

## La auditoría de desempeño como artífice del derecho humano a la buena administración

### Performance audit as a proponent of the human right to good governance

José Jafet Noriega Zamudio <sup>a</sup>, César Gilberto Guerrero Rizo <sup>b</sup>

---

#### Abstract:

In this essay, it proposes a brief analysis beginning with government auditing function based on its typology, with special emphasis on performance audits. Subsequently, we intend to share reflections regarding the performance audits modality coordinated between the External Auditing Organizations and Internal Control Bodies. Specifically, we will share the experience between the Superior Audit Office of the State of Guanajuato and the Internal Control Body of the University of Guanajuato. In order to enhance the similarity of analogous exercises with the intention of contributing, from a preventive approach to the effective implementation of the human right to good governance. In addition, has been pursued to make available what appears to be a good interinstitutional practice that contributes to the realization of performance audits objectively, impartially, technically, and empathetically. By "empathetically," we refer to the comprehension and knowledge that Internal Control Bodies of the audited institution must possess to contribute with external control entities, such as the Superior Audit Office of the Federation or its corresponding local institutions, within the framework of consolidation of the national and local anticorruption systems.

#### Keywords:

Audit, inquiry, performance, sustainable development, human right.

---

#### Resumen:

En el presente ensayo se pretende, a partir de la función de la auditoría gubernamental, proponer un análisis breve, desde su tipología, haciendo especial y particular énfasis en las auditorías de desempeño; para, posteriormente anotar algunas reflexiones de acuerdo con la modalidad de auditorías de desempeño coordinadas entre los Organismos Fiscalizadores Externos y los Órganos Internos de Control y, específicamente, compartiendo la experiencia entre la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato y el Órgano Interno de Control de la Universidad de Guanajuato, a fin de potenciar la similitud de ejercicios análogos con la intención de abonar, desde un enfoque preventivo, a hacer efectivo el derecho humano a la buena administración. Asimismo, se ha buscado poner a disposición lo que nos parece una buena práctica interinstitucional que abona a la realización de auditorías de desempeño de manera objetiva, imparcial, técnica y empática, entendiendo por esto último la comprensión y el conocimiento que deben tener los Órganos Internos de Control de la institución auditada para coadyuvar con los órganos externos de control, como lo es la Auditoría Superior de la Federación o sus análogas instituciones locales, en el marco de la consolidación de los sistemas nacional y estatales anticorrupción.

#### Palabras Clave:

Auditoría, fiscalización, desempeño, desarrollo sostenible, derecho humano.

---

### Introducción

La optimización de los recursos públicos para satisfacer necesidades colectivas y hacer frente a las diferentes problemáticas que enfrenta la sociedad implica uno de los grandes desafíos para las administraciones públicas.

En tal virtud, notamos con especial preocupación la coexistencia de problemas dóciles y problemas perversos, de acuerdo con la teoría de la planeación (Rittel y Webber, 1973, p. 155-169), la participación de grupos de interés en determinadas decisiones gubernamentales y la tendencia

creciente que supone la opinión pública en los asuntos del gobierno, —apoyada en gran medida por la inmediatez del acceso a la información— lo que hace cada vez más importante que las decisiones gubernamentales sean eficaces, sin poder dissociar el componente político implícito en las acciones de gobierno.

En tal sentido, revisar que las intervenciones de la administración pública cumplan con los objetivos para las que fueron diseñadas y que además se obtengan los resultados esperados propiciando el cambio, es clave en

---

<sup>a</sup> Universidad de Guanajuato, <https://orcid.org/0009-0001-3386-7933>, Email: [jf.noriega@ugto.mx](mailto:jf.noriega@ugto.mx)

<sup>b</sup> Autor de correspondencia, Universidad de Guanajuato, <https://orcid.org/0009-0000-7509-1347>, Email: [cg.guerrero@ugto.mx](mailto:cg.guerrero@ugto.mx)

Fecha de recepción: 20/09/2023, Fecha de aceptación: 20/10/2023, Fecha de publicación: 05/01/2024

la fiscalización de los recursos públicos y, particularmente en cuanto a la auditoría de desempeño, supone un elemento que puede coadyuvar, de manera preventiva, al logro de cambios esperados en una población determinada y a alcanzar un fin colectivo o a la disminución de una condición adversa para la sociedad. Por tanto, resulta oportuno propiciar un espacio de reflexión, desde un enfoque descriptivo, sobre el contexto en el que se realizan las auditorías de desempeño, su pertinencia en la fiscalización y los aspectos más relevantes en su modalidad de ejecución coordinada.

## I. La auditoría gubernamental: sus tipos

La auditoría, para Arens, Elder y Beasley (2007, p. 4), es la acumulación y evaluación de la evidencia basada en información para determinar y reportar sobre el grado de correspondencia entre la información y los criterios establecidos. La auditoría debe realizarla una persona independiente y competente.

Ahora bien, desde el ámbito institucional, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) emitió las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés), en las cuales es posible apreciar la distinción de tres tipos de auditorías en el sector público, a saber, las siguientes: auditoría financiera, de cumplimiento y de desempeño. De esta última, que representa el punto de atención de este trabajo, se sabe que es aquella revisión enfocada en determinar si:

[...] "las intervenciones, programas e instituciones se desempeñan en conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existen áreas de mejora. El desempeño se examina contra los criterios adecuados; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas. Su objetivo es responder a preguntas clave de auditoría y proporcionar recomendaciones de mejora" [...].

Por lo anterior, se colige que la auditoría gubernamental es la revisión y análisis que llevan a cabo las entidades fiscalizadoras sobre las operaciones, procesos y proyectos de diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades del gobierno en sus diversos ámbitos competenciales, a efecto de corroborar el apego de sus atribuciones al referente legal aplicable a cada caso.

Dicha actividad puede realizarse por instancias de fiscalización superior, específicamente, señala el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Con esta facultad revisora cuentan además las entidades de fiscalización de las legislaturas de los

estados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo sexto del mismo ordenamiento.

No obstante, es necesario precisar que la ASF ejerce sus atribuciones en materia de fiscalización superior, es decir, en la revisión de los recursos de origen federal, como por ejemplo las participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2016). En tanto que, las entidades de fiscalización de las legislaturas de los estados auditan los recursos de origen estatal y municipal conforme a su legislación en particular. Ello no significa que la ASF no revise a las entidades federativas ni a los municipios, sino que, lo puede llevar a cabo a través de convenios de coordinación y colaboración con los que se realiza la fiscalización de recursos públicos federales transferidos a aquellos, o directamente.

En tal sentido, se asume que los actos de fiscalización son el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Así pues, podemos anticiparnos a afirmar que la utilidad de la auditoría radica principalmente en detectar y evitar:

- Incumplimiento normativo.
- Dispendio de recursos públicos.
- Uso de fondos públicos para fines distintos a los establecidos en sus reglas de operación.

Siguiendo estas premisas, la auditoría gubernamental identifica las oportunidades de mejora que se pueden atender en un área específica o en toda la organización, en tanto, se concibe como una genuina técnica de control interno, debido al constante análisis que debe tener para que éste surta los efectos necesarios en el seguimiento de los procedimientos de los entes públicos que necesiten ser fortalecidos.

Sin embargo, auditar no debe implicar en modo alguno técnicas de amedrentamiento, perseguir personas o generar arbitrariamente actos de molestia, puesto que, en todo estado de derecho, deben satisfacerse garantías mínimas sobre el debido proceso (Müller, 2010, p. 117-137). Conviene precisar en este punto que los actos de molestia se describen en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como aquellos que restringen de manera provisional o preventiva un derecho, prerrogativa o interés, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, por ejemplo, un embargo o una auditoría.

Esto resulta relevante dado que la comprensión de los actos de molestia y sus características aportan elementos

para brindar certeza jurídica a las personas gobernadas de los actos de las autoridades.

Al efecto, por las razones expuestas, es interesante anotar un extracto del cuerpo de la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

[...] “la facultad del ente fiscalizador para requerir información no es genérica e ilimitada, pues debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional, por lo que el requerimiento correspondiente debe estar fundado y motivado y debe circunscribirse a la información de la cuenta pública que esté revisando y a los hechos que esté investigando” [...].

Esto, para tener en consideración la finura jurídica con la que hay que trazar las auditorías a efecto de que cumplan su propósito y no se conviertan en arbitrarios actos de molestia con propósitos de venganza, en detrimento del blindaje al derecho a la buena administración (Gamero y Fernández, 2016, p.124).

Retomando, de acuerdo con las ISSAI, existen tres modalidades de auditoría: financiera, de desempeño y de cumplimiento.

En tal sentido, de dichas normas (que no son producto de un proceso legislativo, como solemos jurídicamente identificar a este concepto), se desprende lo siguiente:

#### A. Definición de la auditoría financiera

Consiste en determinar, mediante la recopilación de evidencia de auditoría, si la información financiera de una entidad se presenta en sus estados financieros de conformidad con el marco de referencia de emisión de información financiera y regulatorio aplicable. En los marcos de imagen fiel, el auditor evalúa si la información se presenta fielmente. En los marcos de cumplimiento, el auditor evalúa la medida en que se ha logrado cumplimiento.

#### B. Definición de la auditoría de desempeño

Es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora.

#### C. Definición de la auditoría de cumplimiento

Es una evaluación independiente para determinar si un asunto cumple con las autoridades aplicables identificadas como criterios. Las auditorías de cumplimiento se llevan a cabo evaluando si las actividades, operaciones financieras e información

cumplen, en todos los aspectos significativos, con las autoridades que rigen a la entidad auditada.

Bajo este contexto, en las mencionadas normas profesionales de auditoría, se establecen bases generales para llevar a cabo la planificación, ejecución y elaboración del informe del proceso de mérito. Sin embargo, se advierte que la visión de esas normas, se centra prácticamente en el apego a la legalidad de los procesos auditados, dejándose de lado, hasta esta parte, blindar el respeto a los derechos humanos de las personas que participan en dichos procesos evaluados, conforme a los principios constitucionales y cánones convencionales.

Anotando que, es obligación de todas las autoridades dentro del ámbito de sus respectivas competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (Rojas, 2015, p. 70-80), de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora, no hay que ignorar que, la auditoría, es sólo una fase del “macroproceso” del procedimiento administrativo para poder fincar alguna responsabilidad, por lo que, no es conveniente fragmentar su integración y relevancia, desde la óptica del derecho nacional e internacional humanitario, sino más bien amalgamar su práctica a los mejores parámetros jurídicos, todo ello con el específico propósito de coadyuvar a la mejora continua de la gestión pública administrativa.

## II. La auditoría de desempeño

El empleo de revisiones o auditorías de desempeño se inserta como una de las características de la administración pública orientada a resultados, mismos que prioricen la obtención del mayor número de beneficios a una población objetivo o en un área de enfoque, a través de la intervención gubernamental, ya sea por medio de la implementación de políticas, programas o proyectos (Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2007).

Esta orientación forma parte de los atributos y argumentos que caracterizan a la Nueva Gestión Pública (NGP) (Arellano, 2004, p. 31-36) o *New Public Management* (NPM).

Para Gaebler y Osborne (1994), la dirección de resultados implica un cambio en la focalización de la acción gubernamental, al pasar de un conjunto de reglas institucionalizadas para cumplir requerimientos de la sociedad conforme a un Estado de derecho, a un modelo de administración orientada a objetivos y metas, como parte fundamental de la transformación del modelo tradicional de administración a la NGP.

En este sentido, evaluar el desempeño institucional constituye una de las aportaciones más relevantes de la

NGP. Para ello existe una propuesta constituida por diversos mecanismos para operacionalizar particularmente la medición del desempeño en el sector público, que es la Gestión para Resultados (GpR).

La GpR —al igual que el origen de la auditoría de desempeño, como se explica más adelante— comenzó a implementarse en Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá como parte de la NGP.

En palabras de Franciskovic, (2013) la GpR “*sirve como elemento formador orientado a priorizar el resultado en todas las acciones para conseguir la optimización del desempeño gubernamental, convirtiéndose en una herramienta cultural, conceptual y operativa*”.

En este orden de ideas, la NGP aporta diferentes características con las que se busca hacer más eficiente la atención a problemas y necesidades colectivas, de ahí la orientación a los resultados en la intervención pública del gobierno.

Por otra parte, el concepto de buen gobierno, desde la óptica o la aportación de la administración pública, según José Antonio Rosique Cañas implica a todas las redes institucionales del Estado, siendo necesario para esas transformaciones, pensar en el ámbito societal en conjunto (Rosique, 2007, p. 24).

A este concepto de “Buen gobierno” también se han asociado otros como lo es el de “gobernanza”, término que de manera frecuente alude a la misma idea (Zurbriggen, 2011, p. 40).

En este sentido, es posible plantear la propuesta de que la acción de gobierno, —manifestada a través de políticas, programas o proyectos— al buscar mayor eficiencia para la obtención de los resultados esperados, contribuirá a lograr un mejor gobierno o buen gobierno, propiciando así lo que más adelante se expondrá como el derecho humano a la buena administración pública.

La misma Zurbriggen (2011, p. 49) afirma que la NGP impulsó en gran medida procesos de descentralización de las tareas gubernamentales en la búsqueda de mejorar los servicios públicos en cuanto a la dimensión de calidad.

En tal virtud, se advierte que la auditoría de desempeño aplicada a la intervención gubernamental ya sea a las políticas implementadas, a los programas presupuestarios o a los proyectos, aporta información relevante sobre los avances y resultados de estos. En consecuencia, la medición obtenida de tales auditorías proporciona parámetros para identificar la eficacia, la eficiencia y la calidad —según el enfoque con el que se realicen—, constituyéndose así como un elemento que contribuye a mejorar la entrega de bienes, productos o servicios, siendo estos aspectos positivos de la buena administración pública.

Bajo este contexto y como herramienta para mejorar la administración pública y las decisiones de gobierno,

según Yetano y Castillejos (2019), la auditoría de desempeño tiene como finalidad la de identificar los aspectos del desempeño de las instituciones públicas que las métricas de la revisión financiera no medían del todo, es decir, lo relacionado con el concepto de valor público (Moore, 1998). Esto último es importante debido a la concepción del término que estableció Mark H. Moore para referirse a la generación de resultados y cambios significativos —en sentido positivo— impulsados por los gobiernos a través de la administración pública, y generar con ello acciones valiosas para una población, a diferencia de una inercial prestación de servicios.

En México, en el ámbito federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala en el artículo 2 que, la fiscalización de la cuenta pública comprende diversos aspectos, haciendo referencia en la fracción II a la práctica de auditorías sobre el desempeño a efecto de verificar el nivel de cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios federales. Siguiendo con la cuenta pública, la misma Ley señala, en el artículo 14, el objeto de fiscalizar la cuenta pública, encontrando en la fracción II que, entre otros, está el de “*Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*”, describiendo en el inciso b) de la referida fracción, “*verificar si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales*” (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2016). Justamente al Plan Nacional de Desarrollo y a los diferentes programas sectoriales es que se orienta la planificación de las entidades federativas.

En el mismo instrumento normativo, se señala que la Auditoría Superior de la Federación será la instancia que tendrá las atribuciones, entre otras, de realizar las

“[...] auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales, operativos anuales, y demás programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales [...]”.

Ahora, regresando al ámbito estatal, particularmente en cuanto a la auditoría de desempeño, en el Capítulo VI (integrado del artículo 56 al 60) de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato se describen las formalidades necesarias para la realización de la auditoría de desempeño, destacando entre sus elementos la determinación del alcance, el inicio, el pliego de recomendaciones, el informe de recomendaciones y los plazos.

En este contexto, es posible afirmar que existen las condiciones y obligaciones para la realización de las auditorías de desempeño desde el marco constitucional y legal mexicano.

Por otra parte, se identifica que la auditoría de desempeño tiene también el efecto de detectar, prevenir y coadyuvar a la erradicación de prácticas que pudieran engendrar corrupción en los distintos ámbitos de gobierno, dado que, todo programa presupuestario implica la aplicación de recursos públicos con la finalidad de cooperar a la erradicación de algún problema social o potenciar la calidad de vida de las personas, sin embargo, debe evitarse que dicho uso de los recursos se aleje de su esencia genuina, por ejemplo al instrumentarse programas con fines electorales, a propósito de las inminentes jornadas electorales.

Así pues, puede tomarse como referencia para impulsar el respeto a los derechos humanos –como lo es el de la buena administración pública–, desde la planeación de las auditorías de desempeño, tanto a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2004), como a la Convención Interamericana contra la Corrupción (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1996). Lo anterior, bajo la premisa de que las políticas contra el combate a la corrupción deben ser generadas y aplicadas como un mecanismo que incida frontalmente en el desarrollo social con impacto en la generación o potencialización del bien común, por ende, se ha tomado también en cuenta la Agenda 2030, como un soporte que justifica legítimamente el despliegue de estos ejercicios objetivos y profesionales de revisión gubernamental enfocados al desarrollo sostenible.

Aunado a lo antes dicho, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos –como Tribunal supranacional a cuya jurisdicción se encuentra sometido México–, ha resuelto en la sentencia de 9 de marzo de 2018, frente al caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 351, 2018, p. 80-81), que:

“[...] las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables. Además, la corrupción no solo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho”.

Razón que abona a justificar la apremiante necesidad de fortalecer ejercicios preventivos y de detección que coadyuven a evitar la materialización de riesgos de

corrupción que se traduzcan en la afectación a los derechos humanos de todas las personas, como una prioridad en la agenda global para el desarrollo de la humanidad.

Bajo este contexto, se asume como punto de partida la tendencia jurídica de recibir los estándares del sistema interamericano de los derechos humanos, acorde con el *corpus juris* construido a partir de las aportaciones de los órganos del sistema regional interamericano, específicamente a través de la interpretación que realizó sobre el “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal” en la Opinión Consultiva OC-16/1999, al precisar:

115. El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo.

Es decir, en el contexto nacional actual, debe prevalecer un diálogo entre las normas de derecho internacional y las de derecho doméstico a fin de consolidar una cultura amplia en materia de derechos humanos, como lo es, el de la buena administración, sólo por citar un ejemplo, dada la temática del presente.

Lo anterior, además, considerando que “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, como lo apunta el numeral 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Diario Oficial de la Federación 1975), por tanto, es menester alinear los ejercicios de auditoría de desempeño al marco normativo interno y al convencional, pues dichos ejercicios de evaluación cumplen directa e indirectamente con un propósito social de gran relevancia para coadyuvar a no hacer nugatorio el derecho humano a la buena administración pública.

### III. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, es una muestra del funcionamiento y logros del multilateralismo solidario, aprobada por los 193 países integrantes de las Naciones Unidas. En el fondo hay una promesa que

interpela el presente: poner fin a la pobreza y no dejar a nadie atrás.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el documento «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», el cual considera como eje central a los 17 objetivos llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), junto con sus 169 metas.

Al respecto, es relevante anotar que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) concibe a los ODS, como:

- **Universales:** Constituyen un marco de referencia verdaderamente universal y se aplicarán a todos los países. En la senda del desarrollo sostenible, todos los países tienen tareas pendientes y todos se enfrentan a retos tanto comunes como individuales en la consecución de las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible resumidas en los ODS.
- **Transformadores:** En su condición de programa para “la gente, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas”, la Agenda 2030 ofrece un cambio de paradigma en relación con el modelo tradicional de desarrollo hacia uno sostenible que integre la dimensión económica, la social y la medioambiental. La Agenda 2030 proporciona una visión transformadora para un desarrollo sostenible centrado en las personas y el planeta, basado en los derechos humanos, y en la dignidad de las personas.
- **Civilizatorios:** La Agenda 2030 trata de que nadie quede rezagado y contempla “un mundo de respeto universal hacia la igualdad y la no discriminación” entre los países y en el interior de estos, incluso en lo tocante a la igualdad, mediante la confirmación de la responsabilidad de todos los Estados de “respetar, proteger y promover los derechos humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”.

Asimismo, con referencia a este importante instrumento, el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, refirió:

“Como Corte Interamericana de Derechos Humanos no estamos ajenos a la Agenda 2030, como tampoco lo deben estar los jueces y las juezas nacionales. La crisis del cambio climático, de migración, la inseguridad y violencia contra la mujer, requieren abordarse desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aproximadamente 90% de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene su fuente en el Derecho Internacional, particularmente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

Conviene puntualizar la relevancia que tienen los ODS respecto a los propósitos que cada uno de ellos persigue,

y esto queda manifiesto en su capacidad de proporcionar, en su conjunto, un marco común para la acción y colaboración internacional. De igual manera, su importancia y pertinencia no sólo se limita a constituirse como referentes de las distintas problemáticas que buscan atender, sino que se traducen en parámetros con los cuales es posible medir el logro de sus metas establecidas y aquellas definidas en cada uno de los países responsables de su implementación y seguimiento, y por lo tanto, la auditoría de desempeño juega un papel importante para tal medición.

Ahora, se considera un incentivo valioso a tomar en cuenta en las revisiones o las auditorías, alinear su objetivo o propósito de la nombrada Agenda 2030 en virtud de que dichos ejercicios de auditoría gubernamental abonan a detectar áreas de oportunidad y, su atención motiva a propiciar resultados sociales con impacto holístico.

#### **IV. Incorporación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 en las auditorías de desempeño**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), acordó establecer la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», integrada por 17 Objetivos, que constituyen un marco audaz para promover el bienestar de la humanidad. Dichos «Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un llamado universal a la acción para acabar con la pobreza y el hambre, proteger el planeta y garantizar que todas las personas disfruten de la paz y la prosperidad», por lo que, las Políticas Públicas locales deben alinearse a dichos objetivos.

De acuerdo con la ONU, los gobiernos locales, dada su cercanía con las personas, juegan un rol crucial para alcanzar las metas asociadas con los ODS; su posición aventajada les permite, por un lado, definir las necesidades y estrategias de acción, incorporando los intereses de toda la comunidad y, por otro, llevar a cabo los procesos de implementación de dichas estrategias, políticas y acciones (*United Cities and Local Governments*, 2015).

Por su parte, la INTOSAI en su Plan Estratégico 2023-2028 describe algunas prioridades clave de dicho organismo y de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) para ese periodo, entre las que se encuentra la de “contribuir al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Plan estratégico de la INTOSAI 2023-2028). Dicha prioridad se detalla de la siguiente manera:

“Las EFS desempeñan un papel importante al auditar la implementación de la Agenda 2030 a través de los planes nacionales de desarrollo en sus respectivos países. Mediante sus auditorías, las EFS

proporcionan transparencia al informar sobre los progresos y aportar una visión de lo que podría mejorarse.

La INTOSAI alienta a sus EFS miembros a contribuir a las auditorías de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU dentro del contexto de los esfuerzos de desarrollo sostenible específicos de cada nación y de los mandatos individuales de cada EFS. Al mismo tiempo, la INTOSAI ha asumido el compromiso de llevar a cabo sus propias operaciones y actividades internas y externas de manera sostenible”.

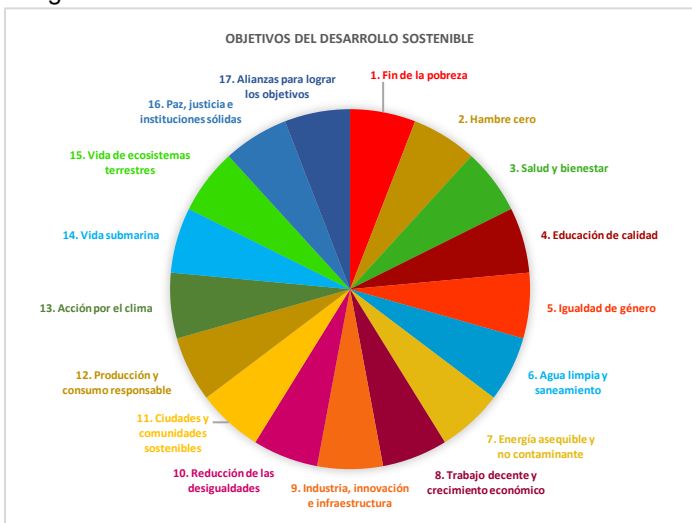
En cuanto al objeto de revisión de las auditorías de desempeño, es decir, las intervenciones públicas ya sea políticas, programas o proyectos, la Ley de Planeación señala en su artículo quinto transitorio que:

“[...] Las Administraciones Públicas Federales correspondientes a los periodos 2018-2024 y 2024-2030 podrán considerar en su contenido las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible [...]”.

De tal manera que, siguiendo una lógica de alineación en temas de planeación para el desarrollo, los ámbitos federal, estatal y municipal están emplazados a adoptar la Agenda, los ODS y sus metas en sus respectivas planeaciones y acciones de gobierno.

Bajo este contexto, el multimencionado instrumento de *soft law* [derecho blando] debe adoptarse como un referente que impulse el respeto, promoción, difusión y garantía de los derechos humanos desde un enfoque global y acoplándolo a la realidad social, jurídica y política.

En el siguiente gráfico se muestran los 17 ODS de la Agenda 2030:




**Fuente:** Elaboración propia, con base en Organización de las Naciones Unidas (ONU, consultado el 09 de octubre de 2023).

En tal sentido, estimamos importante mencionar que una adecuada incorporación de la Agenda 2030 en las intervenciones locales va mucho más allá de la identificación de correspondencia entre los ODS y las metas con los instrumentos de planeación. Por lo anterior, una implementación integral considera el enfoque de la Agenda 2030 en el diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de planes y programas públicos. Esta incorporación requiere asegurar el cumplimiento de criterios normativos, teóricos y metodológicos en cada una de las etapas que completan el ciclo de vida de políticas, planes y programas.

Por ejemplo, en cuanto al tema de la educación, la ONU señala que ésta es la clave para poder alcanzar muchos otros ODS, ya que, cuando las personas acceden a una educación de calidad, pueden trascender el ciclo de la pobreza, contribuyendo a reducir las desigualdades y a empoderar a las personas para que lleven una vida más saludable y sostenible (Naciones Unidas).

En el caso de las Instituciones públicas de educación superior, sus funciones esenciales impactan particularmente al ODS 4, educación de calidad. Al respecto, es posible identificar algunas metas de dicho ODS a las que contribuyen las instituciones de educación superior:

ODS	Meta
	<p>Meta 4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una <u>formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.</u></p>
	<p>Meta 4.4. De aquí a 2030, <u>aumentar</u> considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las <u>competencias necesarias</u>, en particular <u>técnicas y profesionales</u>, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.</p>
	<p>Meta 4.7. De aquí a 2030, asegurar que <u>todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios</u> para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la <u>contribución de la cultura al desarrollo sostenible.</u></p>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Organización de las Naciones Unidas (ONU, consultado el 09 de octubre de 2023).

Retomando, la auditoría de desempeño adquiere el carácter de relevante, en tanto sea capaz (desde su planificación y diseño) de valorar en qué medida las actividades y/o componentes contribuyen al logro de los

ODS, en el ámbito de intervención correspondiente de cada esquema de gobierno y sus instituciones.

Para ello, es importante que los organismos de fiscalización incluyan entre sus procedimientos de revisión aquellas auditorías que refieren las ISSAI, y particularmente en el caso de las auditorías de desempeño considerar el enfoque de revisión de los avances logrados respecto a las metas de los ODS, partiendo desde la preparación para la implementación de éstos.

Precisamente, respecto a este punto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emitió en 2019 un documento denominado “El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, [PNUD], 2019), con el cual estableció una propuesta de metodología para evaluar los avances en la implementación de la Agenda y los ODS. El valor de esta publicación, entre otros, es contar con un referente para la aplicación de procedimientos de auditoría que pudieran permitir conocer los resultados en la implementación de la Agenda y los logros respecto a las metas de los ODS por parte de los organismos fiscalizados.

## **V. La auditoría en su modalidad coordinada**

En México, las auditorías coordinadas podrían considerarse una práctica común en el ámbito de la auditoría gubernamental, las cuales, se llevan a cabo en colaboración entre diferentes entidades de fiscalización y control, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) y órganos de control, entre otros organismos públicos, con el fin de realizar una revisión con mayor amplitud de la gestión financiera y el desempeño de las entidades del sector público.

Bajo la noción genuina de la coordinación, es que se presume una visión o una perspectiva más completa y objetiva de las operaciones y resultados, particularmente sobre los logros alcanzados en los programas con relación a la asignación del presupuesto, promoviendo la mejora continua en la gestión pública y fortaleciendo los mecanismos de control y supervisión en el país.

Por lo que hace a los actos coordinados de auditoría, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene la atribución de practicar esta modalidad de revisiones con base en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el cual refiere a la facultad de la ASF para llevar a cabo auditorías a través de mecanismos de coordinación, emitiendo para ello los lineamientos técnicos correspondientes a tales actos.

En este sentido, la propia ASF emitió en 2016 los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado Auditorías Coordinadas ASF-EFSL Cuenta

pública 2015 (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2016), documento que tuvo por objeto regular el desarrollo de las auditorías coordinadas, específicamente de aquéllas con las que se revisa la cuenta pública.

En el ámbito estatal, en Guanajuato, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato dispone dentro del capítulo I “Disposiciones generales”, en el artículo 12, la posibilidad para que la Auditoría Superior de ese Estado suscriba acuerdos o convenios con otros entes u órganos de control para realizar auditorías coordinadas.

Es justo a la luz del ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos, que cobra importancia el establecimiento de vínculos de coordinación, en este caso entre organismos de control, que favorezcan la contribución al mencionado objetivo, apoyado desde el reconocimiento de la propia INTOSAI para que los entes de fiscalización impulsen la adopción de la Agenda desde las competencias de éstos.

## **VI. Experiencia de coordinación entre la ASEG y el OIC de la UG: una buena práctica**

En el año 2017, la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato suscribió con la Universidad de Guanajuato un convenio de colaboración, con la finalidad de compartir procedimientos en materia de auditoría y revisiones. Dicho acontecimiento sentó las bases de coordinación interinstitucional entre el organismo de fiscalización estatal y la Universidad.

En dicho documento se estableció como objeto, entre otros, coordinar las acciones para la fiscalización del desempeño de los programas de la Universidad de Guanajuato, así como coordinarse para la planeación y ejecución conjunta de auditorías financieras, de cumplimiento o de desempeño.

Del mismo modo, homologar procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatales de Fiscalización, entre otras, orientadas al fortalecimiento institucional de ambas instituciones.

En ese escenario, en el mencionado 2017 se realizó la primera auditoría coordinada de desempeño a uno de los programas presupuestarios de la Universidad de Guanajuato, procedimiento que estuvo orientado a examinar el diseño de este, con base en metodologías para la formulación de políticas y programas, específicamente con la Metodología de marco lógico. El resultado de esta colaboración, además de reforzar aspectos clave del programa auditado, fue que el Órgano Interno de Control replicó en años posteriores a dicha auditoría el ejercicio de evaluación al resto de programas presupuestarios de la propia Universidad.



Años más tarde, en el 2022 se incluyó en el Programa General de Fiscalización de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato la auditoría de desempeño a otro de los programas presupuestarios de la Universidad, pero esta vez con un enfoque a resultados.

Este acto se realizó de manera coordinada con el Órgano Interno de Control universitario, lo que significó la planificación de diversas actividades —planeación, capacitación del personal, realización de un estudio previo y coordinación de la ejecución, por mencionar algunas— orientadas a fortalecer las capacidades técnicas de los equipos de auditoría y compartir técnicas y conocimientos que redundaron en el cumplimiento de los propósitos de la revisión.

Respecto a este último ejercicio, en fecha 11 de mayo de 2023 fue aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Guanajuato, el dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización relativo al informe de la auditoría de desempeño coordinada de mérito.

El valor añadido de este acto de fiscalización radicó en la posibilidad de homologar y replicar al interior de la Universidad, la metodología de la revisión de esta naturaleza, bajo el enfoque que resulte más útil para la mejora en los programas de la Universidad, afianzando con ello una cultura preventiva, de autoevaluación y de mejora continua.

Ello, se puede adelantar, ha tenido un impacto significativo en la relación ente fiscalizador-sujeto fiscalizado, pues ha permitido al primero conocer con mayor amplitud la materia a revisar y la operación del sujeto, y a este último, le ha sido posible incorporar, en el entorno universitario y en el marco de su autonomía, las recomendaciones que potencien el mejoramiento de sus programas presupuestarios.

Es en mérito de este ejercicio que, se estima prudente exhortar a que se tome este referente como un insumo de valor para la programación y ejecución de auditorías de desempeño coordinadas, pues no tenemos duda de que sólo a través de una visión genuinamente de prevención y de detección se puede abonar a mejorar la vida en comunidad.

## VII. El derecho humano a la buena administración

Dentro del articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra como tal un precepto que aborde de manera específica el derecho humano a la buena administración, sin embargo, a nuestro criterio, sí hay parámetros o cánones que establecen la directriz para el uso de los recursos públicos y, las bases del sistema normativo e institucional que busca erradicar cualquier práctica que pueda engendrar corrupción.

Bajo este orden de ideas, Es posible compartir como un ejemplo de derecho positivo vigente que —en la más moderna carta de derechos estatal—, la Constitución Política de la Ciudad de México (artículo 60), en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (artículo 2) y en la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (artículo 36), hay un reconocimiento expreso al nombrado derecho a la buena administración pública, mismo que se vincula e interrelaciona con otros, como el derecho a la información, transparencia, tutela judicial efectiva, prerrogativas de carácter prioritario en términos del artículo 1º constitucional, bajo la premisa de que todos aquellos derechos fundamentales que amplíen la protección de los derechos de las personas, resultan un imperativo para su acatamiento a las autoridades y un margen de disfrute para los gobernados.

Por otra parte, también en el ámbito normativo extranjero localizamos en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano, la referencia siguiente:

25. Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana. En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros...

En tal sentido, la buena administración pública constituye un derecho humano de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de igual manera, que con sustento en dicho derecho, se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales como lo representa precisamente la planeación, diseño y ejecución de auditorías de desempeño bajo un esquema de coordinación interinstitucional de cara a la obtención de diagnósticos objetivos que permitan incentivar mejores resultados en la aplicación de recursos públicos a través de programas gubernamentales.

## Conclusiones

El uso, la aplicación y el cuidado de los recursos económicos es una actividad que ha adquirido gran relevancia a la luz de la consolidación de la reforma constitucional en materia del combate a la corrupción que fue difundida en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo del 2015.

A una década del inicio de la vigencia de dichas adecuaciones constitucionales, desde el enfoque nacional en México, ha habido varios avances tendientes a su consolidación efectiva, pero también hay diversas

áreas de oportunidad que requieren ser solventadas para mejorar el cuidado de los recursos públicos e incentivar mecanismos preventivos y, en su caso, la aplicación eficaz del derecho administrativo disciplinario bajo estándares prudentes que hagan efectivos los derechos fundamentales.

Bajo este contexto, en un Estado democrático, los ejercicios de auditorías y revisiones, en tanto mecanismos de rendición de cuentas y de fiscalización gubernamental, deben ejecutarse bajo un cariz objetivo y de colaboración y empatía entre los Órganos de Control, sin que se utilicen como medios o vehículos para amedrentar, hostigar, intimidar, presionar, así como interferir en la autonomía e independencia de las áreas evaluadas.

La importancia de realizar auditorías de desempeño radica en que permite medir y evaluar la eficiencia, eficacia y productividad del ejercicio de los recursos respecto a los resultados esperados tras la implementación de una política, programa presupuestario o proyecto, con la intención de incentivar la optimización de los recursos. Dicho de otra manera, implica hacer efectivo el texto constitucional del artículo 134, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo este orden de ideas, es relevante privilegiar ejercicios de auditorías con un enfoque de utilidad pública para la sociedad, debiendo para ello planear de manera eficiente la ejecución y el impacto que tendrán.

En tal sentido, habrá que seguir trabajando en la planeación técnica e idónea de las auditorías, pues ello implica también el uso de los recursos públicos, bajo una visión de homologación de procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales.

Así pues, se tiene la certeza de que todas las ideas y, sobre todo, las acciones que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas de los sectores público y privado, coadyuvarán a la buena administración y, consecuentemente, a alcanzar el bien público temporal (Porrúa, 2005, p. 291-296), siendo menester para ello, diseñar nuevos esquemas de fiscalización aprovechando los Sistemas Nacional y estatales de Fiscalización, siempre con respeto a la autonomía técnica y de gestión de cada órgano de control.

Finalmente, es una labor de gran relevancia asumir la satisfacción o cumplimiento de las obligaciones que hacen patente la bilateralidad de la norma jurídica con el propósito de dar contenido y eficacia al derecho humano a la buena administración como componente insoslayable del "bien vivir" colectivo.

## Referencias

[1] Arellano Gault D. (coord.). (2004). Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por

resultados en américa latina. [En línea], [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/maslla\\_rein\\_gob.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/maslla_rein_gob.pdf).

- [2] Arens AA Randal JE, y Beasley MS. (2007). Auditoría, un enfoque integral. Trad. Aída Gabriela Valladares Franyuti. [En línea], [https://bibliotecaonline.milaulas.com/pluginfile.php/45/mod\\_data/content/63/Auditor%C3%ADa%20un%20Enfoque%20Integral.pdf](https://bibliotecaonline.milaulas.com/pluginfile.php/45/mod_data/content/63/Auditor%C3%ADa%20un%20Enfoque%20Integral.pdf).
- [3] Díaz Müller LT (coord.). (2010). V Jornadas: Crisis y derechos humanos, México, D.F., Pemex-UNAM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 117-137.
- [4] Dussauge Laguna, M. (2015). Los orígenes de la Gestión por Resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4 (2), 89-110.
- [5] Franciskovic J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 28-33.
- [6] Gamero Casado E. y Fernández Ramos S. (2016). *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 13a. ed., Madrid, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 124.
- [7] Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público, (2007) *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 149-210. [En línea], <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>.
- [8] Moore MH. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Trad. Xavier Castanyer Folch. Paidós Ibérica.
- [9] Osborne D. y Gaebler T. (1994). *La reinención del gobierno la influencia empresarial en el sector público*, Trad. Mario Alberto Galmarini (caps. 1-6) y Fernando Pardo Gella (caps.7-11). Ediciones Paidós.
- [10] Porrúa Pérez F. (2005). *Teoría del Estado* (39ªed.). Editorial Porrúa, México, 291-296.
- [11] Rittel Horst WJ y Webber M. (1973). Dilemmas in a general Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, (2), 155-169.
- [12] Rojas Caballero AA. (2015). *Los Derechos Humanos en México* (2ª ed.). México, Porrúa, 70-80.
- [13] Yetano A. y Castillejos BI. (2019). Auditorías de desempeño en América Latina: ¿Mejoran la confianza en los gobiernos? *Gestión y Política Pública*, 28 (2), 407-440.
- [14] Zurbriggen C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39-64. [En línea], <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>.
- [15] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- [16] *Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- [17] *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.
- [18] *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*.
- [19] *Ley de Planeación*.
- [20] *Constitución Política de la Ciudad de México*.
- [21] *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México*.
- [22] *Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México*.

- [23] Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.
- [24] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (<https://www.cepal.org/es>).
- [25] Corte Interamericana de Derechos Humanos (<https://www.corteidh.or.cr/>)
- [26] Diario Oficial de la Federación (<https://www.dof.gob.mx/>).
- [27] Organización de las Naciones Unidas (<https://www.un.org/es/>).
- [28] Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (<https://www.intosai.org/>).
- [29] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (<https://www.undp.org/es>).
- [30] Semanario Judicial de la Federación (<https://sjf.scjn.gob.mx/>). Constitución Política de la Ciudad de México.
- [31] Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos. (1996). [En línea], disponible en [https://www.dof.gob.mx/index\\_111.php?year=2004&month=05&day=27#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2004&month=05&day=27#gsc.tab=0).
- [32] Decreto por el que se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. (2004). [En línea], disponible en [https://www.dof.gob.mx/index\\_111.php?year=1996&month=11&day=18#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1996&month=11&day=18#gsc.tab=0).
- [33] Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano.