentales en el sistema federal están definidas en la LOAPF, la LAASSP y la LOPSSM. Éstas están facultadas para intervenir en el ámbito de sus competencias y son las siguientes:



**Secretaría de la Función Pública (SFP):** Conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de contrataciones públicas y proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP):** Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que determine, y ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas.

**Secretaría de Economía (SE):** Coadyuvar a que las micro, pequeñas y medianas empresas participen en los concursos y asignaciones de las compras públicas para el Estado Mexicano para generar cadenas de proveeduría respecto de bienes y servicios que liciten regularmente.

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT):** Responsable de emitir las normas oficiales mexicanas con los parámetros y criterios ambientales que deben cumplir los bienes y servicios que se compren o contraten.

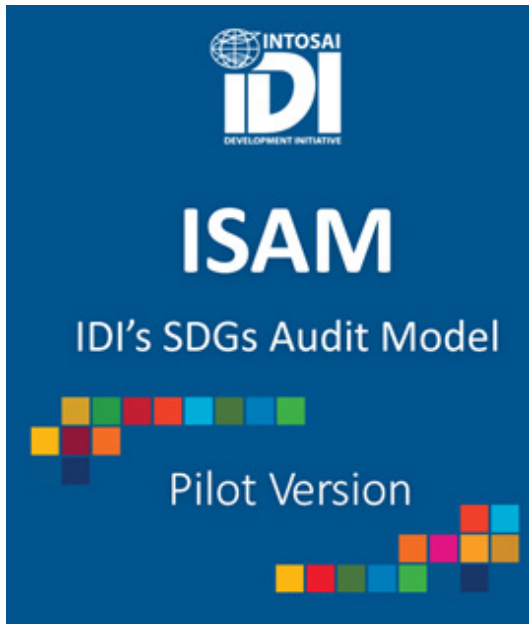
### ***Sobre la auditoría CASP y su metodología***

La auditoría se desarrolló en cinco etapas:

1. Planeación (junio 2020 – febrero 2021)
2. Ejecución (abril – agosto 2021)
3. Informe individual y regional (agosto – octubre 2021)
4. Taller de análisis de resultados de la auditoría CASP (enero – marzo 2022)
5. Revisión de aseguramiento de la calidad (mayo – diciembre de 2022)

Previo al abordaje de los contenidos de la evaluación de referencia, vale la pena hacer una breve mención sobre el enfoque metodológico utilizado. La metodología utilizada en la auditoría CASP fue el Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM) con la incorporación del análisis de datos, para promover en la región de la OLACEFS el uso de prácticas de auditoría innovadoras apoyadas en el avance tecnológico.

La metodología ISAM considera tres dimensiones de análisis de la gestión de compras públicas sostenibles: el enfoque integrado de gobierno, el principio de no dejar a nadie atrás y la vinculación de múltiples partes interesadas. Las tres dimensiones de la metodología ISAM permiten vincular el gasto público con las estrategias de reducción de pobreza y lucha contra la desigualdad de la Agenda 2030 porque están vinculadas y enraizadas en los enfoques actuales de la



gobernanza, como un relanzamiento de las instituciones cimentadas en una conexión real con la ciudadanía y una vocación de rendir cuentas de la gestión pública a partir de enfoques de transparencia e información activa y ponderando en todo momento el interés público.

Se puede comprender este relanzamiento institucional a partir del contraste entre los términos “governabilidad” y “governanza”. La literatura especializada señala que, mientras la voz “governabilidad” refiere a una “capacidad de presentar e instrumentar decisiones políticas mediante causas institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos” (Heredia 2002, 1, citado en Sánchez, José Juan: 2012, 225), la gobernanza en contraste, “significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2002: 9, citado en Sánchez, José Juan: 2012, 238). Así las cosas, mientras se asocia la goberabilidad con un modelo jerárquico en el que puede haber concentración de poder en diferentes espacios y opacidad en la toma de decisiones (lo que configura los supuestos causales que dan pie a un mal funcionamiento de las instituciones), “en la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones” (2012, 238). En los hechos se trata de la distinción entre instituciones abiertas a la ciudadanía o instituciones cerradas y opacas.

El mismo Informe Regional de la OLACEFS sobre la Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP; vinculada al ODS 12.7) lo corrobora cuando afirma que: “se analizaron aspectos relacionados a la gobernanza, al marco de políticas públicas y a la implementación operativa de las acciones de gestión gubernamental. En relación con la gobernanza, se analizó por país el enfoque integrado de gobierno, el cumplimiento del principio “No dejar a nadie atrás” y la vinculación con múltiples partes interesadas. Asimismo, se analizó el marco de políticas públicas de cada país vinculadas a las compras públicas sostenibles y desde un nivel operativo el avance en la implementación de las compras públicas sostenibles para cada nación” (OLACEFS: 2022, 12).



# INFORMACIÓN ADICIONAL DE LA AUDITORÍA CASP (AED-ASF: 2021,120-121)

## Objetivo

Evaluar las acciones de gestión gubernamental dirigidas a la implementación de la meta nacional acordada vinculada a la meta 12.7 de los ODS “Promoción de prácticas de compras públicas que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, considerando aspectos de resiliencia.

## Alcance

La auditoría comprendió la revisión de las acciones que ha realizado el Gobierno Mexicano para incorporar y adaptar el ODS 12 “Producción y consumo responsables”, en específico la meta 12.7 “Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, al contexto nacional, así como identificar y garantizar los recursos y capacidades (medios de implementación) necesarios para llevar a cabo dicha meta.

La revisión se centró en las gestiones que se llevaron a cabo a partir del compromiso adquirido por México con la firma de la Agenda 2030 y hasta el cierre del ejercicio fiscal 2020, a efecto de comprobar que el Estado Mexicano adoptó la meta 12.7 del ODS 12. Se valoraron los resultados alcanzados en el diseño de la política de compras públicas, en términos de la regulación y marco organizacional, si el marco normativo en la materia incluyó o no las atribuciones, responsables y procesos en las acciones de coordinación entre los responsables del monitoreo de los ODS y las autoridades participantes en la operación de la política de compras públicas; en la implementación se evaluó si el sistema de compras públicas identifica o no la incorporación de la sostenibilidad y se incluyeron observaciones para las acciones realizadas en materia de compras públicas derivadas de la emergencia sanitaria por el virus SARS-CoV-2.



De acuerdo con la Norma Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300 - Principios fundamentales de auditoría de desempeño, se aplicó un enfoque orientado al sistema, que permitió verificar los mecanismos establecidos, en México, para la adopción de la meta 12.7 “Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” del ODS 12, de la Agenda 2030.

La metodología empleada para la fiscalización incluyó el uso de procedimientos de auditoría cuantitativos y cualitativos para el análisis de datos y toda aquella información recabada durante la investigación, mediante los portales de internet oficiales, oficios y cuestionarios realizados a las instituciones responsables y vinculadas con el proceso de las compras públicas sostenibles, así como con la implementación de la meta 12.7 de la Agenda 2030 en México, a fin de determinar el grado de avance.

### **Entidades fiscalizadas**

Ahora bien, las entidades fiscalizadas fueron las SHCP, SFP, SEMARNAT y SE, esta última para dar continuidad a los trabajos de la Agenda con la supervisión de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), misma que, hasta 2020, fungió como Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que tenía como atribución proponer la formulación y adopción de estrategias, políticas y acciones necesarias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y el INEGI, que fungía como Secretario Técnico del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y encargado de la coordinación de los indicadores.

Asimismo, en septiembre de 2021 se requirió información complementaria al Instituto de Salud para el Bienestar sobre las compras públicas derivado de la emergencia sanitaria del virus por COVID-19.





# RESULTADOS



## *Integración del Centro de Gobierno de la Agenda 2030 en México*

Para atender la Agenda 2030, como parte de la política de Estado, el Gobierno Federal instituyó su Centro de Gobierno para la atención de la Agenda 2030 por medio de las dos instancias ya mencionadas líneas arriba: el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CNADS) y el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS), las cuales son responsables de la coordinación intersectorial a favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y, a través de éstas, las entidades del sector público, organizaciones de la sociedad civil, la academia, entre otros, comparten información y se asignan responsables para la contribución de los ODS. Al respecto, con la finalidad de fortalecer el actuar del CNADS, en 2021, se le otorgaron a la Secretaría de Economía las atribuciones para fungir como Secretario Ejecutivo de ese Consejo Nacional.

Para atender la Agenda 2030, como parte de la política de Estado, el Gobierno Federal instituyó su Centro de Gobierno para la atención de la Agenda 2030 por medio de las dos instancias ya mencionadas líneas arriba: el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CNADS) y el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS), las cuales son responsables de la coordinación intersectorial a favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y, a través de éstas, las entidades del sector público, organizaciones de la sociedad civil, la academia, entre otros, comparten información y se asignan responsables para la contribución de los ODS. Al respecto, con la finalidad de fortalecer el actuar del CNADS, en 2021, se le otorgaron a la Secretaría de Economía las atribuciones para fungir como Secretario Ejecutivo de ese Consejo Nacional.

Además, el Estado Mexicano integró su Marco Nacional de Indicadores con 103 indicadores del Marco Global aplicables a México, que refieren a la selección de indicadores propuesto por la ONU y 46 específicos para México, pero la meta 12.7 no contó con indicadores y metas nacionales ajustadas al contexto nacional, ya que el INEGI, en su carácter de Secretario Técnico del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, señaló que las diferentes



instancias encargadas del monitoreo de la Agenda 2030 decidieron que los indicadores del Marco Global de Indicadores (MGI) relacionados con la meta 12.7 no eran aplicables a México, razón por la cual no se realizaron actividades nacionales e internacionales relativas a esa meta. Por su parte, la SE, como entidad encargada de dar continuidad a los trabajos de la Agenda, precisó que dicha meta no está prevista como objeto concreto de estrategias destinadas a su cumplimiento, ya que ésta es una guía global voluntaria. El compromiso con la Agenda implica una decisión del Estado Mexicano de hacer su parte, en los términos que decida, por lo tanto, las 169 metas globales no se traducen en metas nacionales que deban ser cumplidas.

### ***Diseño normativo de la política de compras públicas sostenibles en México***

Las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) contienen disposiciones relativas a aspectos, económicos, sociales y ambientales en materia de compras públicas, ya que otorgan atribuciones a la SFP para que, por medio de las compras, se obtengan las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo; permiten otorgar cierta puntuación adicional en la evaluación de ofertas que, bajo ciertas circunstancias, otorga la legislación de compras de gobierno a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y, reconocen la atribución de la SEMARNAT de registrar aquellos terceros que otorguen certificados a los proveedores de madera, muebles y suministros de oficina fabricados con madera, a efecto de garantizar el origen y manejo sustentable de los recursos naturales.

Para promover el establecimiento de una meta nacional vinculada con la meta 12.7 de los ODS, se debe fortalecer la legislación aplicable, con el propósito de apoyar su implementación en la LAASSP y la LOPSRM, así como que la normativa guarde congruencia con las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de definir claramente las obligaciones y responsabilidades de los participantes en la política de compras públicas.

### ***Coherencia vertical y horizontal de la política de compras públicas sostenibles***

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) definió ocho áreas clave para gestionar y coordinar las políticas que contribuyen a mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, con las cuales la Auditoría Superior de la Federación realizó un ejercicio de correspondencia para verificar los mecanismos de coordinación implementados por el Estado Mexicano para la incorporación de la Agenda 2030 y los ODS en la agenda nacional.

Como resultado de la evaluación de las ocho áreas clave, México se ha comprometido con la Agenda 2030; creando el Centro de Gobierno de la Agenda 2030, integrado por el CNADS y el CTEODS, instancias que son responsables





de la coordinación intersectorial a favor de los ODS; estableciendo una visión a largo plazo de lo que pretende lograr; ha implementado acciones para poner en marcha los mecanismos de coordinación para incluir la Agenda 2030 y los ODS en los temas nacionales con las dependencias y entidades que componen la Administración Pública Federal, ha creado mecanismos de coordinación con los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como con los sectores académico, social y privado (partes interesadas); asimismo, ha participado en la evaluación de los retos y avances logrados, mediante la emisión de tres “Informes Nacionales Voluntarios”.

Particularmente, en lo que corresponde a la meta 12.7 “Promoción de prácticas de compras públicas que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, del ODS 12, es necesario que el Estado Mexicano establezca una estrategia o plan de acción a nivel nacional respaldado formalmente en la legislación que permita movilizar la acción del gobierno en medidas concretas a nivel local, regional y nacional, ya que la Secretaría de Economía, como entidad encargada de dar continuidad a los trabajos de la Agenda, precisó que dicha meta no está definida como área prioritaria y por lo tanto no se tiene prevista como objeto concreto de estrategias destinadas a su cumplimiento. Por su parte, el INEGI, en su carácter de Secretario Técnico del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, señaló que las diferentes instancias encargadas de monitoreo la Agenda 2030 decidieron que los indicadores del MGI relacionados con la meta 12.7 no eran aplicables a México, razón por la cual no se realizaron actividades nacionales o internacionales relativas a esa meta.

### ***Sistema de Compras Públicas considerando aspectos de resiliencia***

El Estado Mexicano cuenta con un sistema electrónico de compras públicas denominado CompraNet, en el cual se registra información de los procesos de contratación del sector público; sin embargo, a 25 años del inicio de la operación del sistema prevalecen áreas de oportunidad, en términos de establecer estándares de calidad y oportunidad de la información que se registra para las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, a favor de la sociedad mexicana.

La crisis sanitaria por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) ocasionó que el Gobierno Federal implementara medidas determinantes para la efectiva contención, atención, seguimiento y tratamiento de la pandemia provocada por COVID-19, así como para la recuperación económica, también implicó la toma de decisiones rápidas, entre ellas, la tarea de utilizar los recursos públicos disponibles de manera eficiente y eficaz, con el objetivo de adquirir los bienes y servicios necesarios para el personal médico y garantizar que las personas contagiadas tuvieran acceso a equipo, medicamentos y tratamientos necesarios para lograr una pronta recuperación.

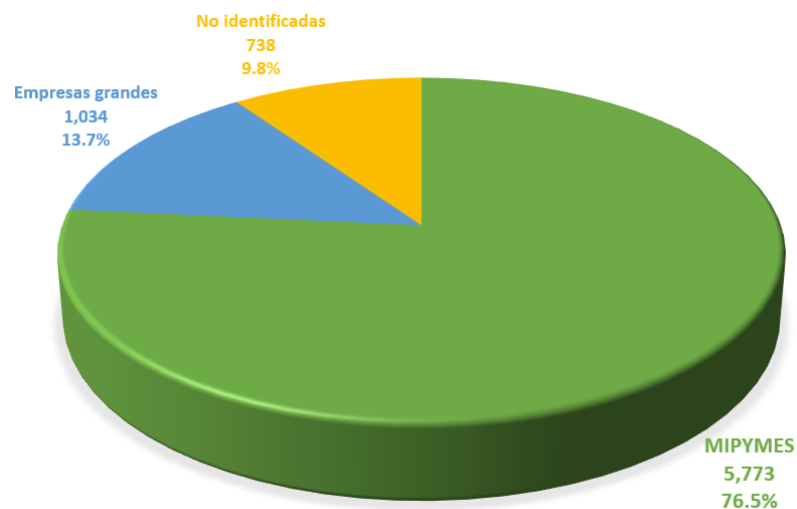
Durante la pandemia, en el CompraNet se registraron 7,545 contratos para hacer frente a la crisis sanitaria, el mayor número de contratos en materia sanitaria fue para empresas MIPYMES al reportar el 76.5% (5,773) de contratos, 13.7%

(1,034) contratos a empresas grandes y el 9.8% (738) restante, no se identificaron hacia qué tipos de empresas se dirigieron dichos contratos; en el sistema no se registró información sobre si se tomaron o no en cuenta a los grupos vulnerables, ni para los temas de sostenibilidad, lo que podría implicar que no se garanticen las mejores compras para el Estado. Por lo anterior, resulta prioritario el desarrollo de mecanismos especiales que permitan realizar y monitorear las compras públicas en tiempos de emergencia, basados en la experiencia de la crisis sanitaria y en diagnósticos en los que se identifiquen las necesidades de compra por parte de las dependencias, así como planes de compra y coordinación interinstitucional.

Las compras públicas son fundamentales para las economías de los países, para México, se estimó que el gasto del Gobierno Federal en compras públicas, en 2020, representó el 2.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En este contexto, las MIPYMES tienen una aportación relevante en el funcionamiento de la economía, ya que son el principal oferente en materia de bienes y servicios, así como el mayor generador de empleos. En materia de contratación pública de 2018 a 2020 las MIPYMES han tenido una elevada participación en la contratación pública de la Administración Pública Federal en México, ya que representaron entre el 52.1% y el 60.7% de las empresas que contaron con un contrato, situando a este tipo de empresas como una prioridad estratégica de la política pública en México.



**CONTRATOS PARA ENFRENTAR LA CRISIS SANITARIA  
POR EL VIRUS SARS-COV2, 2020  
(NÚMERO DE CONTRATOS)**





## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

La literatura especializada en gobierno y cambio institucional (Eggertsson Thráinn: 2005; North Douglas: 1995; March, James and Olsen, Johan P.: 1989, Tsebelis, G.:1990) establece que las instituciones no son perfectas sino perfectibles y que, para echar luz sobre los cambios necesarios de las instituciones, es necesario poner el foco de atención en los resultados concretos.

Por esta razón, la labor auditora resulta relevante en el mejoramiento de las instituciones, porque permite ubicar áreas de oportunidad o incluso vacíos normativos en el funcionamiento de la política pública y, con base en esto, posibilita tener claro el itinerario de las acciones a seguir para afinar y potenciar su funcionamiento. Es el caso de la “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP; vinculada al ODS 12.7)” elaborada por la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que revisa el caso mexicano, toda vez que ofrece a las instituciones implicadas en el tema un panorama suscito y enfocado a las áreas de oportunidad para mejorar e implementar un Sistema de Compras Públicas Sostenibles.

Como resultado de la revisión se tuvo que el Estado Mexicano ha presentado avances significativos en la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 en temas definidos como prioritarios, ya que cuenta con un Centro de Gobierno para la Agenda, integrado por el CNADS y el CTEODS instancias encargadas de la coordinación intersectorial a favor de los ODS; desarrolló una metodología que le permitió vincular los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación con los ODS e integró el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que pone a disposición del público en general la información sobre el avance y seguimiento de la Agenda.

No obstante, al cierre del ejercicio fiscal 2020, en una decisión soberana apegada al marco constitucional y legal que nos rige, no estableció indicadores y metas nacionales ajustadas al contexto nacional que correspondan a la meta 12.7 “Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, del ODS 12 “Producción y consumo responsables”, por lo que es necesario transitar hacia una política de compras públicas sostenibles, mediante las reformas normativas, del decreto de creación del CTEODS y, de la LAASSP y la LOPSRM para fortalecer las atribuciones de coordinación interinstitucional con las autoridades locales y los sectores privado y social.



Adicionalmente, se requiere definir las funciones y responsables de la planeación, conducción y supervisión de las compras públicas, estructurar una política con enfoque integrado de gobierno que le permita en el mediano plazo establecer una estrategia vinculada con la meta 12.7, y fortalecer el sistema “CompraNet” para establecer estándares de calidad y oportunidad de la información.

Con base en lo anterior, se realizaron dos sugerencias vinculadas al control y seguimiento de la gestión interna tanto de la SHCP como de la SFP. A continuación, se colocan dichos textos (AED-ASF: 2021, 96):

Para que la SHCP, en el ámbito de sus atribuciones y en coordinación con la SFP, SE y de SEMARNAT, promuevan, gestionen y prioricen las reformas a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a sus reglamentos interiores, normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos normativos en la materia, con el propósito de asegurarse que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de compras públicas se implemente de forma clara y ordenada y que se transite hacia una política de compras públicas sostenibles.

Para que la SE, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en coordinación con las Unidades de Estado que integran ese Consejo Nacional, elabore un diagnóstico, considerando las mejores prácticas establecidas por la OCDE, así como las fuentes que considere pertinentes, que le permita determinar las debilidades y fortalezas de las políticas diseñadas para el desarrollo sostenible y, con base en ello, elabore un plan de acción que le permita mejorar la comunicación y los mecanismos institucionales y de gobernanza con los tres niveles de gobierno, así como con los sectores académico, social y privado, con el propósito de sentar las bases de una política con enfoque integrado de gobierno, que le permita en el mediano plazo establecer una estrategia vinculada con la meta 12.7.



# REFERENCIAS

- 1.** Auditoría Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (AED-ASF), (2021): Anexo “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos (CASP)” de la Evaluación Núm. 1508-GB “Evaluación a la Política de Compras Públicas”. AED-ASF.
- 2.** Centro para el Desarrollo Democrático, (CDD), (2012): Valor público: una reflexión institucional. IFE. Visible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDD-estructura/DOCS/estudiovalorpublicoenelIFE.pdf>
- 3.** Eggertsson Thráinn (2005) Imperfect Institutions: Possibilities and Limits of Reform. University of Michigan Press.
- 4.** Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS), (2023): Valores Universales. GNUDS Visible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>
- 5.** Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (INDI), (2023): ¿Están las naciones promoviendo la contratación pública sostenible como un instrumento estratégico para el crecimiento verde e inclusivo? INDI.
- 6.** March, James and Olsen, Johan P. (1989). Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. New York: Free Press.
- 7.** Negre, Mario y Cuesta, José (2017): La Lucha Contra la Desigualdad en la Agenda 2030. Banco Mundial. Visible en: [https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_sostenible/la\\_lucha\\_contra\\_la\\_desigualdad\\_en\\_la\\_agenda\\_2030](https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/objetivos_de_desarrollo_sostenible/la_lucha_contra_la_desigualdad_en_la_agenda_2030)
- 8.** North, Douglas (1995): Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de Cultura Económica.
- 9.** Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, (INTOSAI), (2018): Manual del Catálogo de Auditorías Cooperativas. INTOSAI, disponible en: [https://intosai-cooperativeaudits.org/catalog/pdf/Manual\\_Uusuario\\_Catalogo.pdf](https://intosai-cooperativeaudits.org/catalog/pdf/Manual_Uusuario_Catalogo.pdf)
- 10.** Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2018): La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. CEPAL.
- 11.** Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1987): Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo/Informe Brundtland. ONU. Cuadragésimo segundo período de sesiones, Terna 83 e) del programa provisional A/42/427.

**12.** Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), (2022): Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles Utilizando Análisis de Datos: Meta 12.7 [Informe Regional]. OLACEFS.

**13.** Sánchez, José Juan, (2012): Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos), en: Lerner, Bertha; Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coords.), Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. México: Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., pp. 217-265.

**14.** Sistema Integrado Buenaventura, (SIB), (2021): Gestión de Partes Interesadas Internas y Externas P-COR-SIB-01.02. SIB Visible en: [https://www.buenaventura.com/assets/uploads/p\\_cor\\_sib/2021/P-COR-SIB-01.02%20Gesti%C3%B3n%20de%20Partes%20Interesadas%20Internas%20y%20Externas\\_V02.pdf](https://www.buenaventura.com/assets/uploads/p_cor_sib/2021/P-COR-SIB-01.02%20Gesti%C3%B3n%20de%20Partes%20Interesadas%20Internas%20y%20Externas_V02.pdf)

**15.** Tsebelis, George, (1990): Nested games. Rational Choice in comparative politics. University of California. Press. Berkeley.

**Si desea consultar la Evaluación Núm. 1508-GB “Evaluación a la Política de Compras Públicas”: AED-ASF completa:**



**ASF** | Auditoría  
Superior  
de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS