

# Metodología de trabajo para la incorporación del derecho a la igualdad y no discriminación en las auditorías de desempeño

Alejandro González Arreola



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**GOBERNACIÓN**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**  
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR  
LA DISCRIMINACIÓN



**Autor:** Alejandro González Arreola

**Revisión y comentarios:** Mireya Del Pino Pacheco, Vidal Emmanuel Méndez Cadena y Flor de María García Sánchez.

**Coordinación editorial:** Génesis Ruiz Cota

**Diseño y formación:** Karla María Estrada Hernández

**Corrección de estilo:** Armando Rodríguez Briseño

**Primera edición:** diciembre de 2022

ISBN: 978-607-8864-04-1

© 2022. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación  
Londres No. 247, colonia Juárez,  
alcaldía Cuauhtémoc, 06600,  
Ciudad de México.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta

# Índice

<b>Presentación</b> .....	4
<b>Acerca de esta metodología de trabajo</b> .....	7
<b>Sección I.</b> Bases normativas y conceptuales para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos a la gestión pública.....	13
<b>Sección II.</b> Basamento normativo y orientaciones técnico-metodológicas para la operacionalización del derecho a la igualdad y no discriminación en las auditorías de desempeño de las intervenciones públicas para el desarrollo.....	27
<b>Sección III.</b> Orientaciones prácticas para la incorporación del enfoque antidiscriminatorio en las auditorías de desempeño de la Administración Pública Federal.....	42
<b>Referencias</b> .....	58

# Presentación

Es un hecho ya imposible de negar, habida cuenta del cúmulo de evidencia empírica producida en los últimos años, que la discriminación es un fenómeno estructural, generalizado y sistémico. Prevenirla, combatirla y eliminarla es una obligación jurídica central del Estado mexicano y debe llevarla a cabo por todas las vías democráticas necesarias para tener una mayor oportunidad de hacerle frente a todas sus manifestaciones y en todos los ámbitos donde se presenta.

El derecho humano a la igualdad y no discriminación, como bien sabemos hoy, pertenece a todas las personas, atraviesa todos los derechos y debe ser respetado, protegido, promovido y garantizado por todas las instituciones del Estado, pues se trata de un principio y un derecho llave para el ejercicio de todos los derechos: a la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la seguridad pública y ciudadana, la justicia, la vivienda, la vida, la integridad personal, el voto y el libre tránsito, entre otros.

Para el Consejo Nacional para la Prevenir la Discriminación (Conapred) éste ha sido uno de los ejes centrales de la política antidiscriminatoria de los últimos años: trabajar con las instancias públicas responsables de garantizar los derechos sin discriminación para que se conduzcan con una clara conciencia de que su actuación debe contemplar el principio de no discriminación, porque esta política no es tarea de una sola institución, sino del Estado mexicano.

Esta encomienda requiere de una aproximación transformadora del quehacer público para seguir avanzando en el programa de universalidad, transversalidad y progresividad de los derechos humanos que establece la reforma constitucional de 2011 y, de manera incisiva, en aquellas vertientes que tienen implicación en la gestión pública y en la cultura del servicio público a través de la creación de caminos y herramientas novedosos.

Integrar el enfoque de igualdad sustantiva y no discriminación a los diferentes instrumentos, tanto normativos como programáticos y ejecutivos, que dan soporte a las acciones de las instituciones públicas es una vertiente estratégica de la política pública antidiscriminatoria del Estado. Sin embargo, esta ruta de trabajo será insuficiente si no es acompañada por las decisiones y acciones pertinentes que la hagan éticamente imprescindible, viable, operativa y funcional al aparato estatal, en tanto ente responsable de la garantía de los derechos humanos.

En ese sentido, las auditorías de desempeño son otra oportunidad de encauzar, desde la perspectiva de los derechos humanos, una acción pública que debe ser eficaz y efectiva en cuanto a sus intervenciones para resolver problemas públicos complejos, como es la discriminación estructural y su círculo vicioso —y causal— con la desigualdad.

De hecho, actualmente se reconoce que este tipo de auditorías deben tomar como base los principios de derechos humanos para poder abordar patrones sistemáticos de discriminación, con el objeto de lograr resultados más amplios e incluyentes que hagan posible la universalidad de derechos. Más aún, es una condición esencial que las auditorías integren el principio de igualdad y no discriminación —clave para la inclusión de grupos excluidos y discriminados— para lograr una evaluación integral y progresiva de las intervenciones gubernamentales, que ayude a mitigar la discordancia y los efectos no deseados que se pueden generar entre los múltiples objetivos propuestos por los gobiernos a través de diferentes programas o políticas públicas.

En este sentido, para el Conapred es prioritario promover que el principio de igualdad y no discriminación se incluya en las funciones revisoras del Estado sobre su propia actuación. Con esa intención se propone esta metodología basada en preguntas y propuestas orientadoras para la integración de criterios antidiscriminatorios, mediante su operacionalización durante el desarrollo de las auditorías, de manera que quede integrado como fundamento en sus diversas etapas y dentro de sus diferentes instrumentos, y a la vez que se construya como un elemento de calidad, que debe ser valorado en el ciclo de políticas públicas.

La transversalidad deseada debe apoyarse en herramientas de gestión y evaluación que, junto con estrategias de formación para el personal que realiza audi-

torías, generen propuestas de mejora en el quehacer público, con la finalidad de hacer efectiva la igualdad sustantiva, el trato digno y no discriminatorio para todas las personas, en tanto titulares de derechos, a quienes el Estado presta bienes y servicios públicos, reconociendo que los grupos históricamente discriminados no se verán respetados si no se realizan esfuerzos deliberados y explícitos para promover su inclusión.

# Acercas de esta metodología de trabajo

Las auditorías de desempeño a las políticas y programas públicos son un instrumento privilegiado para contar con evidencia robusta y objetiva sobre la capacidad que muestran las intervenciones gubernamentales para contribuir a la resolución de los cada vez más complejos problemas públicos, en observancia de los principios de eficacia, eficiencia y economía (las llamadas 3 E); en un marco de integridad de la gestión pública. Como lo plantea la Intosai<sup>1</sup> Development Initiative (IDI, 2021), las auditorías de desempeño se pueden centrar en el análisis de cualquiera de las 3 E y en sus respectivas dimensiones o componentes.<sup>2</sup>

En términos de la eficacia en materia de intervenciones públicas para el desarrollo, las mejores prácticas internacionales recomiendan asumir una perspectiva holística, integral y balanceada en el análisis del valor público que deben generar las intervenciones gubernamentales (véase, por ejemplo, IDI y UN, 2019, o bien, Canadian Audit and Accountability Foundation, 2016). Esto se fundamenta en el reconocimiento de que los gobiernos buscan la efectuación de objetivos y la obtención de resultados múltiples y diversos, pero no exentos de tensiones entre sí, lo cual puede ocasionar impactos o externalidades no deseadas que resulten adversos. Por ejemplo, proveer un incentivo a un pequeño productor rural por cada hectárea que siembra, puede favorecer su productividad y la sostenibilidad de sus medios de vida,

<sup>1</sup> El acrónimo Intosai corresponde a International Organization of Supreme Audit Institutions (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

<sup>2</sup> México es miembro de pleno derecho de la Intosai, la cual proporciona apoyo mutuo a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a quienes proporciona normas de fiscalización de alta calidad para el sector público para promover una auditoría eficaz e independiente; además, que promueve la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la mejora continua del desempeño de las EFS.



pero puede también originar efectos adversos de deforestación de zonas boscosas si la intervención pública omite la observancia al derecho a un medio ambiente sano y sostenible, y los objetivos programáticos que de éste se derivan.

En la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la comunidad de práctica internacional reconoció que una de las principales limitaciones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para lograr resultados más extendidos e inclusivos fue que dicho marco omitió “abordar los patrones sistemáticos de discriminación y violaciones de derechos que mantienen a muchas personas en la pobreza” (ONU e IDI, 2019: 13), por lo cual los beneficios del desarrollo alcanzados dejaron fuera a amplios segmentos de la población mundial, recomendando entonces que los ODS se “fundamentaran en los principios y estándares de derechos humanos” (ONU e IDI, 2019: 13), como el de igualdad y no discriminación.<sup>3</sup>

De esta forma, la omisión del principio de igualdad y no discriminación en las intervenciones públicas para el desarrollo puede generar efectos adversos no deseados en la capacidad que tienen segmentos diversos de la población en la realización plena de sus derechos humanos fundamentales. Como lo demuestran los recientes desarrollos en materia de fiscalización de los ODS (IDI y UN, 2019), las auditorías de desempeño pueden ser un instrumento privilegiado a fin de fortalecer la preparación y capacidades de las administraciones públicas para asumir una perspectiva holística, integradora y balanceada del valor público que deben agregar los gobiernos en la efectucción de sus objetivos de desarrollo, mitigando las tensiones y efectos adversos no deseados que origine la actuación cotidiana de sus distintos sectores en la búsqueda de realización de sus objetivos particulares. Una condición *sine qua non* para ello es la incorporación de principios generales de actuación fundamentados en estándares de derechos humanos a las labores de control y fiscalización del sector público, como lo es el de igualdad y no discriminación.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, PNUD (2016: 13-16), o bien, los resultados del análisis sumativo de desempeño de los ODM en Indonesia realizados por su entidad de fiscalización superior (BPK RI, 2018).

<sup>4</sup> Como los plantean IDI y ONU: “para que el desarrollo sea incluyente y justo, sin dejar a nadie atrás, éste debe fundamentarse en los principios y estándares de derechos humanos” (2019: 13). En términos de

## ¿Cuál es el propósito y uso sugerido de esta metodología de trabajo?

En este contexto, la presente metodología de trabajo busca ofrecer criterios y lineamientos generales que guíen la labor del control interno en la Administración Pública Federal (APF) para la operacionalización del derecho de igualdad y no discriminación en las distintas etapas e instrumentos técnico-metodológicos que sustentan la realización de sus auditorías de desempeño a las políticas y programas de desarrollo de los diversos sectores de la administración pública. De esta forma, las auditorías de desempeño podrán también contribuir al fortalecimiento y aplicación efectiva del marco normativo antidiscriminatorio que las instituciones de la APF tienen la obligación de cumplir (en el ámbito de sus competencias), coadyuvando así al robustecimiento de la perspectiva holística del valor público que debe agregar el sector público federal en su conjunto para la efectucción de sus objetivos de desarrollo, incluida su contribución al marco de desarrollo de los ODS y obligaciones relativas a la transversalidad.

Este documento no es un manual, ni una guía prescriptiva de estándares y procedimientos detallados, sino una metodología general que busca proveer las bases conceptuales, normativas, principios de actuación y orientaciones básicas para i) la operacionalización del principio de igualdad y no discriminación en la gestión pública y ii) orientar la forma en la que ésta puede ser sujeta de auditoría desde la perspectiva del desempeño. Por tanto, este documento está dirigido principalmente a las personas servidoras públicas responsables del diseño técnico-metodológico e implementación de las auditorías de desempeño.

Para la adecuada implementación operativa de esta metodología de trabajo de orden general, se busca que las instancias técnicas rectoras del control interno, en sus respectivos ámbitos de competencia, adapten sus manuales, formatos y guías para la

---

estándares la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha publicado un útil compendio de aquellos vinculados a las obligaciones del Estado de “respetar” y “garantizar”, siendo estos últimos los de carácter activo y, por tanto, con mayor aplicabilidad a las políticas públicas generadas desde el poder ejecutivo (CIDH, 2019).

realización de la auditoría de desempeño, de forma tal que las prescripciones generales aquí ofrecidas se ajusten a la arquitectura regulatoria y prácticas internas que sustentan y orientan sus auditorías de desempeño particulares.

## ¿Cómo fue desarrollada esta metodología general?

La presente metodología de trabajo fue desarrollada siguiendo el mandato que establece el artículo 1º constitucional a las instituciones del Estado mexicano de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de todas las personas sin distinción de su origen étnico, nacional, tono de piel, apariencia física, lengua o idioma, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil o cualquier otra característica que atente contra la dignidad humana.<sup>5</sup>

En conexión, el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pro-naind) 2021-2024, cuya coordinación recae en el Conapred, plantea en su objetivo 6: “Promover y articular la política nacional contra la discriminación y por la igualdad para todas las personas”. Una de sus acciones prioritarias es la necesidad de impulsar la incorporación de criterios de igualdad y no discriminación en los instrumentos para realizar auditorías de desempeño, en congruencia con las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación.

En este marco, la versión inicial de la presente metodología de trabajo fue desarrollada desde la perspectiva del Conapred, instancia facultada para coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la APF en materia de prevención y eliminación de la discriminación, bajo la conducción y coordinación del equipo de la Coordinación de Estudios, Legislación y Políticas Públicas y la contribución de personas expertas en materia de operacionalización del derecho de igualdad y no discriminación en la gestión pública.

<sup>5</sup> En consistencia con la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación (LFPED).

Para ello, además del marco normativo internacional y nacional, se tomaron como fundamento basal dos robustos cuerpos de literatura tanto académica como gris: por un lado, la relativa a los principios y estándares de derechos humanos (entre los que se ubica el derecho a la igualdad y no discriminación) y su operacionalización en la gestión pública y, por el otro, la literatura relativa a los principios, estándares, manuales de actuación, guías generales y profesionales en materia de auditoría de desempeño de intervenciones públicas para el desarrollo, generados por instituciones globales rectoras en materia técnica, como la IDI.

## ¿Cuál es el contenido de esta metodología de trabajo?

La presente metodología de trabajo está integrada por tres secciones principales. Cada sección anticipa y busca responder preguntas básicas que una instancia de control tendría para operacionalizar el derecho a la igualdad y no discriminación en las auditorías de desempeño a las políticas y programas de desarrollo<sup>6</sup> que implementan los distintos sectores de la administración pública.

En la primera sección se ofrecen las bases conceptuales y normativas de la incorporación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en la gestión pública, a partir de tres preguntas orientadoras básicas, a saber:

- i. ¿Por qué se requiere incorporar el enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones públicas para el desarrollo?
- ii. ¿Qué es y en qué consiste el enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública?
- iii. ¿Qué es y en qué consiste el enfoque de igualdad y no discriminación en la gestión pública?

<sup>6</sup> Las políticas y programas de desarrollo integran tanto aquellas consideradas como tales en las normas aplicables que regulan la Planeación Nacional para el Desarrollo, así como su posterior desagregación en programas y presupuestos de orden sexenal y anual.

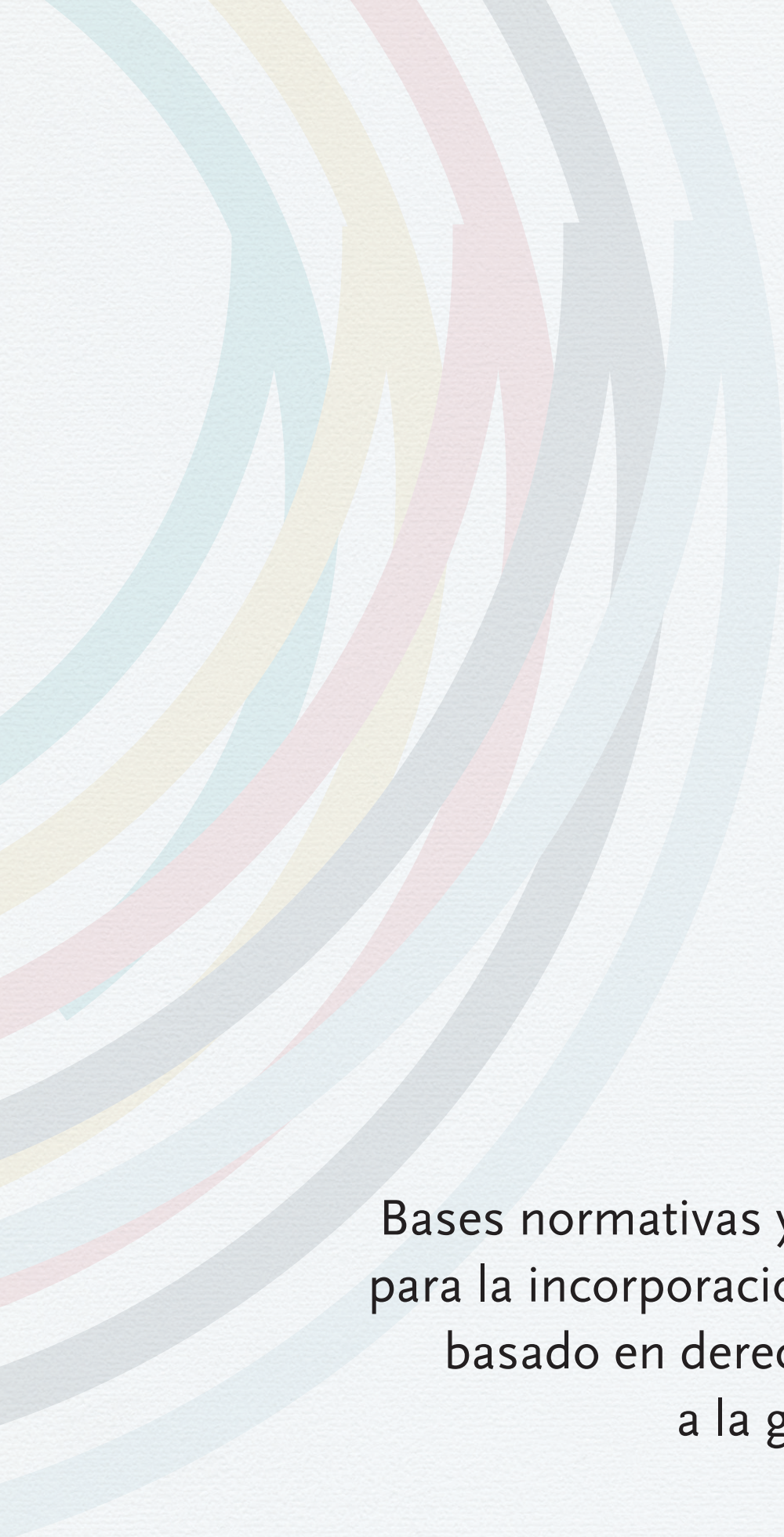
En la segunda sección se aborda el basamento conceptual y orientaciones técnico-metodológicas para la operacionalización del derecho a la igualdad y no discriminación en las auditorías de desempeño de las intervenciones públicas para el desarrollo, a partir de dos preguntas orientadoras:

- i. ¿Por qué incorporar el EBDH a las actividades de auditoría de las entidades de control y fiscalización?
- ii. ¿Cómo se puede incorporar y operacionalizar el EBDH y el enfoque antidiscriminatorio a las auditorías de desempeño?

En la tercera y última sección se abordan orientaciones prácticas para la operacionalización del enfoque antidiscriminatorio en las auditorías de desempeño de las intervenciones públicas para el desarrollo de la APF, a través de su incorporación a lo largo de las *tres etapas de auditoría* establecidas por la Secretaría de la Función Pública en su *Guía general de auditoría pública* (SFP, 2018)<sup>7</sup> y su respectivo seguimiento y supervisión. En conexión, esta sección responde a dos preguntas básicas:

- i. ¿Cómo se puede incorporar el enfoque antidiscriminatorio en las etapas de planeación, ejecución e informe de las auditorías de desempeño en la APF?
- ii. ¿Cómo se puede incorporar el enfoque antidiscriminatorio en el posterior seguimiento y supervisión de las auditorías de desempeño en la APF?

<sup>7</sup> Disponible en <<https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-general-de-auditoria-publica-marzo-2018>> y regulada mediante el “ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección”.



## **SECCIÓN I.**

Bases normativas y conceptuales  
para la incorporación del enfoque  
basado en derechos humanos  
a la gestión pública

En esta sección se ofrecen las bases normativas y conceptuales de la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública, a partir de preguntas orientadoras básicas. La primera de ellas aborda la justificación que inspira y sustenta el desarrollo de esta metodología.

## ¿Por qué se requiere incorporar el enfoque basado en derechos humanos a las intervenciones públicas para el desarrollo?

Las razones son de diverso tipo y alcance, pero destacan fundamentalmente dos. Primero, las de orden ético-jurídico: porque los Estados nacionales están obligados a hacerlo, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Segundo, las de orden técnico: porque la incorporación del enfoque basado en derechos fortalece la eficacia de las intervenciones públicas para el desarrollo, en tanto que contribuye a que las administraciones públicas efectúen sus objetivos de desarrollo desde una perspectiva holística, integradora y balanceada<sup>8</sup> y, por tanto, incluyente, compartida y sostenible. A continuación, se sustentan y discuten ambos argumentos.

<sup>8</sup> Ello implica colocar a la persona, en tanto portadora de derechos y libertades, en el centro de la actuación del Estado en materia de políticas públicas diversas, reconociendo que éstas pueden generar tensiones entre sí en la búsqueda de la realización de sus objetivos específicos sectoriales. En conexión, cada política pública debe tomar no sólo una perspectiva estrictamente sectorial (p. e., salud), sino ver cómo sus objetivos específicos pudieran limitar o erosionar el acceso efectivo de la persona a la realización de otros derechos.

## *Del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y el principio de igualdad y no discriminación en la gestión pública como obligación de los Estados nacionales*

La ONU determina los derechos humanos como “derechos inherentes a todas las personas. Definen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder, especialmente el Estado. Delimitan el poder del Estado y al mismo tiempo exigen que el Estado adopte medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos” (ACNUDH, 2016: 1).

En esencia, los derechos humanos son derechos subjetivos. Un derecho subjetivo es “toda expectativa jurídica positiva (de prestación) o negativa (de no lesión)” (Ferrajoli, 2006: 33). Esto implica que los derechos humanos son expectativas formadas en todas las personas con relación a la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y el resto de las personas, respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera dignidad humana (Vázquez y Serrano, 2012). En conexión, los derechos humanos son exigencias éticas justificadas y especialmente importantes, por lo que deben ser protegidas eficazmente a través del aparato jurídico. Éstas se encuentran fundamentadas y reguladas por el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).<sup>9</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es el documento fundacional del DIDH, en la cual las naciones firmantes establecen y se comprometen al reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Declaración da cuenta del acuerdo respecto a la integración de todos los derechos como una misma aspiración para la humanidad sin reconocer jerarquías ni diferencias entre ellos; cada derecho se ve fortalecido por la presencia del otro, fundamentando así los

<sup>9</sup> El DIDH establece las obligaciones que los Estados deben respetar. Al ser partes en los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Para ello, el DIDH implica el desarrollo jurisprudencial de los propios derechos establecidos y regulados por éste, estableciendo así sus criterios de aplicación e interpretación desde los principios que lo sustentan como, por ejemplo, el principio *pro persona* (véase <<https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>>).



principios de integralidad e indivisibilidad. De esta forma, la Declaración reconoce los derechos a la seguridad social, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la educación y a la vida cultural, a la par que reconoce los derechos a no ser torturado, al debido proceso, a la intimidad, a la libertad de movimiento, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión y los derechos políticos, entre otros.

Sin embargo, por razones de contexto histórico, este conjunto de exigencias éticas y especialmente importantes fueron protegidas como derechos humanos no mediante uno, sino dos tratados vinculantes, el de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales (DESC).<sup>10</sup> A su vez, estos tratados tienen un comité, que se encarga de velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en los tratados mencionados a través de dos mecanismos: la revisión de los informes que entregan los países y la resolución de quejas individuales presentadas por presuntas víctimas de la violación de derechos humanos de algún país en particular. En el cumplimiento de sus obligaciones estos órganos emiten resoluciones, que sirven como insumos para identificar los extremos de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En la medida en la que los derechos humanos tienen como principal contenido valores morales de especial relevancia, es pertinente suponer que deben ser reconocidos para todas las personas, independientemente de su origen étnico, nacional, tono de piel, apariencia física, lengua o idioma, entre otros. Este es el sustento ético-filosófico del principio de universalidad de los derechos humanos. Ahora bien, este principio no debe ser interpretado como la aplicación no diferenciada de las obligaciones de derechos humanos de los Estados, ya que esto tiende a invisibilizar las diferencias y desigualdades de las personas y sus contextos, lo que resulta en una práctica excluyente contraria a la propia idea de universalidad. En conexión, debe ser comprendido y utilizado desde la experiencia concreta de las personas, de conformidad con un tiempo

<sup>10</sup> Vázquez y Serrano (2012: 148-149) ofrecen un interesante recuento histórico sobre esta división en dos tratados distintos, que resulta contraintuitiva si se consideran los principios de integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos. Establecen cómo la Guerra fría terminó influyendo para que los países de cada uno de los dos bloques dominantes argumentaran en favor de priorizar distintos derechos, ante lo cual se definió que serían dos tratados diversos, aunque en los preámbulos de ambos documentos se reiteró la integralidad e indivisibilidad de ambas categorías de derechos.

y espacio determinados, de tal forma que se promueva la inclusión desde la propia realidad que viven las personas. Por tanto, la universalidad de los derechos humanos está estrechamente vinculada con los principios de igualdad y no discriminación.<sup>11</sup>

De esta forma, el principio de igualdad y no discriminación constituye la esencia de los derechos humanos y contribuye a reducir las desigualdades enfrentadas por las personas por múltiples razones y en muchos ámbitos.<sup>12</sup> Por ello se estableció que toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación por diversos motivos, así como el derecho a la igualdad sustantiva.

En México, el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el eje articulador para la realización efectiva de los derechos humanos. Con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se plasman las obligaciones del Estado para garantizar los derechos humanos; en este artículo se dispone que la interpretación de las normas en esta materia sea de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Se establece la obligatoriedad para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Con esta reforma, el orden constitucional mexicano asume el desarrollo jurisprudencial, los criterios de aplicación e interpretación propios del DIDH, como el principio *pro persona*.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Para una discusión más profunda sobre el alcance del principio de universalidad en los derechos humanos, véase Vázquez y Serrano (2012).

<sup>12</sup> Es por ello que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entiende a la igualdad y no discriminación como principio rector, como derecho y como garantía, es decir, que se trata de un principio cuya trascendencia impacta en todos los demás derechos consagrados a nivel del derecho interno de cada nación y del derecho internacional. Véase CIDH (2019).

<sup>13</sup> Para un compendio analítico de los conceptos básicos en materia de derechos humanos aquí referidos y su aplicación en México derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, véase Carbonell (2012). Para un abordaje más detallado del principio *pro persona* y su aplicación en el contexto mexicano, véase González (2016). Una discusión más detallada sobre los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como su aplicación práctica en el contexto mexicano, véase Vázquez y Serrano (2012).

Asimismo, el artículo primero se acoge al principio de igualdad y no discriminación<sup>14</sup> al establecer que “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, la orientación sexual, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (CPEUM).

Ahora bien, la obligación de las autoridades públicas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, e igualdad y no discriminación, no puede efectuarse sino a través del conjunto de sus normas, instituciones, regulaciones, planes, programas, presupuestos y demás dispositivos de gestión pública que conforman su actuación cotidiana. Es decir, mediante la incorporación y operacionalización del EBDH en los diversos instrumentos de la gestión pública al alcance del Estado.

## *El rol del EBDH y el principio de igualdad y no discriminación en la eficacia de las intervenciones públicas para el desarrollo: el racional técnico*

Los diversos balances realizados por la comunidad de práctica internacional a los avances, retos y limitaciones del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU coinciden en que, a pesar de sus innegables contribuciones, éstos generaron resultados desiguales entre países, regiones y grupos poblacionales alrededor del mundo, profundizando las brechas de desigualdad e inequidad, lo cual resultó contrario a los propósitos ulteriores que buscaban alcanzarse con los ODM (BPK RI, 2018; PNUD, 2016; UNITAR, 2016, citado en PNUD, 2016). Entre las principales causas de esta problemática, destacan tres: i) la falta de reconocimiento de que los complejos pro-

<sup>14</sup> Debido a que la igualdad y no discriminación se entiende como principio rector, como derecho y como garantía (CIDH, 2019), es considerada como un “derecho llave” cuyo ejercicio pleno permite el acceso y la expansión de otros derechos.

blemas de desarrollo son multidimensionales y están interconectados los unos con los otros de forma sistémica; ii) la falta de reconocimiento de que los complejos problemas de desarrollo se manifiestan de forma diversa en países con distintos niveles de desarrollo, y iii) la falta de reconocimiento de que los grupos históricamente discriminados no se beneficiarán de los avances en el desarrollo si no existen esfuerzos deliberados para su visibilización, inclusión y monitoreo de su progreso (IDI y UN, 2019: 13).

En conexión, las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, así como por los diversos paneles temáticos de personas expertas al Grupo Abierto de Trabajo responsable de la elaboración de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, fueron coincidentes en que el más relevante de los principios rectores del nuevo marco debería ser “no dejar a nadie atrás” y que, para lograrlo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deberían fundamentarse en los principios y estándares de derechos humanos, particularmente en los de igualdad y no discriminación (ONU, 2015: preámbulo).

Se estableció que la falta de incorporación a los ODM del conjunto de derechos políticos y civiles de las personas, desde donde se derivan principios antidiscriminatorios como el derecho a la igualdad y a la protección contra la discriminación, contribuyó a la exclusión de grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad de los beneficios del desarrollo. Asimismo, se planteó que la ausencia de una perspectiva de derechos derivó en que los ODM centraran sus objetivos en el acceso a servicios, omitiendo las dimensiones de calidad, asequibilidad y adecuación cultural, las cuales resultan clave para la inclusión efectiva de las personas en situación de vulnerabilidad (IDI y UN, 2019).

De igual manera, las representaciones de Alemania, Finlandia, Francia, Noruega y Samoa ante el Grupo Abierto de Trabajo de los ODS insistieron en la necesidad de la inclusión explícita del EBDH como uno de sus principios fundamentales. Esto se valoró como una condición necesaria para que se asuma una perspectiva holística, integradora y balanceada del valor público que deben agregar los gobiernos en la efectuaración de sus objetivos de desarrollo, mitigando las tensiones que puede llegar a generar la actuación cotidiana de los distintos sectores de la administración pública en la búsqueda de realización de sus objetivos particulares y sus efectos adversos de

exclusión en los grupos en situación de vulnerabilidad. En suma, como una condición de eficacia en las intervenciones para el desarrollo de los gobiernos.<sup>15</sup>

## ¿Qué es y en qué consiste el EBDH en la gestión pública?

Como lo afirman Rodríguez Zepeda y González Luna (2019), así como González Arreola (2019), el campo analítico de los derechos humanos (DDHH) desde la disciplina de las políticas públicas es un paradigma en construcción. El abordaje seminal de los DDHH desde el derecho internacional y la filosofía política ha posibilitado construir un cuerpo robusto de conceptos y categorías que los definen y delimitan, así como de principios de actuación (de corte normativo), que permiten sustentar su aplicación e interpretación.

Sin embargo, estos abordajes disciplinarios han resultado claramente insuficientes para orientar y sustentar las complejas funciones derivadas de las obligaciones de los Estados de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, de conformidad con los principios de “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, y, en su caso, “de prevenir, investigar, sancionar y reparar” las violaciones a éstos. Una aproximación que brinda orientaciones operacionales para superar estas limitaciones es el “enfoque basado en derechos humanos” (*rights-based approach*).

El enfoque de derechos tiene un momento definitorio en la Declaración del derecho al desarrollo —impulsada fuertemente por los países africanos recientemente

<sup>15</sup> En la aplicación del EBDH subyace la idea de que el desarrollo no beneficiará a las personas pertenecientes a los grupos en situación histórica de discriminación si las actuales asimetrías de poder que excluyen a estos grupos permanecen intocadas. Por ejemplo, cuando exista un auge económico las mujeres o las personas de los pueblos y comunidades indígenas no se beneficiarán de las oportunidades de mayores ingresos de la misma forma que los hombres o las personas no indígenas en ausencia de medidas explícitas de inclusión, igualdad o acciones afirmativas (como las establecidas por la LFPED), que mitiguen las condiciones asimétricas de poder que prevalecen de forma estructural en la sociedad y que limitan su acceso a los mercados laborales, o bien, su progresión en los mismos de forma igualitaria a sus pares hombres o no indígenas.

independizados—, proclamada por la ONU en 1986, en la que se reconoce la relevancia del vínculo entre los derechos humanos, el desarrollo y la pobreza (ONU, 1986). En este documento se aborda la necesidad de superar los “obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos” y, considerando que las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, se expresa la necesidad de que los Estados otorguen la misma atención urgente al conjunto de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) que a los políticos y civiles.

De esta forma, el enfoque de derechos surge como un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y las políticas de desarrollo con la finalidad de asegurar que éstas tuvieran una concepción integral de los derechos humanos, incluyendo los DESCA y dejando atrás el énfasis histórico en materia de derechos civiles y políticos que se impulsó durante la Guerra fría por las democracias liberales occidentales. Este enfoque enfatiza los atributos de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, para brindar orientaciones de principios que permitan “internalizar en la acción estatal la dinámica del funcionamiento de los derechos humanos, particularmente las políticas de desarrollo” (Vázquez y Serrano, 2012: 151).

Ello implica que los Estados deben dirigir todo su actuar de conformidad con ciertos principios de derechos humanos para la consecución de los mismos entre su población, expresados en sus planes, programas, presupuestos y demás instrumentos de políticas públicas. Es decir, las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos (respetar, proteger, garantizar y promover) deben ser realizadas para todos los derechos en su conjunto (incluidos los DESCA) y en apego a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, rendición de cuentas, participación, empoderamiento y no discriminación.

Operacionalmente, el enfoque de derechos humanos no sugiere que un Estado deba desarrollar un plan o política específica de derechos humanos, sino darle perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas, particularmente en los distintos sectores de la administración pública vinculados de forma directa con la realización de los derechos humanos de las personas (salud, educación, desarrollo social, desarrollo rural, medio ambiente, etc.) durante todas las distintas etapas del ciclo de gestión

pública (planificación, programación, presupuestación, ejercicio/implementación, seguimiento/control y evaluación). Este enfoque no concibe la implementación de los derechos humanos como el fin ulterior, sino como una contribución definitiva para el pleno desarrollo de las personas, por lo que puede relacionarse con fines específicos que contribuyan al mencionado propósito ulterior como, por ejemplo, la erradicación de la pobreza (Abramovich, 2006).

Siguiendo esta línea argumentativa, Vázquez y Serrano (2012) plantean que, en la introducción del enfoque de derechos humanos a las políticas públicas, el principio de indivisibilidad no implica el diseño de programas omnicomprendivos (todos los derechos de forma simultánea y con la misma prioridad programática, lo cual resulta inviable), sino la identificación de derechos con los impactos más amplios y profundos en el conjunto de derechos, los cuales están llamados a ser priorizados en términos programáticos. Aquí la interpretación subyacente del principio de indivisibilidad es que, debido a que los derechos están interrelacionados entre sí, el avanzar un derecho puede tener impactos de avance en otros derechos inherentemente relacionados.

Para efectos de política pública, en donde las intervenciones necesariamente implican tener prioridades programáticas precisas, el reto del enfoque de derechos humanos es cómo priorizar —mas no jerarquizar— programáticamente los derechos a ser abordados. Atendiendo a los principios de interdependencia e indivisibilidad, esta tarea requiere una cuidadosa y participativa identificación de los derechos más necesarios y con mayores impactos colaterales en el fortalecimiento de otros derechos, en un tiempo y lugar determinados. Es decir, es una tarea de naturaleza contextual orientada a identificar las prioridades programáticas necesarias y suficientes para el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos priorizados.<sup>16</sup> De esta forma, y en última instancia, este conjunto de

<sup>16</sup> Este enfoque metodológico fue asumido tanto por el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) como por el Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación (Pronaind) de la actual administración federal. En ambos casos, se realiza una priorización programática de los ámbitos de derechos y grupos poblacionales para los que la realización efectiva y plena de sus derechos tiene la posibilidad de fortalecer el conjunto de derechos y de poblaciones. Para el caso del Pronaind, véase González (2019), y del PNDH el Documento Marco de la Política Pública Nacional de Derechos Humanos (González, 2020).

obligaciones generales funciona como conectores operativos de la acción estatal para la materialización de los derechos humanos priorizados (Vázquez y Serrano, 2012).

Por su parte, el principio de progresividad —inherente al enfoque de derechos humanos— tiene también un despliegue operacional armónico con las políticas públicas. La progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. El progreso asume que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar (Abramovich y Courtis, 2006). Ambos atributos, el establecimiento de metas de gradual realización para alcanzar una mejora progresiva en las condiciones de vida de las personas, así como el mejoramiento y ampliación del disfrute de derechos, son también supuestos fundacionales del proceso de políticas públicas.<sup>17</sup>

## ¿Qué es y en qué consiste el enfoque basado en la igualdad y no discriminación en la gestión pública?

Desde la disciplina de las políticas públicas, el enfoque de igualdad y no discriminación implica reconocer que no todas las personas parten del mismo lugar para la satisfacción plena de sus derechos humanos, debido a que se encuentran en situación estructural de discriminación que, a su vez, profundiza las desigualdades. De hecho, la noción de discriminación estructural o sistémica está asentada en la Observación General N° 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), la cual reconoce que la discriminación es “omnipresente [y está] fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales

<sup>17</sup> Marcos de políticas públicas, como el del “ciclo de vida de las políticas públicas”, asumen un enfoque cíclico-iterativo en el abordaje de los problemas públicos para la resolución progresiva y gradual de las causas que los generan y determinan.



predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros” (Conapred y Mides, 2019: 16).

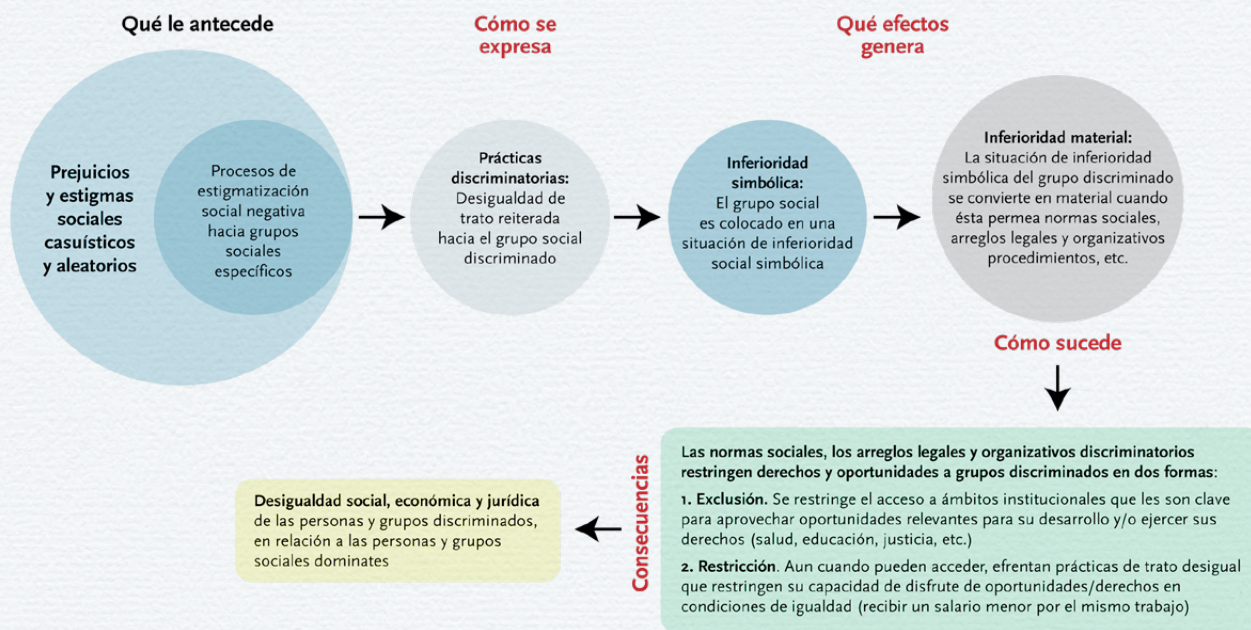
En consistencia con este enfoque, y con base en las sólidas construcciones teóricas y analíticas de Rodríguez Zepeda (2011), Rodríguez Zepeda y González Luna (2014), Rodríguez Zepeda, González Luna y Sahuí Maldonado (2017) y Solís (2017), González Arreola (2019) plantea una ruta causal de cómo el fenómeno discriminatorio se genera, reproduce y anida estructuralmente en los distintos ámbitos de la vida asociada que resultan clave para el aprovechamiento de oportunidades y disfrute de derechos de las personas que la padecen, limitando su acceso, progresión y satisfacción a sus derechos, así como ocasionando desigualdades sociales, económicas y normativas (resumidos en la Figura 1). A saber:

- Se parte de la definición de la discriminación como un fenómeno que consiste básicamente en un plexo de procesos sociales originados y alimentados por el prejuicio, los estigmas y la creación de estereotipos, que se manifiestan en la desigualdad de trato reiterada y sistemática hacia ciertos grupos sociales, lo que genera y legitima relaciones asimétricas de poder y dominio de los grupos sociales dominantes sobre los grupos discriminados.
- Cuando el trato desigual es reiterado y sistemático hacia ciertos grupos sociales, como las personas con identidades sexuales no normativas o de las comunidades indígenas, eventualmente éste deja de ser una expresión del ámbito estrictamente simbólico-cultural y comienza a permear las normas, procedimientos, rutinas de actuación e incluso los arreglos organizativos de los ámbitos públicos y privados a partir de los cuales organizamos nuestra vida en sociedad: la escuela, el trabajo, los servicios de salud, la protección en seguridad social, la procuración e impartición de justicia.
- Es un proceso social que ocurre de forma lenta pero inexorable y que escapa incluso a la voluntad de las muchas personas que individualmente favorecen el trato igualitario. Es en este momento que la discriminación alcanza un estatus de fenómeno estructural que afecta a las personas y grupos discriminados más allá de las voluntades individuales de las personas.

- Cuando la discriminación estructural —expresada en reglas, procedimientos, rutinas y arreglos organizativos— se materializa en prácticas discriminatorias en ámbitos públicos y privados que resultan clave para el desarrollo y la acumulación de capital humano de las personas, tales como la salud, educación, trabajo, seguridad social, procuración y administración de justicia, ésta genera amplios y profundos efectos en la desigualdad social, económica y jurídica de las personas y grupos que son sujetos de la misma. De esta forma, la discriminación es un fenómeno dual que es carencia de derechos (privación) y, a la vez, desigualdad injustificada (relación de dominio).
- Aún más grave resulta que muchos de estos ámbitos son de carácter público, y es el propio Estado que, incluso sin proponérselo de forma deliberada, ha venido configurando un conjunto de prácticas discriminatorias expresadas en reglas, procedimientos, rutinas y arreglos organizativos que generan un trato desigual para las personas y grupos históricamente discriminados, lo que profundiza y amplía las desigualdades sociales.

Es por ello que Rodríguez Zepeda (2019) advierte que, el Estado, en tanto que sujeto activo de la legislación y las políticas públicas, desempeña una función decisiva en la reproducción y escalamiento de las relaciones discriminatorias, aunque puede cumplir del mismo modo un papel eficaz y productivo en el desmantelamiento de estas relaciones. En conexión, resulta de vital relevancia que las políticas públicas incorporen, además del enfoque de derechos humanos, el enfoque antidiscriminatorio, ya que así procurarían no sólo el cumplimiento de tales derechos, sino que también reconocerían la discriminación y desigualdad social preexistentes que impiden el ejercicio de los derechos humanos y libertades de amplios sectores de la población (Conapred y Mides, 2019).

**Figura 1. Ruta de la discriminación estructural con consecuencias en la desigualdad social, económica y jurídica**



Fuente: González Arreola (2019: 170-171).

Operacionalmente, al igual que en el enfoque de derechos humanos, la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a las políticas públicas consiste en darle perspectiva antidiscriminatoria a las políticas públicas de los distintos sectores de la administración pública vinculados de forma directa con la realización de los derechos humanos de las personas (salud, educación, desarrollo social, desarrollo rural, medio ambiente, etc.), durante todas las distintas etapas del ciclo de gestión pública (planificación, programación, presupuestación, ejercicio/implementación, seguimiento/control y evaluación). De igual forma, el enfoque antidiscriminatorio no concibe la implementación de los derechos humanos como el fin ulterior, sino como una contribución definitiva para la superación de las carencias de derechos (privación) y desigualdad injustificada (relación de dominio) a las que están sometidas las personas en situación estructural de discriminación.



## **SECCIÓN II.**

Basamento normativo y orientaciones técnico-metodológicas para la operacionalización del derecho a la igualdad y no discriminación en las auditorías de desempeño de las intervenciones públicas para el desarrollo

En la sección previa se discutió la *relevancia* y el *porqué* del EBDH —incluido el de igualdad y no discriminación— debe ser incorporado e implementado en la gestión pública. En esta sección se aborda *por qué* y *cómo* las entidades de control de la administración pública pueden operacionalizar dicho enfoque en sus funciones de auditoría de desempeño para fortalecer la preparación y capacidades de las administraciones públicas a fin de efectuar sus objetivos de desarrollo desde una perspectiva holística, integradora, balanceada y, por tanto, incluyente, compartida y sostenible. Esto, en concordancia con la aplicación efectiva del DIDH y del principio rector de los ODS: no dejar a nadie atrás.<sup>18</sup>

De igual forma, el desarrollo de esta sección se despliega a partir de preguntas orientadoras. La primera de ellas aborda la justificación del abordaje del EBDH desde las funciones de control y fiscalización.

## ¿Por qué incorporar el EBDH a las actividades de auditoría de las entidades de control y fiscalización?

Las razones por las que las entidades de control y fiscalización debieran incorporar el EBDH a sus actividades de auditoría son de diverso tipo y alcance. Destacan dos: porque el EBDH no sólo es armónico y coherente con el propósito ulterior de las entidades de control y fiscalización (cambiar la vida de las personas), sino que es una condición ineludible para realizarlo de forma holística, integradora, balanceada e inclusiva.

<sup>18</sup> El enfoque establecido por la ONU para “no dejar a nadie atrás” se establece y operacionaliza en el documento *Marco compartido para no dejar a nadie atrás: igualdad y no discriminación en la brecha de desarrollo sostenible*, el cual coloca en el centro de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 un conjunto de medidas tendientes a abordar las causas que explican la desigualdad estructural para grupos en situación histórica de discriminación y exclusión, relacionadas básicamente con las asimetrías de poder imperantes que mantienen a éstos en una situación estructural de desventaja. Véase United Nations (2017).

La norma INTOSAI-P 12,<sup>19</sup> emitida por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (Intosai, por su acrónimo en inglés), establece la centralidad de las personas en las tareas y funciones de las entidades de control y fiscalización al plantear que su propósito ulterior es generar un impacto positivo en las vidas de las personas, especialmente en aquellas que se encuentran en situación de discriminación o desventaja social, para lo cual ofrece un conjunto de principios de actuación que deben orientar el trabajo de las entidades de control y fiscalización (véase Intosai, s. f.).

En segundo término, la incorporación del EBDH a las actividades de control y fiscalización hace posible que las auditorías (particularmente las de desempeño) puedan analizar la medida en la cual las intervenciones públicas para el desarrollo están cambiando la vida de las personas que se encuentran en situación de discriminación estructural, cuando incorporan principios y estándares de derechos humanos, en especial los principios de igualdad y no discriminación. Por ejemplo, la inclusión y operacionalización de los principios de igualdad y no discriminación en las auditorías de desempeño permite a las entidades de control valorar si las intervenciones públicas para el desarrollo están implementando de forma efectiva el principio rector de los ODS, *no dejar a nadie atrás*. Por ejemplo, siguiendo el *Marco compartido para no dejar a nadie atrás: igualdad y no discriminación en la brecha de desarrollo sostenible* de la ONU (United Nations, 2017), una auditoría de desempeño a una política que busca la cobertura universal en materia de salud debería valorar si ésta considera medidas proactivas de inclusión para grupos en situación histórica de discriminación (como las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas) en sus distintas etapas (diseño, implementación, seguimiento y evaluación), asumiendo que, en ausencia de éstas, dichos grupos no lograrán beneficiarse de esta política debido a las asimetrías de poder y barreras de acceso estructurales existentes.

<sup>19</sup> ISSAI son las siglas en inglés de Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

## ¿Cómo se puede incorporar y operacionalizar el EBDH y el enfoque antidiscriminatorio a las auditorías de desempeño?

Para responder esta pregunta, primero se hará un breve recuento de la definición y atributos de una auditoría de desempeño, así como de su proceso de implementación y consideraciones transversales, desde las normas estandarizadas internacionalmente aceptadas por las entidades de control y fiscalización para, posteriormente, analizar las diferencias y adecuaciones que demanda la incorporación del EBDH.

### *Definición y atributos básicos de la auditoría de desempeño*

De acuerdo con el *Manual de implementación ISSAI de las auditorías de desempeño* (IDI, 2021), una auditoría de desempeño “valora si las iniciativas, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno están operando de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existe espacio para la mejora” (IDI, 2021: 12).

Típicamente, las auditorías de desempeño examinan si los gobiernos están realizando un uso adecuado de los recursos públicos para implementar de forma efectiva sus objetivos de política pública y efectuar los impactos deseados. Suelen documentar y analizar el desempeño del gobierno a la luz de un conjunto apropiado de criterios para, posteriormente, identificar posibles razones que expliquen el bajo rendimiento encontrado. Asimismo, pueden identificar lo que está funcionando bien y documentar y analizar las razones que explican el adecuado rendimiento encontrado.

En términos de alcance, una auditoría de desempeño puede enfocarse en un programa específico, una política pública, una entidad o fondo; en los resultados e impactos; o bien, enfocarse en las interacciones entre programas, políticas y entidades que contribuyen a la obtención de resultados e impactos. Para ello, puede analizar distintas dimensiones que determinan el rendimiento o desempeño, tales como:

- *Actividades*, como el conjunto de tareas concatenadas que debe realizar una agencia gubernamental para entregar una transferencia monetaria a una persona beneficiaria de un programa social.
- *Productos*, como los niveles de cobertura alcanzados por los bienes o servicios sociales entregados por el gobierno.
- *Resultados/impactos*, que son los efectos logrados por los bienes y servicios en la vida de las personas, como la reducción en los niveles de pobreza extrema.
- *Atributos de entrega de servicios*, como la oportunidad, calidad, asequibilidad y adecuación.

El propósito ulterior de las auditorías de desempeño es promover, desde una perspectiva constructiva, una gobernanza económica, eficiente y efectiva en la gestión de los asuntos públicos y, con ello, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública. En este sentido, las auditorías contribuyen con nueva información, análisis, evidencia y perspectivas, así como con recomendaciones de mejora (cuando resulta apropiado).

El objetivo, alcance, hallazgos y eventuales recomendaciones de mejora de las auditorías de desempeño descansan en la piedra angular de los tres principios arriba descritos de economía, eficiencia y eficacia (las llamadas 3 E). De hecho, la ISSAI 3000/35 requiere que “el objetivo de toda auditoría de desempeño sea definido de forma anticipada<sup>20</sup>, clara y precisa por la persona auditora en relación con los principios de economía, eficiencia y eficacia”. A continuación, se ofrecen definiciones básicas de estos tres principios:<sup>21</sup>

- *Economía*: consiste en minimizar los costos de los recursos utilizados en la implementación de una actividad.

<sup>20</sup> La ISSAI 3000/2,15 es la norma para la auditoría de desempeño y debe leerse y comprenderse en conjunto con la ISSAI 100 y la ISSAI 300, por lo tanto las auditorías pueden realizarse de conformidad tanto con la ISSAI 3000, como con las normas de otras fuentes, siempre y cuando no existan contradicciones. En dichos casos, debe hacerse referencia a tales normas y a la ISSAI 3000. Puede verse en la siguiente liga: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>>.

<sup>21</sup> Se basan en ISSAI 3000/11 y en GUID 3910/35-48, normas en las que se pueden encontrar elaboraciones más comprehensivas de estos tres principios.



Auditar economía implica analizar si las entidades auditadas fueron exitosas en minimizar los costos de los recursos requeridos (insumos), tomando en consideración que deben estar disponibles oportunamente en la cantidad y calidad apropiadas.

- *Eficiencia*: consiste en obtener los mayores beneficios posibles de los recursos utilizados.

Auditar eficiencia implica analizar la relación entre los recursos empleados (insumos) y los productos (bienes/servicios) producidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Se suele examinar si se lograron obtener los mayores niveles posibles de productos por un determinado nivel de insumos; o bien, el consumo del menor nivel posible de insumos para un determinado nivel de productos generados. Por ello, la calidad de los insumos es también un elemento relevante para la eficiencia. Asimismo, las auditorías de eficiencia pueden enfocarse en revisar los procesos que transforman los insumos en productos para identificar las fortalezas y limitaciones que explican los niveles de eficiencia documentados.

- *Eficacia*: consiste en alcanzar los objetivos prescritos y producir los resultados/impactos deseados.

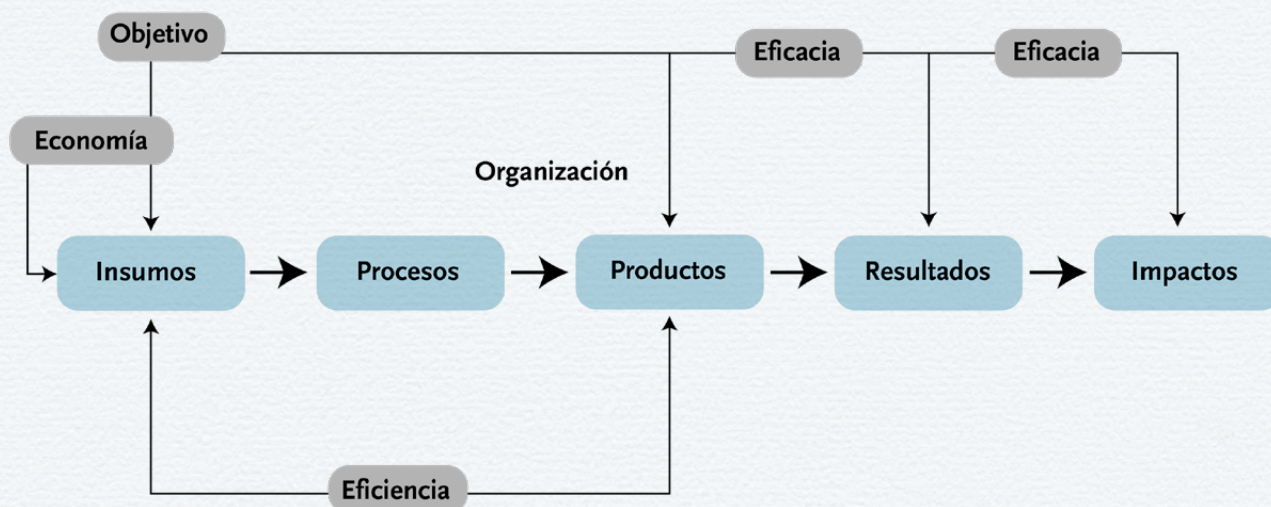
Auditar eficacia implica analizar i) la medida en la cual los objetivos de política pública se han cumplido y ii) la medida en la cual dicho cumplimiento puede ser atribuible a los productos (bienes/servicios) generados por la política. El cumplimiento puede definirse y analizarse desde una perspectiva limitada de resultados (por ejemplo, los niveles de alcance de la cobertura prescrita en los objetivos de política con los bienes/servicios producidos); o bien, de manera más ambiciosa bajo la forma de impactos (los niveles de reducción en las tasas de desnutrición infantil alcanzados como resultado de los niveles de cobertura que se obtuvieron y de bienes/servicios producidos).

Cuando se analiza la eficacia en términos de impactos, se requiere asumir una perspectiva más holística y sistémica, en la que deben considerarse cómo otros factores y variables, tales como la forma en la que otras entidades y programas, *apego a principios o marcos normativos* o arreglos institucionales, pudieron tener una influencia en el nivel de impacto documentado. Se debe recordar que el impacto no es atribuible a una única intervención, sino que es el efecto agregado de múltiples procesos interrelacionados.

Estimar la eficacia en términos de impacto suele requerir de métodos sofisticados y frecuentemente costosos para estar en condiciones de atribuir los niveles de efectos observados a los resultados y productos generados por la política pública. Este tipo de estudios suele realizarse mediante metodologías de análisis longitudinal, en las que se valoran las situaciones observables ex ante y ex post la intervención; o bien, mediante metodologías de análisis tipo panel en las que se comparan grupos de tratamiento con grupos de control. Frecuentemente no se cuenta con las condiciones propicias para este tipo de estudios, por lo cual se asume un enfoque menos ambicioso en el cual se analiza si los objetivos de la política se cumplieron, si los grupos objetivo de la política fueron alcanzados y recibieron los beneficios prescritos, si principios relevantes para la obtención de los resultados e impactos prescritos fueron operacionalizados y seguidos, o bien, si los niveles prescritos de rendimiento fueron cumplidos.

La Figura 2 ilustra las interrelaciones entre los principios de economía, eficiencia y eficacia en el desempeño mostrado por una política o programa.

Figura 2. Interrelaciones entre las 3 E en el desempeño mostrado por una política o programa



Fuente: Gesoc (2009: 37) con base en Talbot (1999) y Bouckaert y Halligan (2008)

### *Proceso de implementación y consideraciones transversales a ser incorporadas en las auditorías de desempeño para asegurar el cumplimiento de sus propósitos*

Una vez ofrecido un breve recuento de la definición y atributos de una auditoría de desempeño, ahora se describirá de forma sintética su proceso de implementación desde las normas estandarizadas internacionalmente aceptadas por las entidades de control y fiscalización hasta las consideraciones transversales que el equipo auditor debe tomar en cuenta para asegurar el cumplimiento de sus propósitos.

De acuerdo con el *Manual de implementación ISSAI de las auditorías de desempeño* (IDI, 2021), el proceso de implementación de una auditoría de desempeño se integra por seis fases o pasos, a saber:

Paso 1. Selección del tema de la auditoría.

Paso 2. Diseño de la auditoría.

Paso 3. Implementación de la auditoría.

Paso 4. Elaboración de hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Paso 5. Generación del reporte.

Paso 6. Seguimiento de los resultados de la auditoría.

Asimismo, se establece un conjunto de consideraciones transversales que deben ser incorporadas por el equipo auditor para robustecer el ejercicio y asegurar el cumplimiento de sus propósitos. En la Tabla 1 se describe brevemente en qué consiste cada paso del proceso de auditoría de desempeño, así como el conjunto de consideraciones transversales aplicables a cada uno de ellos.

**Tabla 1. Pasos del proceso de auditoría de desempeño y consideraciones transversales aplicables<sup>22</sup>**

Pasos del proceso	Descripción breve	Consideraciones transversales
1. Selección del tema de auditoría	<ul style="list-style-type: none"><li>• Entender los intereses y prioridades de las principales partes interesadas, incluido el gobierno, la legislatura, las organizaciones de la sociedad civil, entre otras.</li><li>• Establecer criterios de selección para asegurar que el tema es relevante, auditable y consistente con el mandato de la entidad de control.</li><li>• Valorar el entorno de auditoría a través del análisis de riesgos, de la situación financiera y de política pública.</li><li>• Priorizar los temas de auditoría a la luz de las prioridades de la entidad de control.</li><li>• Seleccionar el tema de la auditoría de desempeño.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Controles de calidad</li><li>• Independencia y ética</li><li>• Juicio y escepticismo profesional</li></ul>

<sup>22</sup> Para una descripción detallada de cada uno de los pasos del proceso de auditoría, así como de las consideraciones transversales, consultar el *Manual de implementación ISSAI de las auditorías de desempeño* (IDI, 2021).

*continúa tabla*

Pasos del proceso	Descripción breve	Consideraciones transversales
2. Diseño de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conducir un pre-estudio para un mejor entendimiento del tema seleccionado.</li> <li>• Determinar el alcance y aproximación de la auditoría.</li> <li>• Especificar los objetivos para establecer la razón de ser de la auditoría.</li> <li>• Formular las preguntas que guiarán las áreas a valorar en la auditoría.</li> <li>• Establecer criterios de auditoría apropiados para medir el desempeño del ente auditado.</li> <li>• Desarrollar la metodología para guiar la recolección y análisis de la información.</li> <li>• Documentar el diseño de la auditoría y desarrollar un calendario tentativo de implementación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación a resultados</li> <li>• Estructurar el problema por sus causas</li> <li>• Considerar la pertinencia de los sistemas de gestión</li> </ul>
3. Implementación de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la recolección de evidencia suficiente y apropiada.</li> <li>• Recolectar la información y los datos en arreglo a la metodología establecida.</li> <li>• Analizar la información y los datos recolectados mediante métodos cuantitativos y cualitativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencias del equipo auditor</li> <li>• Materialidad</li> <li>• Riesgos de auditoría y su mitigación</li> </ul>
4. Elaboración de hallazgos, conclusiones y recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los hallazgos de la auditoría.</li> <li>• Desarrollar un mensaje balanceado que considere hallazgos positivos y negativos.</li> <li>• Elaborar borrador de conclusiones y recomendaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar condiciones del entorno</li> <li>• Fundamentar con base en los criterios establecidos</li> <li>• Considerar relaciones causa-efecto</li> </ul>
5. Generación del reporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una estructura del reporte que comunique de forma efectiva los hallazgos de la auditoría.</li> <li>• Seguir los lineamientos internos de la entidad de control.</li> <li>• Recibir comentarios de la entidad auditada.</li> <li>• Obtener aprobación superior y publicar informe.</li> <li>• Comunicar los resultados a las partes interesadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentación y supervisión</li> <li>• Comunicación efectiva</li> </ul>
6. Seguimiento de los resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar el progreso en los hallazgos y recomendaciones de la auditoría.</li> <li>• Valorar si los problemas encontrados fueron abordados.</li> <li>• Determinar beneficios financieros y no financieros de la auditoría.</li> <li>• Identificar áreas de oportunidad para futuras auditorías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentación y supervisión</li> <li>• Comunicación efectiva</li> </ul>

Fuente: IDI (2021)

## *Pautas y orientaciones técnico-metodológicas para la incorporación del EBDH y el enfoque antidiscriminatorio a las auditorías de desempeño*

Una vez ofrecido un breve recuento de la definición y atributos de una auditoría de desempeño, así como una descripción sintética de su proceso de implementación desde las normas estandarizadas internacionalmente aceptadas por las entidades de control y fiscalización hasta las consideraciones transversales que el equipo auditor debe tomar en cuenta para asegurar el cumplimiento de sus propósitos, ahora se abordarán las pautas y orientaciones técnico-metodológicas para la incorporación del EBDH y el enfoque antidiscriminatorio a las auditorías de desempeño.

Como se discutió en secciones previas, la falta de incorporación del EBDH en las intervenciones públicas para el desarrollo (como fue el caso de los ODM) genera impactos adversos no deseados como la ampliación de las brechas de desigualdad que afectan seriamente el proyecto de vida de las personas debido a que:

- i. Se invisibilizan las necesidades diferenciadas de los grupos en situación de discriminación que parten de un lugar de desventaja estructural respecto de las personas promedio y terminan por no ser consideradas en los diseños y dispositivos de implementación de las políticas y programas;
- ii. Se reduce el alcance transformacional (y, por tanto, las probabilidades de impacto) de las intervenciones sociales, en tanto que se estrechan a enfoques minimalistas como el acceso a servicios, omitiendo otras dimensiones relevantes de accesibilidad, calidad, asequibilidad y adecuación, las cuales resultan clave para la inclusión efectiva de las personas en situación de discriminación, y
- iii. Se fortalecen y perpetúan las estructuras discriminatorias prevalecientes, en tanto que las asimetrías de poder entre los grupos dominantes y los grupos en situación de desventaja permanecen intocadas.

Desde esta perspectiva, el EBDH resulta una condición necesaria para que se asuma una perspectiva holística, integradora, balanceada e incluyente del valor público que los gobiernos deben agregar en la efectucción de sus objetivos de desarrollo y para cumplir con la obligación constitucional de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas. En suma, como una condición de *eficacia* que fortalece la capacidad de las administraciones públicas para generar los *impactos* agregados deseados en sus políticas y programas para el desarrollo. Es por ello que los ODS asumieron de forma explícita y deliberada el EBDH tanto como principio (expresado en el “no dejar a nadie atrás”) *como en términos programáticos*: diversos objetivos y metas buscan de forma explícita la reducción de las desigualdades estructurales prevalecientes que afectan a grupos en situación de discriminación o desventaja, tales como personas con discapacidad; mujeres; niñas, niños y adolescentes, entre otros.

Siguiendo la racionalidad de los ODS, la operacionalización del *enfoque antidiscriminatorio* en las auditorías de desempeño implica dos categorías de acciones diversas entre sí, aunque complementarias: i) Abordarlo como principio transversal al proceso de política, cuyo apego puede ser sujeto de revisión mediante una auditoría, y ii) Como *objetivo programático en sí mismo*, para aquellas entidades públicas/políticas/programas para el desarrollo cuyo propósito explícito es la reducción de las desigualdades estructurales prevalecientes que afectan a grupos en situación de discriminación, tales como personas con discapacidad; mujeres; niñas, niños y adolescentes, entre otros.

Ambas categorías de acciones implican adecuaciones específicas tanto al contenido sustantivo de los seis pasos del proceso de implementación de las auditorías de desempeño arriba descrito como a sus respectivas consideraciones transversales.

Por su parte, las acciones en la primera categoría (como principio transversal) comprenden aquellas orientadas a valorar el diseño, condiciones de implementación y entorno de las intervenciones gubernamentales para el desarrollo en sus diversas materias (salud, educación, ingresos, etc.) y buscan analizar si éstas:

- i. Consideran desde su etapa de diseño objetivos, metas, indicadores, dispositivos de implementación, así como previsiones de monitoreo y evaluación, que

abordan los derechos específicos de los grupos sistemáticamente discriminados/excluidos, que parten de un lugar de desventaja estructural con relación al promedio de las personas.

- ii. Estiman de forma integral las distintas dimensiones y estándares de derechos humanos para su realización plena, esto es, no sólo el acceso a bienes y servicios públicos, sino también sus atributos de accesibilidad, calidad, asequibilidad y adecuación a las condiciones y necesidades de los grupos en situación estructural de discriminación.
- iii. Reconocen de forma explícita la existencia de asimetrías de poder entre los grupos dominantes y los grupos en situación de desventaja que perpetúan su condición y, en conexión, establecen mecanismos y medidas proactivas de inclusión o nivelación y acciones afirmativas en favor de estos últimos para lograr igualdad sustantiva.
- iv. Son implementadas en un entorno propicio y conducente para alcanzar la garantía plena de los derechos humanos de las personas y “no dejar a nadie atrás”, a partir del análisis de factores y variables intervinientes tales como el marco normativo, los arreglos institucionales, la estructura presupuestaria, o bien, otras entidades e intervenciones públicas.

En conexión, la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a las auditorías de desempeño para esta categoría (como principio transversal al proceso de políticas) consiste en brindar pautas orientadoras a ser integradas en cada uno de los seis pasos de su proceso de implementación, así como a sus respectivas “consideraciones transversales” aplicables.

De forma complementaria, la incorporación de este enfoque para la segunda categoría (como objetivo programático en sí mismo) consiste, por un lado, en valorar si las intervenciones para el desarrollo con objetivos programáticos antidiscriminatorios explícitos están siendo eficaces (la calidad de sus productos o los niveles de efectación de sus resultados y/o impactos prescritos) y, por otro lado, en asegurarse de que el principio de igualdad y no discriminación haya sido incorporado de forma transversal y adecuada a lo largo de su respectivo proceso de política (diseño, condi-



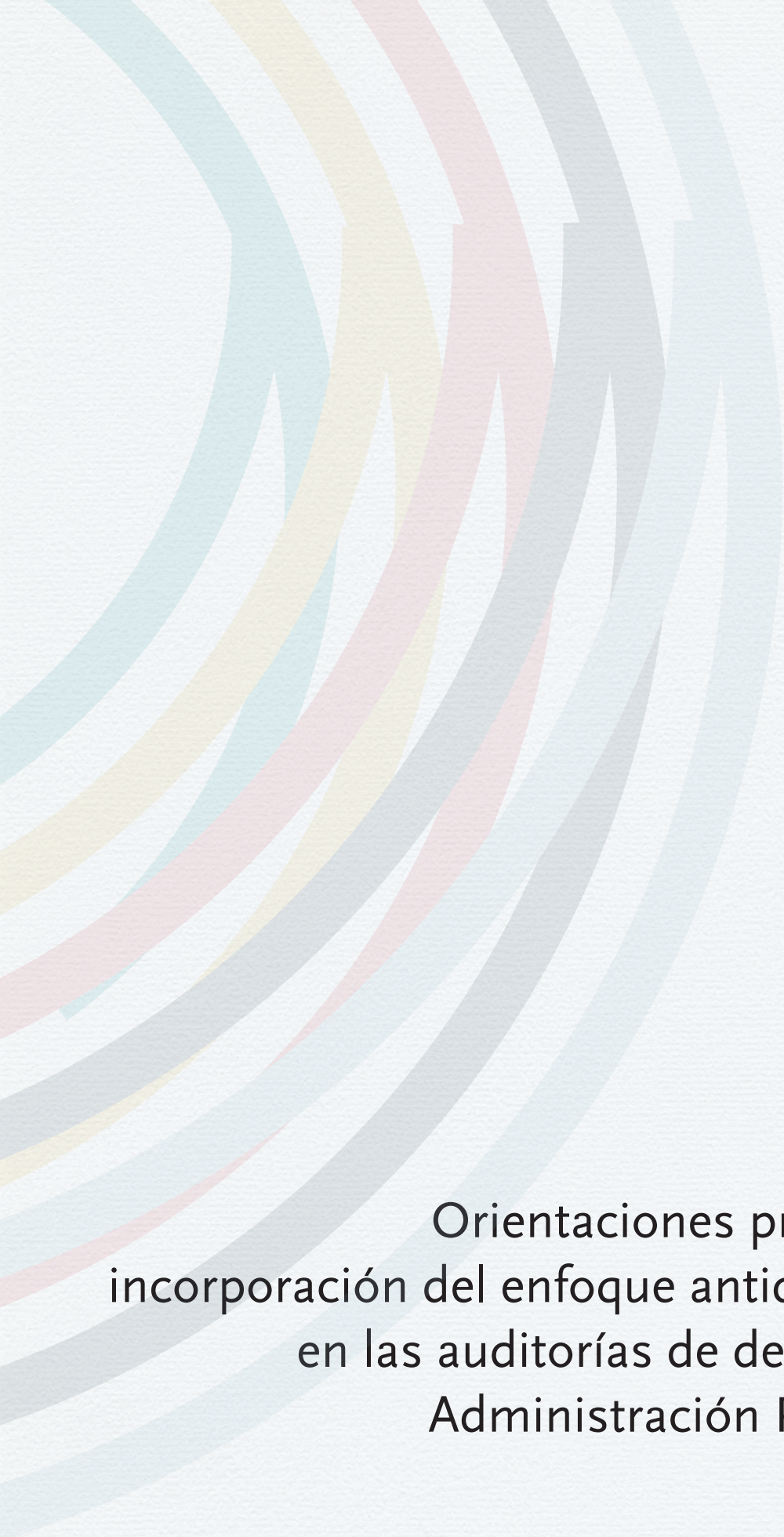
ciones de implementación, entorno de intervenciones, etc.). Es decir, debe valorarse desde ambas categorías como objetivo programático en sí mismo y como principio transversal.

En la Tabla 2 se ofrecen las adecuaciones específicas que se deben considerar en el contenido sustantivo de los seis pasos del proceso de implementación de las auditorías de desempeño para valorar si el diseño, condiciones de implementación y entorno de las intervenciones gubernamentales para el desarrollo son adecuadas y propicias para la realización plena de los derechos de las personas. Por cada paso, se presentan “consideraciones transversales” orientadas a asegurar que el proceso de implementación de las auditorías de desempeño maximice su impacto en la vida de las personas pertenecientes a grupos discriminados.

**Tabla 2. Adecuaciones al proceso de auditoría para incorporar el EBDH y el enfoque antidiscriminatorio, con sus respectivas consideraciones transversales para maximizar su impacto en la vida de las personas**

Pasos del proceso	Descripción breve	Consideraciones transversales
1. Selección del tema de auditoría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con un diagnóstico actualizado de las desigualdades económicas, sociales y jurídicas más amplias y profundas que enfrentan los grupos en condición de discriminación.</li> <li>• Establecer, entre los criterios de selección del tema de las auditorías, mayor relevancia a aquellos que tengan un impacto directo en la inclusión de los grupos en situación de discriminación estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se considera el impacto que tendrá la auditoría entre los grupos y beneficiarios en condición de discriminación que estén involucrados.</li> <li>• Identificar el derecho humano que se contribuye a garantizar sin discriminación.</li> </ul>

<i>continúa tabla</i>		
Pasos del proceso	Descripción breve	Consideraciones transversales
2. Diseño de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar en todo tema de auditoría preguntas para conocer si el programa/política/entidad tiene un impacto directo o indirecto en la inclusión de los grupos en situación de discriminación estructural y/o en el cierre de brechas de desigualdad y si los considera como sujetos de derechos y no como beneficiarios pasivos.</li> <li>• Incorporar en todo tema de auditoría preguntas para conocer si el programa/política/entidad considera desde su etapa de diseño, marco normativo, objetivos, metas, indicadores, dispositivos de implementación y previsiones de monitoreo y evaluación, que abordan las necesidades y derechos diferenciados de los grupos discriminados.</li> <li>• Establecer criterios de auditoría apropiados para valorar si el programa/política/entidad identifica el o los derechos humanos que contribuye a garantizar y si considera estándares de derechos humanos en la provisión de sus bienes y servicios, tales como accesibilidad, calidad, asequibilidad y adecuación.</li> <li>• Incluir previsiones en el desarrollo de la metodología para valorar si el programa/política/entidad cuenta con información y registros administrativos que permitan visibilizar y conocer las necesidades diferenciadas de los grupos en situación de discriminación y los progresos alcanzados.</li> <li>• Incorporar en todo tema de auditoría preguntas para conocer si el programa/política/entidad establece mecanismos y medidas proactivas de inclusión, nivelación y/o acciones afirmativas en favor de los grupos en situación de discriminación estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación a impactos.</li> <li>• Se asume una perspectiva holística, balanceada e inclusiva.</li> <li>• Se identifican las causas del problema asociadas al fenómeno discriminatorio.</li> <li>• Se considera la pertinencia de los sistemas de gestión para incorporar el EBDH.</li> </ul>
3. Implementación de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la recolección de evidencia suficiente, apropiada y desagregada por las variables relevantes para la visibilización e inclusión de las necesidades de los grupos en condición de discriminación estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En algún punto de la política se promovió de manera directa o indirecta la participación de las personas y grupos discriminados involucrados/afectados.</li> </ul>
4. Elaboración de hallazgos, conclusiones y recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los hallazgos de la auditoría desagregando toda evidencia relevante sobre las condiciones de ejercicio de derechos de las poblaciones en situación de discriminación estructural, así como su impacto en el cierre de brechas de desigualdad.</li> <li>• Desarrollar recomendaciones orientadas a fortalecer las condiciones de ejercicio de derechos de las poblaciones en situación de discriminación estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar condiciones del entorno.</li> <li>• Considerar relaciones causa-efecto de las prácticas discriminatorias.</li> </ul>
5. Generación del reporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar los resultados a las partes interesadas pertenecientes a los grupos en situación de discriminación estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se retroalimenta con actores relevantes.</li> </ul>
6. Seguimiento de los resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar el progreso en los hallazgos y recomendaciones de la auditoría vinculadas con las condiciones de inclusión de los grupos en situación de discriminación estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecen coaliciones con actores interesados.</li> </ul>



## **SECCIÓN III.**

Orientaciones prácticas para la  
incorporación del enfoque antidiscriminatorio  
en las auditorías de desempeño de la  
Administración Pública Federal

En esta tercera y última sección se abordan orientaciones prácticas para la operacionalización del enfoque antidiscriminatorio en las auditorías de desempeño de las intervenciones públicas para el desarrollo de la Administración Pública Federal (APF), a través de su incorporación a lo largo de las *tres etapas de auditoría* establecidas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) en su *Guía general de auditoría pública* (SFP, 2018). En conexión, en un primer momento se brindarán orientaciones de orden práctico para responder a la pregunta siguiente.

## ¿Cómo se puede incorporar el enfoque antidiscriminatorio a las etapas de planeación, ejecución e informe de las auditorías de desempeño en la APF?

En el año 2018, la SFP publicó la *Guía general de auditoría pública* (en adelante, la Guía) como un marco de referencia que contribuye a la calidad, homogenización y estandarización de las actividades comprendidas en el proceso integral de auditorías públicas en la APF. Se basa en el conjunto de Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) emitidas en el año 2014. A su vez, éstas se fundamentan en los postulados básicos y la estructura general de las normas de auditoría de Intosai, por lo cual resulta armónica y coherente con las directrices del *Manual de implementación ISSAI de las auditorías de desempeño* (IDI, 2021), descrito en la sección previa.

En conexión, se tomó la Guía como marco de referencia general con la finalidad de ofrecer orientaciones prácticas para la operacionalización del enfoque antidiscriminatorio en las auditorías de desempeño de la APF, a través de sus distintas etapas, pasos, actividades e instrumentos a seguir. En términos de su contenido, la Guía establece y

describe las tres etapas principales del proceso de auditoría, a saber, planeación, ejecución e informe, además de las complementarias, seguimiento de observaciones y supervisión del trabajo de auditoría. Debido a que la Guía es de orden práctico y asume que la selección de temas, prioridades y auditorías a realizar (integradas en los planes estratégicos y anuales de auditoría) ya fue efectuada, se decidió incorporar una etapa previa: la de selección de auditorías (considerada como Paso 1 del proceso de auditoría de desempeño que se muestra en las Tablas 1 y 2, basadas en el *Manual de implementación ISSAI para auditorías de desempeño*).

A continuación, se brindan orientaciones de orden práctico para la integración del enfoque antidiscriminatorio en las mencionadas cuatro etapas principales del proceso de auditoría con un particular enfoque en las auditorías de desempeño. Para ello, se tomaron como base las prescripciones descritas en la Tabla 2, la cual describe el conjunto de adecuaciones recomendadas al proceso estándar de auditoría de desempeño establecido por el *Manual de implementación ISSAI*, con la finalidad de incorporar el EBDH y el enfoque antidiscriminatorio.

## *Orientaciones para la incorporación del enfoque antidiscriminatorio en la etapa de selección de temas y prioridades de auditorías*

La selección de un tema suele ser el primero de los pasos del proceso de auditoría. Típicamente, éstos responden a un marco de prioridades estratégicas establecidas en los instrumentos de planeación de mediano y largo plazos de las entidades de control. Esta metodología de trabajo sugiere que el enfoque antidiscriminatorio debe considerarse desde esta temprana etapa del proceso para realizar la selección de temas y prioridades de auditoría desde los “lentes” antidiscriminatorios.

El plan estratégico y la selección de temas prioritarios de auditoría suelen ser realizados por las personas servidoras públicas de alto nivel de las entidades de control con base en criterios como las principales áreas de riesgo; los tipos de auditorías

dispuestas por la norma; el universo de entidades, programas y gasto auditable, así como las restricciones de recursos, capacidades y tiempos imperantes. Aquí se ubica la primera ventana de oportunidad para incorporar el enfoque antidiscriminatorio tanto a la selección de temas potencialmente auditables desde la perspectiva de desempeño como al plan específico de auditorías a realizar.

Como se argumentó en la sección previa, la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a esta etapa del proceso de auditoría puede realizarse desde dos perspectivas: i) Como objetivo programático de políticas públicas en sí mismo, o bien, ii) Como principio transversal al proceso de políticas públicas para el desarrollo. Respecto de la primera perspectiva, la selección de temas y auditorías de desempeño puede incluir de forma prioritaria aquellas entidades públicas, políticas y/o programas públicos que tienen objetivos explícitos orientados total o parcialmente a la reducción o eliminación del fenómeno y/o prácticas discriminatorias que afectan a uno o más grupos poblacionales en situación estructural de discriminación.

En el contexto de la APF, algunos ejemplos de políticas públicas en la materia son el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2021-2024 del Conapred; el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2021-2024, a cargo de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Migración de la Secretaría de Gobernación; o bien, el Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (Proigualdad) 2020-2024, a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Algunos ejemplos de programas en la materia son los programas presupuestarios P024 “Promover los derechos humanos y prevenir la discriminación”, a cargo del Conapred, o bien, el P010 “Fortalecimiento de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres”, a cargo del Inmujeres.

Como principio transversal al proceso de políticas públicas para el desarrollo, los “lentes” antidiscriminatorios pueden ser también utilizados a fin de priorizar temas y auditorías específicas a realizarse bajo el enfoque de desempeño. Por ejemplo, se puede dar mayor prioridad a aquellas áreas de política pública, entidades y sectores de la administración pública con atribuciones directas a la finalidad, funciones y

subfunciones del gasto público de *desarrollo social* o la subfunción de *justicia*.<sup>23</sup> en los que se presentan desigualdades relevantes en términos de accesibilidad, calidad, asequibilidad y adecuación para las personas pertenecientes a los grupos en condición estructural de discriminación, señalados en instrumentos normativos (como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, LFPED) o programáticos (como el Pronaind). De esta forma, se priorizarían entidades, programas sectoriales y/o presupuestarios en materia de salud, educación, trabajo, acceso a la justicia u otros similares vinculados directamente a garantizar derechos humanos, aplicando criterios antidiscriminatorios a sus distintas dimensiones de desempeño.

Algunas preguntas que pueden orientar la aplicación de los “lentes” antidiscriminatorios a la selección de temas y prioridades de auditoría, desde ambas perspectivas arriba descritas, son las siguientes:

- a) ¿Son relevantes las desigualdades generadas por el fenómeno de la discriminación para los objetivos que persigue esta política, programa o entidad pública?
- b) ¿Qué grupos poblacionales en situación estructural de discriminación son los más afectados a partir de la revisión de los objetivos que persigue esta política, programa o entidad pública?
- c) ¿Cuáles son las principales prácticas discriminatorias que explican las desigualdades prevalecientes en esta política, programa o entidad pública?
- d) ¿Cuáles podrían ser las fuentes o causas que explican las principales prácticas discriminatorias identificadas (normas, procedimientos, recursos-presupuestos, simbólico-culturales, etc.)?
- e) ¿Existen indicios de que la política/programa está teniendo impactos no deseados en la ampliación de desigualdades que afectan a personas de grupos en situación de discriminación?

<sup>23</sup> Siguiendo la clasificación funcional del gasto establecida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) y reflejada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (véase <[https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_003.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf)>).

- f) ¿Se utilizaron “lentes” antidiscriminatorios para el diseño de esta política o programa?
- g) ¿Utilizó esta entidad pública “lentes” antidiscriminatorios para estructurar la entrega de sus servicios públicos bajo los criterios de accesibilidad, calidad, asequibilidad y adecuación?
- h) ¿Existen indicadores de desempeño en esta política-programa que den cuenta de la reducción de desigualdades entre grupos discriminados y no discriminados?
- i) ¿Cuáles son los sectores, políticas, programas o servicios de la administración pública considerados de atención prioritaria en materia antidiscriminatoria por instrumentos de planeación de la APF como el Pronaind, el Proigualdad, el PNDH, entre otros?

## *Orientaciones para la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a la etapa de planeación de la Guía*

La Guía refiere que el objetivo de esta etapa es “conocer antecedentes y generalidades del Concepto a revisar y determinar los objetivos y actividades generales de la auditoría, así como determinar la oportunidad de recursos y tiempos asignados” (SFP, 2018: 9). Establece también que éstos deberán reflejarse en la “carta de planeación” y el “cronograma de actividades” que serán entregados al ente auditado.

El producto final de esta etapa es la formulación del llamado *marco conceptual* o programa de trabajo de la auditoría, que incluye los siguientes datos: identificación de la auditoría; concepto(s) a revisar; objetivo específico que se persigue; universo, muestra y procedimientos que se aplicarán durante el desarrollo de los trabajos, así como la conclusión que se obtenga después de aplicar los procedimientos al concepto(s) revisado(s). Se establece que deberá elaborarse un marco conceptual o programa de trabajo por cada concepto a revisar.

Esta etapa es coincidente con el Paso 2 del proceso de auditoría de desempeño considerado en el *Manual de implementación ISSAI para auditorías de desempeño*



(SFP, 2018), “Diseño de la auditoría”, y reflejado en las Tablas 1 y 2 ofrecidas en la sección previa. A continuación, se presentan orientaciones básicas a considerar en cada subetapa para integrar el enfoque antidiscriminatorio al conjunto de éstas.

- *Realización de un pre-estudio para mejorar el entendimiento de la forma en la que el fenómeno discriminatorio se expresa/afecta a la entidad, política o programa seleccionado y determinación del alcance y aproximación de la auditoría.*

El propósito de esta subetapa es determinar si el enfoque antidiscriminatorio es aplicable al tema o “concepto” de la auditoría de desempeño planeada y, en su caso, en qué medida y alcance. Esta determinación es realizada por el equipo auditor en función de la relevancia del fenómeno discriminatorio en el desempeño de la entidad, política o programa a analizar, así como en la identificación de riesgos relacionados con la materia discriminatoria.

Para ello, el primer elemento a determinar en esta subetapa es si la incorporación del enfoque antidiscriminatorio al tema o “concepto” de la auditoría se realizará desde la perspectiva de i) Objetivo programático en sí mismo, o bien, ii) Como principio transversal al proceso de políticas públicas para el desarrollo. Siguiendo las prescripciones presentadas en la sección previa, esto se puede determinar mediante dos preguntas, a saber:

- a) ¿La entidad pública, política y/o programa a analizar tiene objetivos explícitos orientados total o parcialmente a la reducción o eliminación del fenómeno y/o prácticas discriminatorias que afectan a uno o más grupos poblacionales en situación estructural de discriminación?
- b) ¿La entidad pública, política y/o programa a analizar persigue objetivos que tienen algún tipo de efecto, deseado o no deseado, en la reducción o amplia-

ción de las desigualdades sociales, económicas o jurídicas que afectan a personas de las poblaciones en situación de discriminación, tales como salud, educación, trabajo, ingresos o acceso a la justicia?

Si la respuesta a ambas preguntas es “No”, entonces la relevancia del enfoque antidiscriminatorio al tema o concepto de la auditoría de desempeño en cuestión es baja. Por el contrario, si la respuesta a cualquiera de las preguntas es “Sí”, entonces la relevancia del enfoque antidiscriminatorio es alta y debe considerarse su aplicación. Ahora bien, si la respuesta fue “Sí” a la pregunta “a)”, entonces la incorporación del enfoque antidiscriminatorio al tema o concepto de la auditoría se realizará desde la perspectiva de objetivo programático en sí mismo, mientras que si la respuesta afirmativa corresponde a la pregunta “b)”, la incorporación se dará como principio transversal al proceso de políticas públicas.

Una vez determinada la relevancia y la aproximación aplicable del enfoque antidiscriminatorio a la auditoría de desempeño, el siguiente elemento es determinar la materia específica del análisis antidiscriminatorio y, por lo tanto, el objetivo antidiscriminatorio a incorporar a la auditoría de desempeño. Esto depende, en buena medida, del tipo de aproximación del enfoque antidiscriminatorio aplicable, a saber:

- » Si la aproximación del enfoque antidiscriminatorio es como objetivo programático en sí mismo, entonces se deberá reunir y analizar primordialmente información y datos relevantes en materias programático-presupuestarias y de riesgos asociados a las mismas, de la entidad, política o programa en cuestión. De forma complementaria, se deberá integrar información y estudios especializados en la materia relacionada provenientes de la literatura académica y gris. Con base en estos elementos se podrá conocer si lo más apropiado es analizar el desempeño en materia antidiscriminatoria desde la perspectiva de productos, resultados, impactos o atributos de calidad de los servicios prestados. O bien, desde la perspectiva de los arreglos organizativo-procedimentales de la entidad para valorar si éstos son conducentes para la efectucción del desempeño prescrito en materia antidiscriminatoria.

- » Si la aproximación del enfoque antidiscriminatorio es como principio transversal, entonces la información a reunir implica al proceso de política en su conjunto, que va desde el diseño, la implementación y los dispositivos de seguimiento y evaluación. Además de las fuentes de información programático-presupuestarias se deberán considerar otras como las evaluaciones externas (principalmente coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval) en materias como diseño, de consistencia y resultados, específicas, de procesos, entre otras. De forma complementaria, se deberá integrar información y estudios especializados en la materia relacionada provenientes de la literatura académica y gris. Con base en estos elementos se podrá conocer cuáles ámbitos del proceso de política resultan relevantes para la incorporación del enfoque antidiscriminatorio.

Para efectos de los riesgos asociados, en ambas aproximaciones deberán analizarse en la medida en la que se estudia la información reunida. Para ello, resultan útiles preguntas como: ¿Hay indicios de que la entidad ha incorporado criterios antidiscriminatorios en sus objetivos y regulaciones internas? ¿Se han identificado en éstos las poblaciones en situación de discriminación que son beneficiadas o afectadas por sus operaciones? ¿Se han realizado esfuerzos deliberados por contar con información de registros administrativos desagregada por variables relevantes en materia de discriminación? Si las respuestas a este tipo de preguntas tienden a ser “No”, entonces el riesgo tiende a ser alto y, por lo tanto, se debe considerar la inclusión del entorno de gestión como un tema prioritario para efectos antidiscriminatorios.

Un elemento relevante para considerar por el equipo auditor una vez establecidos la pertinencia, el alcance y aproximación de la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a la auditoría de desempeño es valorar las posibles limitaciones que podría encontrar la auditoría para definir su viabilidad y, en su caso, la identificación de recursos y capacidades adicionales requeridas. Las siguientes preguntas orientadoras pueden resultar de utilidad:

- » ¿El equipo auditor cuenta con los recursos financieros, materiales y técnicos requeridos para integrar el componente antidiscriminatorio a la auditoría?
  - » ¿El equipo auditor cuenta con personal suficiente y capacitado en materia antidiscriminatoria para conducir la auditoría?
  - » En caso de que no, ¿tiene acceso a capacitación, asesoría y/o acompañamiento en esta materia por parte de entidades especializadas?
  - » ¿Existe la información requerida, con el nivel de desagregación adecuado para realizar la auditoría, de acuerdo con su alcance y aproximación?
  - » ¿Se identifican resistencias relevantes por parte del ente potencialmente auditado que pongan en riesgo la adecuada realización del alcance y aproximación determinados para la auditoría?
- 
- *Determinar el foco analítico, objetivo(s) y preguntas que guiarán el enfoque antidiscriminatorio de la auditoría.*

El foco analítico del enfoque antidiscriminatorio de la auditoría dependerá de la aproximación seleccionada. Si ésta se adopta como objetivo programático entonces el foco analítico de la auditoría de desempeño tiende a ser específico o exclusivo en términos antidiscriminatorios, mientras que, si la aproximación es como principio transversal, el foco analítico tiende a ser no-específico o marginal. Esto se puede expresar bajo la forma gráfica de un continuo, como se puede observar en el Grafico 1.

## Gráfico 1. Espectro de auditorías de desempeño con enfoque antidiscriminatorio



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo antidiscriminatorio de la auditoría puede variar también en concordancia con el enfoque analítico que persigue. Para auditorías ubicadas en el extremo derecho del espectro (foco exclusivo), sus objetivos están vinculados a la capacidad, rendimiento o desempeño mostrado por la entidad, política o programa para erradicar prácticas o patrones discriminatorios que afectan desproporcionadamente a poblaciones en situación de discriminación, en ámbitos institucionales que resultan clave para su desarrollo, tales como la educación, la salud, el trabajo o el acceso a la justicia. En conexión, la(s) pregunta(s) que guiarán la auditoría deberán ser consecuentes con el objetivo, tales como:

- » ¿El programa/política X ha tenido un efecto significativo en la eliminación de las regulaciones que condicionaban la afiliación a los sistemas públicos de salud de X entidades federativas, a la presentación de un certificado de “no enfermedades o condiciones preexistentes” de las personas derechohabientes?

- » ¿El programa/política X ha contribuido a la eliminación de provisiones discriminatorias en sus reglas de operación que limitaban el acceso a sus beneficios a personas con discapacidad?
- » ¿El programa/política X establece medidas de nivelación, inclusión y/o acciones afirmativas, aplicables a los programas federales de subsidio (tipo S y U)? ¿Cuáles han sido sus resultados?
- » ¿El programa/política X ha contribuido significativamente a la integración de registros administrativos de las entidades del sector X con desagregación por variables relevantes para la identificación y prevención de la discriminación?

Para auditorías ubicadas en el centro del espectro (foco específico), sus objetivos están vinculados a la capacidad, rendimiento o desempeño mostrado por la entidad, política o programa para cerrar brechas de desigualdad en sus resultados o impactos de desarrollo que afectan desproporcionadamente a poblaciones en situación de discriminación en ámbitos institucionales que resultan clave para su desarrollo, tales como la educación, la salud, el trabajo o el acceso a la justicia. En conexión, la(s) pregunta(s) que guiarán la auditoría deberán ser consecuentes con el objetivo, tales como:

- » ¿El programa/política X ha tenido un efecto significativo en la reducción de las brechas salariales entre hombres y mujeres por puestos jerárquicos similares en la administración pública?
- » ¿Los servicios de la entidad X han mejorado sus niveles de cobertura e impacto en sus beneficiarios con adscripción a población indígena?
- » ¿Los servicios de salud para personas sin seguridad social han incrementado sus niveles de surtido de recetas completas para personas que viven con VIH-sida?
- » ¿Los programas de justicia alternativa del Poder Judicial de la entidad X han logrado reducir las brechas de acceso a la justicia de mujeres que buscan una pensión alimenticia?

- » ¿El programa X ha logrado incrementar el acceso a los alimentos y calidad nutricional de las poblaciones migrantes?

Para auditorías ubicadas en el extremo izquierdo del espectro (foco marginal), sus objetivos antidiscriminatorios se restringen a valorar la inclusión y pertinencia de dicho enfoque a algunos de los elementos o dimensiones del desempeño de un programa, política o entidad que pueden tener efectos acumulativos y progresivos en las prácticas discriminatorias y brechas de desigualdad que afectan a las poblaciones en situación de discriminación. En conexión, la(s) pregunta(s) que guiarán la auditoría deberán ser consecuentes con el objetivo, tales como:

¿El programa/política X ha incluido la perspectiva antidiscriminatoria en su diagnóstico del problema público?

- » ¿La estructuración de los servicios de la dependencia X consideró criterios de accesibilidad, calidad, asequibilidad y adecuación en sus mecanismos de entrega?
- » ¿El programa/política X incluyó indicadores de desempeño que den cuenta de la reducción de desigualdades entre grupos discriminados y no discriminados?
- » ¿El programa X incluyó en sus reglas de operación medidas de igualación, nivelación y/o afirmativas?
- » ¿La dependencia X cuenta con políticas y regulaciones antidiscriminatorias en su normatividad interna?
- » ¿El programa/política X identifica en su registro de personas beneficiarias que pertenecen a poblaciones en situación de discriminación?

En conexión, los objetivos de la auditoría dependerán del foco analítico y preguntas relevantes en cada caso. Éstos se pueden clasificar en tres tipos:

- Descriptivos: aquellos que buscan dar cuenta de los progresos alcanzados por políticas, programas, dependencias o algunos de sus componentes o áreas en

la consecución de sus objetivos con efectos en materia antidiscriminatoria. Por ejemplo: Valorar el avance alcanzado por la dependencia X en la estructuración de sus servicios con enfoque diferenciado para los distintos grupos en situación de discriminación y bajo los criterios de accesibilidad, calidad, asequibilidad y adecuación.

- Normativos: aquellos que buscan analizar el cumplimiento de estándares prescritos, expectativas de audiencias clave o mejores prácticas. Por ejemplo: Valorar si el programa/política X ha logrado reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres por puestos jerárquicos similares en la administración pública.
  - Analíticos: aquellos que buscan analizar las razones que explican los niveles de cumplimiento o incumplimiento de estándares prescritos, expectativas de audiencias clave o mejores prácticas. Por ejemplo: Valorar las causas que explican los niveles de desempeño mostrado por el programa X en la reducción de las brechas de acceso a la justicia de mujeres que buscan una pensión alimenticia.
- *Establecer criterios de auditoría apropiados para medir el desempeño del ente auditado y desarrollar la metodología para guiar la recolección y análisis de la información.*

El establecimiento de criterios de auditoría adecuados es una de las piedras angulares de la robustez, utilidad e impacto de una auditoría de desempeño. Es por ello que la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a éstos debe ser cuidadosamente considerada y elaborada. Los criterios deben cumplir con los siguientes atributos: claros, precisos, relevantes, confiables, neutrales, entendibles y completos.

No existe un conjunto de criterios universalmente aplicables a las auditorías de desempeño y menos aún a aquellas que incorporan el enfoque antidiscriminatorio. Éstos deberán adaptarse a cada auditoría en función de su enfoque, alcance, pregun-



tas y objetivos de auditoría. Para efectos antidiscriminatorios, se puede decir que se deben seguir los mismos principios y procedimientos establecidos en los estándares ISSAI aplicables. Las principales recomendaciones en este ámbito serían dos:

- Consultar la información y estudios disponibles en el entorno nacional e internacional especializado en las materias a auditar y
- Consultar a personas especialistas en la comunidad de práctica adentro y afuera de las entidades de control (academia, sociedad civil, entidades públicas) que cuenten con conocimiento especializado en la materia.

### *Orientaciones para la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a la etapa de presentación del reporte de auditoría de la Guía*

La Guía refiere que la presentación de los informes de auditoría debe seguir los estándares profesionales e instrumentos considerados en la normatividad aplicable del Sistema Nacional de Fiscalización. Para efectos de la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a esta etapa, se puede considerar que no existen diferencias significativas respecto de los estándares y provisiones que regulan normalmente la presentación de informes de auditorías de desempeño. Resulta pertinente integrar sólo algunas recomendaciones que permitan maximizar su impacto y utilidad pública, tales como:

- Precisar el objetivo, foco, alcance y objetivo buscados en la incorporación del enfoque antidiscriminatorio a la auditoría.
- Presentar de forma clara y precisa los criterios de análisis, metodología y sus limitaciones, lo cual permitirá poner en perspectiva los hallazgos.

- Mostrar hallazgos y, en su caso, ofrecer recomendaciones que resulten coherentes y limitadas a los objetivos delineados y consistentes con el marco metodológico y criterios previstos.
- Utilizar tablas, infografías, gráficos y demás apoyos visuales que permitan comunicar de forma adecuada los hallazgos y la metodología utilizada, así como sus limitaciones.

## Referencias<sup>24</sup>

- ABRAMOVICH, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- ABRAMOVICH, Víctor, y Courtis, Christian (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ACNUDH (2016). *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- BPK RI (2018). Performance Audit Report of the preparedness for implementation of SDGS in Indonesia. Jakarta: The Audit Board of the Republic of Indonesia. <<https://www.bpk.go.id/page/audit-reports>>.
- BOUCKAERT, Geert, y Halligan, John (2008). *Managing performance*. Oxfordshire: Routledge, Taylor & Francis.
- CANADIAN AUDIT AND ACCOUNTABILITY FOUNDATION (2016). *Practice Guide to Audit Gender Equality*. Ottawa: Canadian Audit and Accountability Foundation. <<https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/practice-guides/Practice-Guide-to-Auditing-Gender-Equality.pdf>>.
- CARBONELL, Miguel (2012). Las obligaciones del Estado en el artículo 1º. de la Constitución mexicana. En Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte (Coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma* (pp. 63-102). México: Universidad Nacional Autónoma de México. <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/5.pdf>>.

<sup>24</sup> Los documentos utilizados se encuentran disponibles para su consulta en el siguiente enlace: <<https://drive.google.com/drive/folders/1P3On4b4tGouPC7hHE9rVx9cvNLSNb5oK?usp=sharing>>.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2019). *Compendio sobre igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*. Washington, D. C.: CIDH. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-Igualdad-NoDiscriminacion.pdf>>.
- CONAPRED Y MIDES (2019). Propuesta metodológica para el diseño de indicadores con perspectiva de derechos humanos y antidiscriminatoria orientada al ciclo de políticas públicas. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. <[https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Indicadores\\_Propuesta%20metodologica.Ax.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Indicadores_Propuesta%20metodologica.Ax.pdf)>.
- FERRAJOLI, Luigi (2006). Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones constitucionales*, 15, 113-136.
- GESOC (2009). Modelo general para la elaboración del presupuesto del gobierno del Distrito Federal con enfoque de resultados, derechos y género. [s. l.] Mimeo. <[www.gesoc.org.mx](http://www.gesoc.org.mx)>.
- GONZÁLEZ, A. (2020). Documento marco de la política nacional de derechos humanos. Programa Nacional de Derechos Humanos. Segob [s. l.] Mimeo.
- GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro (2019). Hacia un diseño racional para la acción pública antidiscriminatoria: el caso del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación del Conapred. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Coords.), *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* (pp. 161-193). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- GONZÁLEZ, Luis Raúl (2016). Aplicación del principio *pro persona* en el sistema mexicano. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomo V, sección segunda. *Transversalidad constitucional en perspectiva convencional* (pp. 47-60). 9ª. ed. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión / Miguel Ángel Porrúa. <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5628/4.pdf>>.
- GONZÁLEZ LUNA, Teresa (2019). Derechos de ciudadanía sin discriminación. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Coords.). *Hacia una razón discriminatoria* (pp. 241-274). México: Conapred.

- GUID 3910: Central Concepts for Performance Auditing. Intosai < <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf>>
- IDI (2021). *Performance Audit. ISSAI Implementation Handbook*. Oslo: Intosai Development Initiative. <<https://www.idi.no/elibrary/professional-sais/issai-implementation-handbooks/handbooks-english/performance-audit-v1-2021/1330-idi-performance-audit-issai-implementation-handbook-v1-en/file>>.
- IDI y UN (2019). *Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals. Guidance for Supreme Audit Institutions*. Oslo: Intosai Development Initiative / United Nations. <<https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/1373-auditing-preparedness-for-implementation-of-sustainable-development-goals-guidance-for-supreme-audit-institutions-version-1/file>>.
- INTOSAI (s. f.). *ISSAI 12: El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. Viena: Intosai. <[https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai\\_12-es.pdf](https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_12-es.pdf)>.
- INTOSAI (2020). *Auditoría de desempeño. Manual de Implementación de las ISSAI*. <<https://www.idi.no/elibrary/professional-sais/issai-implementation-handbooks/handbooks-en-espanol/1069-201030-pa-handbook-spanish-v0/file>>.
- INTOSAI-P 12: *El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. Intosai. <<https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/62-intosai-p-12-el-valor-y-beneficio-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos/file>>
- ISAI 3000: Norma para la Auditoría de Desempeño. Intosai. < <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>>
- OACNUDH MÉXICO (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Dere-

- chos Humanos. <[https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/L280211PPDH.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/L280211PPDH.pdf)>.
- ONU (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo (Resolución 41/128). Nueva York\_ Organización de las Naciones Unidas. <[www.un.org/es/events/rightto-development/declaration.shtml](http://www.un.org/es/events/rightto-development/declaration.shtml)>.
- ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución 70/1). Nueva York: Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. <[chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)>.
- ONU E IDI (2019). *Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals: Guidance for Supreme Audit Institutions*. Nueva York: onu-idi. <<https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/1373-auditing-preparedness-for-implementation-of-sustainable-development-goals-guidance-for-supreme-audit-institutions-version-1/file>>.
- PNUD (2016). *Desde los ODM hasta el desarrollo sostenible para todos. Lecciones aprendidas tras 15 años de práctica*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/ES\\_f\\_UNDP\\_MDGs-to-SDGs\\_web.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/ES_f_UNDP_MDGs-to-SDGs_web.pdf)>.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2011). *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Temas Selectos de Derecho Electoral, 17).
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2019). La realización de la igualdad de trato: un modelo para incluir el principio de no discriminación en los programas de política social. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Coords.), *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* (pp. 127-160). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <[https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/La\\_metrica\\_de\\_lo\\_intangible\\_WEB.%20Ax.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/La_metrica_de_lo_intangible_WEB.%20Ax.pdf)>.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, y González Luna, Teresa (Coords.) (2014). *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*. México: Conapred. <[http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Rindis-Hacia\\_una\\_razon\\_antidiscriminatoria-INACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Rindis-Hacia_una_razon_antidiscriminatoria-INACCSS.pdf)>.

- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, y González Luna, Teresa (Coords.) (2019). *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <[https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/La\\_metrica\\_de\\_lo\\_intangible\\_WEB.%20Ax.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/La_metrica_de_lo_intangible_WEB.%20Ax.pdf)>.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús; González Luna, Teresa, y Sahuí Maldonado, Alejandro (Coords.) (2017). *Para discutir la acción afirmativa. Teoría y normas*. (Vols. I y II). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2020). Programa Nacional de Derechos Humanos, 2020-2024. Documento Marco de Política Pública Nacional de Derechos Humanos. México: Secretaría de Gobernación. <[http://derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/PNDH/Documentos/Documento\\_Marco\\_PNDH.pdf](http://derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/PNDH/Documentos/Documento_Marco_PNDH.pdf)>.
- SFP (2018). *Guía general de auditoría pública*. México: Secretaría de la Función Pública. <<https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-general-de-auditoria-publica-marzo-2018>>.
- SOLÍS, Patricio (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. México: Conapred. <[https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/DiscriminacionEstructuralAx%20.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DiscriminacionEstructuralAx%20.pdf)>.
- TALBOT, Colin (1999) Public Performance - towards a new model? *Public Policy and Administration*, 14(3), 15-34.
- UNITED NATIONS (2017). *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development*. Nueva York: United Nations. <[https://unsceb.org/sites/default/files/imported\\_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3.pdf)>.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel, y Serrano, Sandra (2012). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte (Coords.). *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma* (pp. 135-165). México: Universidad Nacional Autónoma de México. <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/7.pdf>>.

# Directorio

**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**  
Adán Augusto López Hernández  
**Secretario**

**CONSEJO NACIONAL PARA  
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**  
Claudia Olivia Morales Reza  
**Presidenta**

**JUNTA DE GOBIERNO**  
Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez  
**Secretaría de Gobernación**

Juan Pablo De Botton Falcón  
**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Hugo López-Gatell Ramírez  
**Secretaría de Salud**

Martha Velda Hernández Moreno  
**Secretaría de Educación Pública**

Marath Baruch Bolaños López  
**Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

Mayra Guadalupe Chávez Jiménez  
**Secretaría de Bienestar**

Patricia Estela Uribe Zúñiga  
**Instituto Nacional de las Mujeres**

**REPRESENTANTES DESIGNADOS POR  
LA ASAMBLEA CONSULTIVA**

Sandra Silvina Lorenzano Schifrin  
Lilian Paola Ovalle Marroquín  
Carlos Heredia Zubieta  
Isabel Margarita Nemesio Nemesio.  
Diego Petersen Farah  
Irma Pineda Santiago  
Mauricio Meschoulam Uziel  
Miguel Concha Malo

**INSTITUCIONES INVITADAS**  
Centro Nacional para la Prevención y el Control  
del VIH y el Sida

Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclu-  
sión de las Personas con Discapacidad  
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas  
Instituto Mexicano de la Juventud  
Instituto Nacional de Migración  
Instituto Nacional de las Personas Adultas  
Mayores  
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral  
de la Familia

## **Órgano de vigilancia**

Manuel Peralta García  
Saúl Bolaños Bolaños  
Secretaría de la Función Pública

**ASAMBLEA CONSULTIVA**  
Sandra Silvina Lorenzano Schifrin  
**Presidenta**

## **Integrantes**

Estefanía Vela Barba  
Mauricio Meschoulam Uziel  
Patricio Solís Gutiérrez  
Miguel Concha Malo  
Carlos Heredia Zubieta  
Daniela Rea Gómez  
Jesús Rodríguez Zepeda  
Javier Garza Ramos  
Lilian Paola Ovalle Marroquín  
Isabel Margarita Nemesio Nemesio  
Marcelina Bautista Bautista  
Diego Petersen Farah  
Rosa María Castro Salinas  
Bertha Pech Polanco  
Irma Pineda Santiago  
Marion Renate Reimers Tusche  
Ricardo Baruch Domínguez  
Ramón Martínez Coria

## **Personas Invitadas Honorarias**

Ricardo Miguel Raphael de la Madrid  
Miguel Álvarez Gándara  
Celia del Palacio Montiel  
Daniel Giménez-Cacho García  
Camerina Haidé Robles Cuellar  
Elena Azaola Garrido



*Metodología de trabajo para la incorporación del derecho  
a la igualdad y no discriminación en las auditorías de desempeño*  
se terminó de formar en el mes de diciembre de 2022 en la Ciudad de México.

Para su composición se utilizaron las tipografías

Miller Text y Scala Sans.



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**GOBERNACIÓN**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONAPRED**  
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR  
LA DISCRIMINACIÓN