



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Fiscalización de la Agenda 2030

Elementos para una planeación de mediano plazo

Resumen Ejecutivo

Presentación

Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo

Este documento de la Auditoría Superior de la Federación surge como respuesta a las demandas internacionales de constatar el cumplimiento de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, conocida como Agenda 2030.

La Organización de las Naciones Unidas trabaja con planes de 15 años. Del año 2000 a 2015 operó los Objetivos de Desarrollo del Milenio que tuvieron la finalidad de superar los principales problemas globales.

Una notoria deficiencia de los países durante la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue la falta de seguimiento e impulso para su consecución integral. Para el periodo 2016-2030, la ONU se ha propuesto el cumplimiento de 17 Objetivos, denominados de desarrollo sostenible.

La ONU, buscando evitar que ocurran los rezagos de cumplimiento acaecidos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio por falta de monitoreo y evaluación, está promoviendo que las Entidades Fiscalizadoras Superiores, mediante su Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI por sus siglas en inglés, sean quienes promuevan la transparencia y la rendición de cuentas sobre la Agenda 2030.

Es así que en el Plan Estratégico de la INTOSAI se establecieron dos objetivos globales para fijar el papel de las Entidades Fiscalizadoras en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- Primero, fiscalizar la eficacia, eficiencia y economía con la que están operando las políticas relacionadas con la Agenda 2030.
- Segundo, fiscalizar la preparación de la implementación y seguimiento de cada uno de los 17 ODS, llevada a cabo por los encargados de la coordinación general. Estos encargados se denominan –de conformidad con la metodología internacional- Centro de Gobierno.¹

La Auditoría Superior de la Federación, desde 2015, ha estado participando en tareas metodológicas para construir la forma en que habrían de revisarse estos dos aspectos. Participó activamente en grupos de trabajo y auditorías coordinadas para desarrollar y perfeccionar estrategias que permitieran evaluar la forma en que el Gobierno Mexicano se está preparando para cumplir con el compromiso internacional de la Agenda 2030.

En esta primera edición del documento **Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo**, se compilan los resultados de la aplicación de la metodología desarrollada. En congruencia con las exigencias de la INTOSAI, se exponen dos líneas de investigación:

1. La preparación del Centro de Gobierno mexicano para implementar y dar seguimiento a la Agenda 2030. Los resultados que se exponen fueron desarrollados en el contexto de una

¹ Respecto del Centro de Gobierno, para el caso de México, se revisaron las acciones de coordinación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y las actividades del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

auditoría coordinada por el Tribunal de Cuentas de Brasil, durante la presidencia de México de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

2. La eficacia, eficiencia y economía con la que están operando las políticas públicas vinculadas con la Agenda 2030. Para lograr esta meta de fiscalización, se estableció en cada auditoría de desempeño un procedimiento de revisión para detectar deficiencias en la operación de las acciones gubernamentales clave para cada Objetivo de Desarrollo Sostenible. Más del 70% de las auditorías de desempeño de la primera y segunda etapa de la Cuenta Pública 2017 se vincularon con la Agenda 2030.

Los resultados de la fiscalización del Centro de Gobierno de América Latina, mediante la auditoría coordinada de la OLACEFS, mostraron los hallazgos siguientes para las 11 naciones que participaron - Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela-:

1. Debilidades en los procesos de institucionalización e internalización de la Agenda 2030
2. Inexistencia de una planificación de largo plazo para la implementación de la Agenda 2030 en la mayoría de los países.
3. Ausencia de mecanismos integrados de prevención y de gestión de riesgos transversales específicos u orientados a la Agenda 2030.
4. Debilidades en los procesos de monitoreo y evaluación de los ODS, así como de elaboración de Informes Voluntarios Nacionales.

Para el caso específico de México, la auditoría coordinada arrojó los siguientes hallazgos:

A 2017, el Ejecutivo Federal puso en marcha las primeras acciones para implementar los ODS, al crear el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Comité Técnico Especializado de los ODS (responsable de generar y actualizar los indicadores a partir de los que se diseñen y evalúen las políticas públicas), los cuales están operando. Sin embargo, aún falta fortalecer el marco jurídico para la planeación de largo plazo, y alinear el Plan Nacional de Desarrollo (de mediano plazo, el cual se encuentra limitado al mandato de cada administración federal), los programas sectoriales y el presupuesto con los ODS, así como concluir la definición de las metas a los entes responsables, y la coordinación entre éstos para su logro.

Además, aún no se dispone de las metas adaptadas al contexto nacional, tampoco de indicadores nacionales definidos, ni se han determinado formalmente los mecanismos e instancias responsables de la prevención y gestión de riesgos en materia de ODS.

Si bien el Centro de Gobierno ha diseñado los mecanismos normativos y ha definido a los responsables tanto de la articulación política con los distintos órdenes de gobierno y la sociedad civil, como de la coordinación de políticas públicas, todavía no se cuenta con resultados en estos ámbitos. Se desconoce también el alcance y cobertura en materia de sensibilización de la Agenda y, para el cierre de la revisión de la ASF, no se había emitido una versión definitiva de la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030.

Respecto de la fiscalización de las políticas públicas que se vincularon con la Agenda 2030, los hallazgos los podemos dividir en tres tipos:

1. Hallazgos en la operación de la política pública que pudieran ser un obstáculo para la consecución del ODS con el que se encuentra vinculada la acción gubernamental.
2. Hallazgos respecto de la preparación, implementación y seguimiento de la Agenda 2030.
3. Buenas prácticas

Conclusiones

El documento **Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo** tiene como objetivos:

- Informar a la Cámara de Diputados una visión integral sobre los avances en la Agenda 2030.
- Construir estrategias de fiscalización que identifiquen oportunidades de mejora en las políticas públicas clave de los ODS.
- Constituir un mecanismo de seguimiento del alcance, la cobertura y los resultados de la fiscalización de los ODS.
- Identificar la necesidad de estrategias de fiscalización transversales para aquellos ODS que trasciendan diferentes ámbitos -social, económico y de gobierno- mediante una designación de los tramos de revisión para cada dirección general.

Las principales irregularidades, detectadas con los procesos de revisión de la ASF, son las siguientes:

- El mecanismo para definir la planeación de largo plazo en materia de ODS, propuesto por el gobierno mexicano, es la elaboración del documento “Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030”. En opinión de la ASF, la citada estrategia nacional no es suficiente para garantizarla a largo plazo, debido a las limitantes temporales que impone la Ley de Planeación.
- No fue posible disponer de un documento de planeación nacional de mediano plazo alineado con los ODS, dada la periodicidad del actual documento de planeación: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que no permite su modificación ni adecuación. Sin embargo, para el próximo sexenio, sí será posible alinear la planeación de mediano plazo con los ODS, con motivo de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- El gobierno nacional no ha asignado responsabilidades institucionales específicas y transversales para la prevención y gestión de riesgos en materia de ODS.
- Las políticas públicas vinculadas con la Agenda 2030 presentan deficiencias que dificultarán –de no corregirse– la consecución de las metas de los ODS.

En México, en 2016, 53,418.2 miles de personas se encontraron en condiciones de pobreza; existían 7,100 miles de personas en condición de pobreza extrema alimentaria; 29,318 miles de personas presentaron rezago educativo; 21.8 millones de mexicanos no tuvieron acceso a los servicios de salud; la disponibilidad del recurso hídrico del subsuelo disminuyó 68.4% en los últimos 54 años, ya que pasó de 2,062.6 m³/hab/año en 1962 a 651 m³/hab/año en 2016. En este contexto, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –relacionados con la atención de la pobreza, la erradicación del hambre, garantizar una educación de calidad, una vida saludable y la disponibilidad del agua– se convierte en un asunto estratégico y de interés nacional, y es nuestro deber vigilar su cumplimiento.

Lic. David Colmenares Páramo

Auditor Superior de la Federación

Resumen ejecutivo

Fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la ASF

1. Asunto de interés público: los objetivos de desarrollo de la ONU

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) trabaja con programas cuya duración es de 15 años. En el periodo 2000-2015 se implementaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los actuales compromisos llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen el horizonte 2016-2030.

Durante la implementación de los ODM, el gobierno mexicano estableció un Comité Técnico Especializado para monitorear los objetivos. Este comité reportó que, a 2015, sólo se habían cumplido cuatro de los ocho objetivos: “Lograr la enseñanza primaria universal”, “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”, “Fomentar una alianza mundial para el desarrollo” y “Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”; que tres objetivos: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, “Mejorar la salud materna” y “Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades” tuvieron al menos un indicador en progreso insuficiente, y el objetivo “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” presentó serios problemas de cumplimiento.

La situación de incumplimiento no fue exclusiva de México, en el informe sobre los ODM, la ONU reconoció que, aun cuando se alcanzaron logros sin precedentes, existen problemáticas sin atender: la desigualdad de género; grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, entre las zonas rurales y zonas urbanas.

El análisis de las deficiencias detectadas en la implementación de los ODM arrojó que no se alcanzaron los objetivos por 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.

El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible cuyo propósito es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para 2030.

Los ODS buscan continuar con la labor que comenzaron los ODM. Estos objetivos fueron asumidos por los países integrantes de la ONU, quienes se comprometieron a adoptar formalmente, a partir

del 1 de enero de 2016, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que está integrada por 17² objetivos que son un llamado universal a la adopción de medidas para intensificar los esfuerzos y poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en 2030.

2. Política pública

México forma parte de las naciones que se comprometieron a cumplir con los ODS. Para lograrlo, el gobierno mexicano creó dos instancias para coordinar las tareas de preparación para la ejecución, implementación y seguimiento de la Agenda 2030: el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo (CTEODS) y el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El CTEODS, instituido en noviembre de 2015, tiene como objetivo adaptar las metas de la Agenda 2030 al contexto nacional y mapear las políticas públicas para cada ODS, así como coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico y operativo que permitan generar y actualizar periódicamente los indicadores a partir de los cuales se diseñarán y evaluarán las acciones gubernamentales que formen parte de la agenda de desarrollo sostenible.

En el Decreto del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 2017, se establece que el consejo coordinará las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de los ODS, e informará sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores.

Asimismo, el consejo promoverá la incorporación de la Agenda 2030 en los planes de desarrollo y políticas estatales y municipales, e impulsará la construcción de mecanismos de colaboración con los representantes de la sociedad civil, la academia y el sector privado, para fomentar el cumplimiento de los ODS.

El consejo es presidido por el titular del Ejecutivo Federal y está integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y, Turismo.

² 1. Erradicar la pobreza; 2. Poner fin al hambre; 3. Garantizar una vida saludable; 4. Garantizar una educación de calidad; 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros; 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua; 7. Asegurar el acceso a energías; 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido; 9. Desarrollar infraestructuras resilientes; 10. Reducir las desigualdades; 11. Conseguir que las ciudades sean sostenibles; 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles; 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático; 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos; 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; y 17. Lograr una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

3. La fiscalización superior de los ODS

En el marco de los planes estratégicos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), uno de los compromisos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es fiscalizar la implementación y seguimiento de los 17 ODS de la Agenda 2030.

En el Plan Estratégico 2017-2022 de INTOSAI,³ se ha reconocido que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) “mediante sus auditorías, y en consonancia con los mandatos y prioridades, pueden hacer valiosas contribuciones a los esfuerzos nacionales para observar el progreso, supervisar la aplicación e identificar oportunidades de mejora en toda la gama de ODS”.

La INTOSAI estableció la actividad prioritaria 2 “Contribuir al seguimiento y revisión de los ODS en el contexto de los esfuerzos de desarrollo sostenible específicos de cada nación y los mandatos de cada una de las EFS”. La INTOSAI otorgó un papel primordial a las auditorías de desempeño para cumplir con esta tarea, mediante los objetivos siguientes:

- a. Evaluar la preparación de los gobiernos nacionales para aplicar, monitorear e informar sobre el progreso de los ODS y, posteriormente, para auditar su funcionamiento y la fiabilidad de los datos que producen.
- b. Examinar la economía, eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales clave que contribuyen a aspectos específicos de los ODS.

En congruencia con la línea de tareas de fiscalización de la INTOSAI, la OLACEFS fijó como meta, en su Plan Estratégico 2017-2022, la promoción de los ODS en el ámbito regional e impulsar el papel de las EFS para la consecución de la Agenda 2030.

La OLACEFS comenzó el desarrollo de trabajos para impulsar el cumplimiento de la Agenda 2030 en dos rubros: temas técnicos, para promover la construcción de una metodología de fiscalización; y auditorías coordinadas con la participación de la mayoría de las EFS de la región, para revisar la preparación de los gobiernos en la implementación de los ODS.

Respecto de los temas técnicos, durante 2017, en la XXVII Asamblea General de la OLACEFS se trató el tema “Auditoría de Desempeño en la Evaluación de los ODS”, cuyo fin fue definir la metodología de fiscalización regional para revisar la Agenda 2030 mediante auditorías de desempeño. La construcción y coordinación del tema estuvo a cargo de las EFS de Colombia y de México.

La conclusión principal del tema técnico fue que, para cumplir con los mandatos establecidos en los planes estratégicos de la INTOSAI y la OLACEFS, se debía auditar el desempeño de dos aspectos:

- primero, la preparación del centro de gobierno -que es el conjunto de instituciones encargadas de coordinar los esfuerzos institucionales en cada nación para cumplir con la Agenda 2030;

³ Plan Estratégico 2017-2022 de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, p. 5-6.

- segundo, las políticas clave diseñadas para el cumplimiento de cada uno de los 17 ODS.

En congruencia con esta conclusión general de la OLACEFS, la Auditoría Superior de la Federación elaboró su estrategia en dos vertientes:

- Primero, realizó revisiones de desempeño al Centro de Gobierno. Como ejercicio inicial, la ASF participó en una auditoría de la OLACEFS, coordinada por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, para fiscalizar el avance en la preparación e implementación de los ODS por parte del Centro de Gobierno mexicano. Los resultados de esta auditoría coordinada se presentan en este documento **Fiscalizar la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo** y sus conclusiones servirán como líneas técnicas base para las próximas auditorías de desempeño que se realicen sobre el tópico. Durante esta auditoría, la ASF postuló ante la OLACEFS propuestas metodológicas y los resultados de fiscalización del Centro de Gobierno mexicano, con lo que se enriqueció la experiencia regional en la fiscalización de los ODS.
- Segundo, diseñó un procedimiento para fiscalizar las políticas relacionadas con los ODS. Este mecanismo se aplicó en la totalidad de auditorías de desempeño desde la revisión de la CP 2017, se inicia con el análisis de la vinculación de la acción gubernamental con las metas de la Agenda 2030, continúa con la fiscalización de las actividades para implementar y dar seguimiento a los ODS, y finaliza con la detección de oportunidades de mejora.

4. Método para la fiscalización de los ODS de la Auditoría Superior de la Federación

Por lo anterior, la estrategia de fiscalización superior de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, se desarrolló de la manera siguiente:

- Fiscalización del centro de gobierno

Se revisaron las actividades del Poder Ejecutivo, realizadas hasta 2017, para preparar la implementación de la Agenda 2030: la institucionalización y la internalización; la planeación estratégica y la evaluación de riesgos; y la coordinación; así como el monitoreo y la emisión de informes. En el presente documento **Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo** se exponen los resultados de la auditoría coordinada al Centro de Gobierno mexicano, realizada por la OLACEFS mediante la ASF. Los trabajos generales de esta auditoría estuvieron coordinados por el TCU de Brasil.

- Fiscalización de las políticas públicas clave de los ODS

Se verificó, como parte de la fiscalización de la Cuenta Pública de 2017, si los entes fiscalizados forman parte de las políticas públicas clave de los ODS; su participación en la estrategia nacional para cumplir con la Agenda 2030; las actividades de monitoreo y evaluación; y la alineación de las políticas con las metas de desarrollo sostenible. En este documento **Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo** se presentan los resultados de las auditorías de desempeño efectuadas a políticas que se vincularon con alguna de las metas y objetivos de la Agenda 2030.

El producto final de la revisión de los avances de México en la consecución de la Agenda 2030 se presenta en los dos apartados del documento **Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo**.

- Resultados de la fiscalización al Centro de Gobierno
- Resultados de fiscalización de las políticas públicas vinculadas con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

5. Resultados para América Latina de la auditoría coordinada de la OLACEFS a la implementación de los ODS⁴

A continuación, se exponen los resultados de la auditoría coordinada al Centro de Gobierno mexicano, realizada por la OLACEFS mediante la ASF. Los trabajos generales de esta auditoría estuvieron coordinados por el TCU de Brasil.

Los resultados definitivos que emitió la OLACEFS para todas las EFS de América Latina que participaron (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) son los siguientes:

Las principales deficiencias identificadas, en los 11 países en los que se fiscalizaron los avances para la consecución de la Agenda 2030, se exponen a continuación:

1. Debilidades en los procesos de institucionalización e internalización de la Agenda 2030

La institucionalización de los ODS es el proceso por el cual se confiere legitimidad al compromiso del país con la Agenda 2030. Se da por medio de la definición de liderazgos, responsabilidades, procesos y normas. Las entidades participantes en la auditoría identificaron que este proceso aún se encuentra incipiente en la mayoría de los países. Aunque las EFS, en general, han identificado un alto grado de participación de los ministerios sectoriales de sus países en relación con la Agenda 2030, también han identificado, por otro lado, una baja coordinación entre éstos.

Además, otro desafío detectado ha sido la falta de claridad en la definición de las atribuciones de las instituciones gubernamentales responsables de la implementación de la Agenda en los países. Este contexto trae el riesgo de ineficiencias, retrasos y omisiones en este proceso. En cuanto al proceso de internalización –que se refiere a la adaptación de las metas e indicadores globales de la Agenda a la realidad de cada país– también se han encontrado debilidades.

Nueve de las once EFS participantes de la auditoría informaron que este proceso aún no se ha realizado en sus países: aún no se han definido las metas y los indicadores nacionales que permitirán el seguimiento del avance de la Agenda en los países.

2. Inexistencia de una planificación de largo plazo para la implementación de la Agenda 2030 en la mayoría de los países.

La Agenda 2030 establece objetivos de desarrollo ambiciosos que, en la mayoría de los casos, sólo pueden alcanzarse en el largo plazo. Para que sea posible afrontar este

⁴ Auditoría Coordinada “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, coordinada por la OLACEFS. Esta auditoría se realizó durante 2017; la EFS de Brasil fue la coordinadora y comunicó en el mes de octubre de 2018 los resultados definitivos.

desafío para 2030, es importante que los gobiernos cuenten con instrumentos de planificación estratégica de horizonte temporal compatible con la Agenda. Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de las EFS, nueve de los once países latinoamericanos participantes en la auditoría aún no tienen planes a largo plazo. En algunos países, ni siquiera existe alguna previsión normativa para ese instrumento.

3. Inexistencia de mecanismos de prevención y gestión de riesgos de forma integrada a nivel nacional para la implementación de la Agenda 2030.

La gestión de riesgos es el proceso de identificación y evaluación de riesgos –eventos inciertos con potenciales impactos negativos a los objetivos de una institución–, así como de adopción de medidas para eliminar, mitigar o aceptar dichos riesgos.

En el caso de la implementación de la Agenda 2030, cuyas metas en general involucran la actuación de diversas instituciones, es necesario contar con mecanismos integrados de prevención y de gestión de riesgos transversales que abarquen más de una institución y más de un programa gubernamental.

A pesar de esto, varias EFS destacaron la ausencia de mecanismos integrados de prevención y de gestión de riesgos transversales específicos u orientados a la Agenda 2030 como una de las principales constataciones de su trabajo.

4. Debilidades en los procesos de monitoreo y evaluación de los ODS, así como de elaboración de Informes Voluntarios Nacionales.

La Agenda 2030 estableció un conjunto de 232 indicadores destinados a la evaluación y la comunicación del avance global hacia el desarrollo sostenible. Este proceso debe también ocurrir en el ámbito nacional, por medio de un conjunto de indicadores nacionales por ser definidos por cada país y que reflejen su realidad. Sin embargo, se constató que en ninguno de los once países participantes en la auditoría se han implementado rutinas para el cálculo de dichos indicadores.

Esta situación se torna aún más crítica en un contexto de debilidades en el monitoreo y en la evaluación integrados del desempeño de las políticas públicas en los países, hallazgo también señalado por todas las EFS participantes de la auditoría.

Respecto al instrumento de comunicación de los resultados –el Informe Voluntario Nacional–, aunque la mayoría de los países (ocho de once) ya han publicado al menos una edición, se han detectado problemas en el documento. Las debilidades detectadas se refieren tanto al proceso de su elaboración, que no está estructurado y no tiene responsables definidos, como a su contenido, que consiste en cúmulos de datos sin tratamiento analítico y que se presenta como un cierre de ciclo y no como parte de un ciclo de revisión continuo.

6. Resultados para México de la auditoría coordinada ⁵

Síntesis de los hallazgos:

A 2017, el Ejecutivo Federal puso en marcha las primeras acciones para implementar los ODS, al crear el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Comité Técnico Especializado de los ODS (responsable de generar y actualizar los indicadores a partir de los que se diseñen y evalúen las políticas públicas), los cuales están operando. Sin embargo, aún falta fortalecer el marco jurídico para la planeación de largo plazo, y alinear el Plan Nacional de Desarrollo (de mediano plazo, el cual se encuentra limitado al mandato de cada administración federal), los programas sectoriales y el presupuesto con los ODS, así como concluir la definición a los entes responsables de las metas, y la coordinación entre éstos para su logro.

Además, aún no se dispone de las metas adaptadas al contexto nacional, tampoco de indicadores nacionales definidos, ni se han determinado formalmente los mecanismos e instancias responsables de la prevención y gestión de riesgos en materia de ODS.

Si bien el centro de gobierno ha diseñado los mecanismos normativos y ha definido a los responsables tanto de la articulación política con los distintos órdenes de gobierno y la sociedad civil, como de la coordinación de políticas públicas, todavía no se cuenta con resultados en estos ámbitos. Se desconoce también el alcance y cobertura en materia de sensibilización de la Agenda y, para el cierre de la revisión de la ASF, no se había emitido una versión definitiva de la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030.

La auditoría coordinada revisó seis aspectos de la preparación del gobierno mexicano en el cumplimiento de los ODS: 1) la institucionalización e involucramiento; 2) la estrategia diseñada para abordarlos; 3) la coordinación desplegada; 4) la construcción de métodos de evaluación; 5) las tareas de sensibilización; y, 5) la emisión de informes nacionales.

Respecto de la institucionalización e involucramiento, el Gobierno Federal ha diseñado e instrumentado estrategias para institucionalizar e internalizar en todas las entidades de la administración pública federal los ODS.

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 y durante el ejercicio fiscal de 2017 no hubo una vinculación general de los programas presupuestarios con los ODS. ⁶

⁵ Auditoría Coordinada “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, coordinada por la OLACEFS. Esta auditoría se realizó durante 2017; la EFS de Brasil fue la coordinadora y comunicó en el mes de octubre de 2018 los resultados definitivos.

⁶ Para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PPEF) sí se realizó una vinculación general de las unidades presupuestarias con los ODS, la cual nos indica que 517 (80.7%) programas presupuestarios están vinculados con alguno de los ODS. Los apartados de este documento **Fiscalización de**

El análisis de la información del proceso preparatorio del gobierno mexicano indica que INMUJERES, SAGARPA, SALUD, SCT, SE, SEDATU, SEDESOL, SEGOB, SEMARNAT (CONANP, CONABIO, CONAFOR, CONAGUA, INECC), SENER, SEP, SHCP, SRE (AMEXCID) y la STPS son las responsables de coordinar la ejecución de las políticas públicas que alcanzarán las 169 metas de los ODS; y que contarán con 145 unidades de Estado corresponsables.⁷

RESPONSABLES Y CORRESPONSABLES POR ODS

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Unidades del Estado coordinadoras	Unidades del Estado corresponsables
ODS 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	SEDESOL	6
ODS 2: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	SAGARPA	8
ODS 3: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	SALUD	9
ODS 4: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	SEP	8
ODS 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	INMUJERES	15
ODS 6: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	SEMARNAT (CONAGUA)	4
ODS 7: garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos	SENER	7
ODS 8: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	SE/STPS	12
ODS 9: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	SE/SCT	7
ODS 10: reducir la desigualdad en y entre los países	SEDESOL/SHCP	7
ODS 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	SEDATU	11
ODS 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	SEMARNAT	9
ODS 13: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	SEMARNAT (INECC)	6
ODS 14: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	SEMARNAT (CONANP, CONABIO)	5
ODS 15: gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener las pérdidas de biodiversidad	SEMARNAT (CONANP, CONABIO, CONAFOR, CONAGUA)	3
16: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas	SEGOB	22
17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	SRE (AMEXCID)/SHCP	6
		145

Sin embargo, aún no se dispone de las metas adaptadas al contexto nacional y de indicadores definidos sobre la Agenda 2030.

Sobre la estrategia para cumplir la Agenda 2030, se requiere consolidar una planeación, de largo y de mediano plazo, así como designar responsabilidades para gestionar los riesgos institucionales derivados de las políticas relacionadas con los ODS, generalmente transversales.

la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo sobre el PPEF y los análisis contenidos en éstos fueron retomados del PPEF.

⁷ Las unidades corresponsables pueden repetirse para algún ODS. Ver el detalle de cada una de ellas en el capítulo “Resultados de fiscalización de las políticas públicas vinculadas con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030”.

- El mecanismo para definir la planeación de largo plazo en materia de ODS, propuesto por el gobierno mexicano, es la elaboración del documento “Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030”. En opinión de la ASF, la citada estrategia nacional no es suficiente para garantizar una estrategia nacional de largo plazo, debido a las limitantes temporales que impone la Ley de Planeación.
- No fue posible disponer de un documento de planeación nacional de mediano plazo alineado con los ODS, dada la periodicidad del actual documento de planeación: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que no permite su modificación ni adecuación. Sin embargo, para el próximo sexenio, sí será posible alinear la planeación de mediano plazo con los ODS.
- El gobierno nacional no ha asignado responsabilidades para la prevención y gestión de riesgos en materia de ODS.

En materia de coordinación, el Gobierno Federal dispone de los actores y elementos normativos suficientes para garantizar la articulación de políticas públicas -entre los distintos órdenes de gobierno y los demás actores sociales- con el fin de instrumentar los ODS; sin embargo, aún no se dispone de resultados en la materia.

Respecto de los métodos de evaluación, se cuenta con mecanismos y estructuras que permiten ponderaciones de desempeño, tanto en los ámbitos nacional como sectorial. Sin embargo, estos indicadores, al no haber sido construidos con la visión de los ODS, pudieran presentar incompatibilidades. A 2017, se contó con 88 indicadores específicos para México que complementarían la Agenda 2030, pero son una propuesta, por lo que no es posible conocer si se realiza la recolección de datos para su cálculo.

El Gobierno Federal, respecto de la sensibilización en relación con la Agenda 2030, redactó dos documentos: “Diálogo sobre la participación de la sociedad civil en los procesos para la puesta en marcha de la Agenda 2030, propuestas, recomendaciones y compromisos, marzo de 2017” y la “Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo, 2017”; no obstante, se carece de elementos para pronunciarse sobre la cobertura de dichos mecanismos y sus efectos en la sociedad.

Acerca de la emisión de informes, el Gobierno Federal presentó, en 2016, un informe nacional; sin embargo, se considera que una vez que se disponga de una estrategia consolidada de monitoreo y definición de metas nacionales alineadas con los ODS, de un responsable para el control y la gestión de riesgos, y de un documento de planeación nacional que garantice la continuidad de las políticas públicas relacionadas con la Agenda 2030, se debería presentar un nuevo informe nacional.

7. Resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, de las políticas públicas relacionadas con los ODS

Respecto de las auditorías de desempeño de la revisión de la Cuenta Pública 2017, la OLACEFS tiene como buena práctica para las EFS construir mecanismos que permitan identificar la relación entre sus acciones de fiscalización actuales y la Agenda 2030.

De esta forma, la AED mapeó las auditorías de desempeño realizadas en la Cuenta Pública 2017⁸ que inciden –con sus dictámenes y recomendaciones– en el cumplimiento de las metas de los ODS. El análisis preliminar de vinculación de la AED se fortaleció con los hallazgos de auditoría de cada revisión referentes a la Agenda 2030.

Los objetivos de este análisis, en el mediano y largo plazos, según la OLACEFS son:

- Informar a la Cámara de Diputados una visión integral sobre los avances en la Agenda 2030.
- Construir estrategias de fiscalización que identifiquen oportunidades de mejora en las políticas públicas clave de los ODS.
- Constituir un mecanismo de seguimiento del alcance, la cobertura y los resultados de la fiscalización de los ODS.
- Identificar la necesidad de estrategias de fiscalización transversales para aquellos ODS que trasciendan diferentes ámbitos -social, económico y de gobierno- mediante una designación de los tramos de revisión.

Se identificó que 70 auditorías de desempeño,⁹ que representan alrededor del 70% de las revisiones de este tipo de la primera y segunda etapa de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, están vinculadas con al menos una meta de los ODS.

⁸ Las auditorías de desempeño de la revisión de la CP 2017 corresponden a las presentadas a la Cámara de Diputados en la primera y segunda entrega.

⁹ Del total de las auditorías, 17 corresponden a temas de desarrollo social, 12 a tópicos de desarrollo económico, 4 de gobierno y finanzas, y 39 a programas presupuestarios (que abarcan tópicos sociales, económicos y de gobierno y finanzas).

**NÚMERO DE AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2017
RELACIONADAS CON LA AGENDA 2030**

ODS 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo	6
ODS 2: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	7
ODS 3: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	10
ODS 4: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	26
ODS 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	1
ODS 6: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	0
ODS 7: garantizar el acceso a una energía asequible segura, sostenible y moderna para todos	3
ODS 8: promover el crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	6
ODS 9: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	7
ODS 10: reducir la desigualdad en y entre los países	3
ODS 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	6
ODS 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	3
ODS 13: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	3
ODS 14: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	1
ODS 15: promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica	0
ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia a todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	5
ODS 17: fortalecer los medios y revitalizar la Alianza Mundial para el desarrollo sostenible	8
Total	95 *

Nota: las auditorías corresponden a la primera y segunda etapas de la revisión de la Cuenta Pública 2017.

* La cantidad de 95 auditorías vinculadas con los 17 ODS no coincide con el total de auditorías relacionadas con la Agenda 2030 (70) porque existieron auditorías que se alinearon con más de un ODS.

La Auditoría Superior de la Federación, retomando las mejores prácticas internacionales y los avances regionales en la materia de fiscalización de los ODS, incluyó en cada auditoría de desempeño un resultado sobre las actividades de las instituciones auditadas para cumplir con la Agenda 2030.

Los hallazgos de auditoría de desempeño se clasificaron en tres vertientes:

1. Hallazgos en la operación de la política pública que pudieran ser un obstáculo para la consecución del ODS al que se encuentra vinculada la acción gubernamental.
2. Hallazgos respecto de la preparación, implementación y seguimiento de la Agenda 2030.
3. Buenas prácticas.

1. Hallazgos en la operación de la política pública que pudieran ser un obstáculo para la consecución del ODS al que se encuentra vinculada la acción gubernamental.

Estas irregularidades se presentaron en cada uno de los ODS fiscalizados, como se muestra en el cuadro siguiente:

**HALLAZGOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PUDIERAN SER UN OBSTÁCULO
PARA LA CONSECUCIÓN DE LA AGENDA 2030**

Irregularidad	ODS																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
De política	Número de auditorías en las que se presentó la irregularidad																
Riesgos y opacidad	3	2		5				2		1		1					
Deficiencias en la eficacia, economía o eficiencia	7	7	10	28	1		3	7	7	3	6	3	3	1		5	6
Ameritan la reorientación o suspensión	1	2	1	1						1		1					

Fuente: auditorías de desempeño de la primera y segunda etapa de la Cuenta Pública 2017.

Nota: un hallazgo identificado durante una auditoría pudiera afectar a más de un ODS si la auditoría en que presentó se vincula con más de uno de los objetivos de la Agenda 2030.

Respecto de las auditorías en que se detectaron riesgos y opacidades, se refiere a revisiones en las que se presentó al menos uno de los siguientes hallazgos: a) incumplimiento de las reglas de operación; o b) la inexistencia de documentación sobre el otorgamiento del bien o servicio.

En lo referente a hallazgos en materia de eficacia, economía o eficiencia,¹⁰ se trata de auditorías en las que detectaron, al menos uno, de los siguientes: a) falta de información para determinar la repercusión del programa en la población objetivo; b) falta de información o indicadores para acreditar el avance en los programas nacionales, sectoriales o especiales; c) revisiones en las que no se acreditó que la política constituyó una solución para el problema público; o d) auditorías en las que hubo deficiencias en el cumplimiento de objetivos.

Por lo que hace a políticas con una ejecución deficiente, se refiere a auditorías en las que, dados los problemas en la implementación, ameritó que se sugiera que se corrija, modifique, adicione,

¹⁰ Este aspecto está relacionado directamente, con el mandato de la INTOSAI y la OLACEFS, como requisito para la fiscalización de la Agenda 2030.

reoriente o suspenda, total o parcialmente, dicha estrategia. Este hallazgo se presentó en dos auditorías que repercutieron en 6 ODS.

Cabe destacar que los ODS 3 (salud) y 4 (educación) fueron los que presentaron el mayor número de auditorías en las que se detectaron irregularidades.

2. Hallazgos respecto de la preparación, implementación y seguimiento de la Agenda 2030.

Estas irregularidades se presentaron en cada uno de los ODS fiscalizados, como se muestra en el cuadro siguiente:

HALLAZGOS EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS RESPECTO DE LA PREPARACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030

Irregularidad	ODS																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Para cumplir con la Agenda 2030	Número de auditorías en las que se presentó la irregularidad																
Falta de alineación con la Agenda 2030	1	2	3	10						1		1					
Sin actividades de coordinación	1	2	5	7			1		1	1		2					
No acreditó un seguimiento formal	5	2	2	3				2		2		1					
Deficiencias en la alineación con los ODS	1	1		1						1		1					
No dispuso de mecanismos de control o un programa de trabajo		3		1													

Fuente: auditorías de desempeño de la primera y segunda etapa de la Cuenta Pública 2017.

Nota: un hallazgo identificado durante una auditoría pudiera afectar a más de un ODS si la auditoría en que presentó se vincula con más de uno de los objetivos de la Agenda 2030.

En lo que se refiere a los hallazgos respecto de la preparación, implementación y seguimiento de la Agenda 2030, las deficiencias observadas en las auditorías fueron:

- Falta de la alineación de los objetivos de la política con los de la Agenda 2030. En este hallazgo nos encontramos con entidades que no tuvieron conocimiento sobre algún análisis que atribuya los avances en indicadores de los ODS a un programa específico.
- No se contó con actividades de coordinación para cumplir con la Agenda 2030.
- No se acreditó que se dio seguimiento formal al cumplimiento de los ODS, o información que acreditara avances en el cumplimiento de los ODS.
- Presenta deficiencias en la alineación realizada de sus actividades con los ODS.
- No dispuso de mecanismos de control, ni de un programa de trabajo para asegurar, al 2030, el cumplimiento de los ODS.

Cabe destacar que el ODS 4 (educación) fue el que presentó el mayor número de auditorías con irregularidades.

3. Buenas prácticas

Estos hallazgos se presentaron en cada uno de los ODS fiscalizados, como se muestra en el cuadro siguiente:

BUENAS PRÁCTICAS EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS RESPECTO DE LA PREPARACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030

	ODS																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Buena práctica	Número de auditorías en las que se presentó la buena práctica																
Actividades de coordinación	2	2	1	7			1	4	4	1		1		1		2	3
Con gestiones para evaluar los ODS	2	1	1	5				1		2	4	1				1	
Con gestiones para establecer el seguimiento	1	1	1	1					1	1		1					
Con propuesta de indicadores o con una alineación con la Agenda 2030	2	5	7	8	1		1	3	4	1	2	1	3	1		3	8

Fuente: auditorías de desempeño de la primera y segunda etapa de la Cuenta Pública 2017.

Nota: un hallazgo identificado durante una auditoría pudiera impactar a más de un ODS si la auditoría en que presentó se vincula con más de uno de los objetivos de la Agenda 2030.

Las buenas prácticas detectadas versan sobre los siguientes aspectos:

- Se tienen actividades de coordinación (ya sea con el Centro de Gobierno o con la coordinadora responsable); dentro de estas acciones puede estar la designación de un representante o la designación de la entidad como unidad de Estado responsable de atender un ODS.
- Se realizaron gestiones para establecer parámetros de medición con el fin de evaluar los ODS, o para alinear sus actividades con la Agenda 2030.
- Se gestionaron actividades para constituir parámetros de seguimiento a los ODS.
- Se tiene la propuesta de indicadores, o de mediciones para verificar la aportación a los ODS; o se cuenta con una alineación de sus actividades con la Agenda 2030.

8. Conclusión

El documento **Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo** de la Auditoría Superior de la Federación es una contribución que permite verificar la eficacia, eficiencia y la economía con la que operaron las políticas públicas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y es un esfuerzo que manifieste aquellos aspectos que deban mejorarse -o corregirse- para cumplir, en tiempo y forma, con la Agenda 2030. El propósito de este documento es:

- Informar a la Cámara de Diputados una visión integral sobre los avances en la Agenda 2030.
- Construir estrategias de fiscalización que identifiquen oportunidades de mejora en las políticas públicas clave de los ODS.
- Constituir un mecanismo de seguimiento del alcance, la cobertura y los resultados de la fiscalización de los ODS.
- Identificar la necesidad de estrategias de fiscalización transversales para aquellos ODS que trasciendan diferentes ámbitos -social, económico y de gobierno- mediante una designación de los tramos de revisión.

Las principales irregularidades detectadas son que:

- El mecanismo para definir la planeación de largo plazo en materia de ODS, propuesto por el gobierno mexicano, es la elaboración del documento “Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030”. En opinión de la ASF, la citada estrategia nacional, no es suficiente para garantizar una estrategia nacional de largo plazo, debido a las limitantes temporales que impone la Ley de Planeación.
- No fue posible disponer de un documento de planeación nacional de mediano plazo alineado con los ODS, dada la periodicidad del actual documento de planeación: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que no permite su modificación ni adecuación. Sin embargo, para el próximo sexenio, sí será posible alinear la planeación de mediano plazo con los ODS, con motivo de la elaboración del PND 2019-2024.
- El gobierno nacional no ha asignado responsabilidades institucionales específicas y transversales para la prevención y gestión de riesgos en materia de ODS.
- Las políticas públicas vinculadas con la Agenda 2030, presentan deficiencias que dificultarán –de no corregirse- la consecución de las metas de los ODS.