

La gestión y el control de los ODS: la preparación de las naciones de América Latina para la implementación del ODS 5 en la visión de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)

Autor: Emilia Raquel Lerner

Doctora en Ciencias Económicas, Magister Scientiarum en Administración Pública y Licenciada en Economía, FCE (UBA).

Ha desempeñado diversos cargos públicos, entre ellos: Auditora General de la Nación; Gerente de Control de la Deuda Pública, Auditoría General de la Nación (AGN); Coordinadora General de la Unidad de Investigación, y Directora de Control de Educación y Cultura, AGCBA; Asesora de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Es Codirectora y profesora de la Carrera de Especialización en Gestión Pública por Resultados (FCE-UBA/ASAP); profesora de la Maestría en Auditoría Gubernamental (UNSAM). Fue Directora Ejecutiva de la Interamerican Network of Public Administration Education (INPAE). Tiene diversos artículos en revistas y participaciones en libros publicados

Resumen

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) aportan una mirada externa y objetiva de la gestión gubernamental, y una garantía independiente de integridad de las cuentas y operaciones de gobierno.

Contribuyen a retroalimentar la gestión pública, mediante recomendaciones sobre la adecuada asignación de recursos públicos, y los resultados e impactos de las políticas públicas.

Desde la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la Agenda 2030, los gobiernos son los principales responsables del seguimiento y revisión del cumplimiento de objetivos y metas.

Por ello, la contribución de las EFS es importante para evaluar las acciones gubernamentales, e identificar oportunidades de mejora.

La INTOSAI ha desempeñado un papel importante apoyando el control de los ODS. La Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) ha desarrollado guías metodológicas y asistido en la realización de auditorías de cooperación.

Este ensayo reflexiona sobre las condiciones para la gestión y control de los ODS. Se evaluará como caso especial una auditoría de preparación para la implementación del ODS5, Igualdad de Género, en América Latina, se analizarán las recomendaciones efectuadas, y las principales conclusiones comparadas.

Se considerarán algunos efectos de la no adhesión al Pacto del Futuro por parte de Argentina sobre el ODS 5.

Los ODS cambiaron la agenda internacional

Los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) constituyeron una iniciativa mundial que representó un cambio sustantivo en la forma de concebir los esfuerzos de los países integrantes de las Naciones Unidas. Asimismo, a partir de la definición de los ODS la agenda internacional de cuestiones relevantes fue redefinida a partir de la constitución de un acuerdo global sin precedentes.

La iniciativa significó un intento colectivo que implicó el replanteo y el fortalecimiento de la noción de gobernanza internacional, y también de los componentes fundamentales para garantizar la sustentabilidad del desarrollo.

No sólo se consensuaron objetivos internacionales, sino que se concibió un modelo de gobernanza basado en la interacción y realimentación positiva de los dominios sociales, económicos y ambientales, como modo de alcanzar una mejor calidad de vida en los países, y acuerdos que logren mantenerse en el tiempo.

Además, la idea subyacente era establecer logros mínimos que permitieran apuntalar un contexto internacional que tendiera a disminuir las enormes diferencias entre los países en términos de las brechas de desarrollo existentes, y garantizara su sustentabilidad para lograr un nivel mínimo de convivencia, paz social, y cuidado del medio ambiente.

El cumplimiento de la Agenda 2030 se ha visto demorado por diversas razones. La pandemia, la guerra de Ucrania, los intereses económicos que traban diversas iniciativas, y otros factores, han puesto en cuestión el camino hacia los objetivos planteados.

Si embargo, visto en perspectiva, se realizaron avances importantes en la gestión de políticas públicas, y los países que suscribieron la Agenda 2030 fueron adaptándose, con distinto grado de evolución, a los diferentes requerimientos para integrar la Agenda en sus planes y programas de desarrollo.

En septiembre de 2024, Argentina anunció que decidió renunciar a la adhesión al “Pacto del Futuro”, que tuvo el respaldo de 143 países en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se acuerda emprender “acciones audaces, ambiciosas, aceleradas, justas y transformativas para implementar la Agenda 2030, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no dejar a nadie atrás.” Incluye un Pacto Digital Global y una Declaración sobre las Generaciones Futuras. Cubre una amplia gama de temas que incluyen la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible, el cambio climático, la cooperación digital, los derechos humanos, la igualdad de género, la juventud y las generaciones futuras, y la transformación de la gobernanza global. (United Nations, 2024)¹

La naturaleza particular de la gestión y el control de los ODS

El control de los ODS tiene características propias y particulares, que configuran un tipo de fiscalización diferente al resto.

En primer lugar, se refieren a objetivos sociales, económicos y ambientales, lo que les da un carácter propio que requiere que los controles abarquen no solamente lo financiero

¹ El anuncio fue hecho público antes de la exposición en el Congreso, y posteriormente al envío de los trabajos. Por ello, en esta segunda versión, se incorporaron algunos comentarios adicionales al respecto.

sino fundamentalmente los aspectos de gestión, y particularmente los productos generados y los resultados e impactos que aquellos tienen sobre las políticas públicas involucradas.

Pero no solamente alcanza este enfoque, sino que, al tener los ODS una naturaleza sinérgica, lo que implica una mirada comprensiva de las interacciones positivas o negativas entre diferentes objetivos, es necesario encarar un tipo de control más complejo, con una mirada amplia que contemple su naturaleza particular.

En segundo lugar, a nivel de la gestión y de la asignación presupuestaria, los ODS tienen una expresión interjurisdiccional, ya que tanto las acciones como las erogaciones que implican suelen abarcar diferentes jurisdicciones y tienen expresión material en diferentes programas.

Esta naturaleza *horizontal* representa un cambio en la cultura organizacional tradicional que suele prevalecer en el ámbito público, definida verticalmente, y no siempre basada en acciones articuladas entre diferentes áreas. En este caso, se requiere un esfuerzo de coordinación entre los ministerios o entidades involucradas, lo que implica la adopción de consensos y la asignación de responsabilidades específicas y compartidas para encarar las acciones que se requieren.

En materia de recursos, el reflejo de lo expresado es una asignación de naturaleza transversal. Esta modalidad también representa una innovación a la cultura tradicional presupuestaria, compartimentada tanto a nivel de la clasificación jurisdiccional, como económica y funcional del presupuesto, y a nivel programático en cada jurisdicción.

Por ello, en diversos países, se comenzaron a identificar las categorías transversales, que se exponen por fuera del presupuesto, y que consisten en la identificación y el agrupamiento (etiquetado) de erogaciones incluidas en diferentes categorías programáticas que comprenden los gastos destinados a financiar fines de política pública específicos considerados significativos. En este caso, las políticas derivadas de los ODS representan esos objetivos relevantes que se reflejan en actividades de esta naturaleza.

Estas categorías transversales, configuran cadenas de valor público integradas por grupos de programas con objetivos compatibles, productos que tienen efectos sobre más de un resultado, y resultados que pueden tener efecto sobre más de un impacto. De este modo, representan una forma de gestión sinérgica entre diferentes programas orientada a la obtención de diferentes productos, resultados e impactos sobre políticas públicas, que, en este caso, reflejan prioridades definidas no sólo a nivel nacional, sino también derivadas de los acuerdos internacionales en materia de ODS. (Lerner, 2023)

La exposición de los gastos transversales suele hacerse de forma complementaria e independiente del presupuesto, ya que contempla las erogaciones que pueden vincularse con más de un ODS, y por ende abarcan duplicaciones o triplicaciones de las mismas, que se reflejan en los distintos programas vinculados con la política que financia cada erogación.

En tercer lugar, la gestión de la mayor parte de los ODS, además de las características específicas de la gestión que requieren, y que fueron descriptas, necesitan arbitrar mecanismos de interacción con los sectores de la comunidad que resultan beneficiarios de las políticas involucradas. Es decir, lo que se entiende como partes interesadas en las cadenas de valor público que expresan los diferentes objetivos, tanto en materia económica, social o ambiental.

El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha puesto en este tema un énfasis especial. Se ha planteado el principio universal de “no dejar a nadie atrás” (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible). El principio implica no solamente llegar a los más pobres de los pobres, sino que requiere combatir la discriminación y las desigualdades crecientes al interior de los países y entre ellos, y sus causas principales.

En términos de la participación de las partes interesadas, como mecanismo relevante en la gestión de los ODS, este principio requiere implementar un enfoque paso a paso que tienda a garantizar la participación libre, activa y significativa de todas las partes interesadas, en particular las que quedan atrás.

Para ello, es importante realizar una identificación de las partes interesadas, la naturaleza de sus reclamos, las expectativas, las demandas, y determinar su importancia relativa, lo que implica evaluar su relevancia, su poder, su legitimidad y su urgencia.

El siguiente paso comprende el desarrollo de las respuestas organizacionales adecuadas, lo que abarca la comunicación, la colaboración, el desarrollo de políticas, estrategias y programas, y la asignación de recursos. (Preble, 2005)

Algunos autores plantean que el control por resultados no sólo refuerza la rendición de cuentas por exponer de forma más manifiesta los objetivos y los medios involucrados en la política pública, sino que precisa que esté determinado por muchos agentes y vinculado con las partes interesadas para ser democrático. (Levy, 1988)

Esta forma de gestión requiere de un perfil gerencial adaptado a la naturaleza especial de estas políticas. Los funcionarios responsables de llevar a cabo estos programas, se deben diferenciar de la visión tradicional imperante en la cultura burocrática, compartimentada, con fronteras cerradas, con poca interacción con el contexto y los actores de la comunidad involucrados.

Los gerentes responsables de la gestión de ODS, deberán tener atributos diferentes: una visión orientada a la generación de resultados e impactos, una comprensión del alcance de la noción de valor público, íntimamente vinculada con las expectativas de la ciudadanía sobre los aportes que emergen del sector público, que comprenda lo político, lo sustantivo, lo operativo, y la inclusión de las partes interesadas “sin dejar a nadie atrás”, en cada cadena de valor como parte fundamental en la definición y gestión de resultados e impactos.

Ahora bien, ¿qué tipo de control se requiere para la gestión de ODS? La naturaleza específica de los ODS, y la gestión particular que implican, sobre la que hemos reflexionado, configuran el requerimiento de un tipo de control particular, específico, que debe adaptarse al enfoque descripto.

Desde el lado del control, las EFS no siempre se encuentran preparadas para este cambio de enfoque. También en los organismos de control suele prevalecer una cultura tradicional, burocrática, vertical, y un apego a las visiones de control basadas en lo financiero-contable. Sobre todo, en muchos países de América Latina, en donde los organismos de control son herederos de los tribunales de cuentas que surgieron con la colonización española.

Además, las auditorías de gestión tienen, en América Latina, una historia relativamente reciente, y la experiencia en este campo se va consolidando lentamente en los últimos años. Esa experiencia se orienta fundamentalmente a las auditorías operativas, de desempeño o de gestión.

Según la ISSAI 300 (INTOSAI, 2019), “la Auditoría de Desempeño es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora.”

Las auditorías de gestión por resultados e impactos de los programas son mucho menos usuales, y la experiencia acumulada por las EFS en la materia es casi inexistente.

Por ello, las EFS de nuestro continente muestran niveles de desarrollo relativo dispares, lo que se refleja en la naturaleza y calidad de los informes y las conclusiones obtenidas.

En este contexto, el aporte de los organismos internacionales para la realización de las auditorías coordinadas resulta muy importante, en virtud de que constituye un apoyo sustantivo, no solo desde el punto de vista del soporte técnico para la obtención de consensos para elaborar una planificación común, sino también desde la óptica de la estandarización de procedimientos y parámetros a aplicar, a través de las metodologías desarrolladas, y el apoyo técnico que proveen para mejorar la calidad de las auditorías.

El papel de las Entidades de Fiscalización Superior en el control de ODS

A partir de este nuevo contexto internacional y nacional, los organismos internacionales de control y las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) comenzaron a desarrollar metodologías para el control y la auditoría de los ODS, como así también a incorporar en sus planes de acción el control de los ODS de cada país adherente.

Las EFS son las instituciones públicas cuya competencia comprende la fiscalización de la regularidad de las cuentas, la administración financiera, presupuestaria y el cumplimiento legal (denominados informes de cumplimiento); y la gestión de los fondos públicos orientada al cumplimiento de metas y resultados (denominados informes de desempeño o gestión).

Cada país posee una EFS que lo representa, y las respectivas leyes de creación definen las características y competencias específicas que delimitan su acción, y la naturaleza y alcance de sus atribuciones.

El control público es importante, porque aporta una mirada independiente de la gestión gubernamental en cada país.

Por una parte, se basa en normas y procedimientos estandarizados, por lo cual sus conclusiones se ajustan a criterios objetivos, y en tal sentido son imparciales.

Por otra parte, son organismos que en su gran mayoría se encuentran fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, ya sea por su carácter autónomo o por su pertenencia jurisdiccional a la órbita del Poder Legislativo, y por ello sus informes ofrecen una mirada independiente de los responsables de la administración.

Sin embargo, la naturaleza institucional y política de cada país pueden afectar en la práctica este criterio, si existen condiciones que debilitan la independencia entre el organismo de control y el Ejecutivo.

También, el alcance de la competencia de los organismos de control suele ser integral, de manera que abarca todas las operaciones y cuentas gubernamentales, y comprende auditorías contables, financieras, y de gestión.

La existencia de estos mecanismos por parte de los organismos de control externo (EFS), y la acción que éstos desarrollan, constituyen la garantía y el sustrato de la rendición de cuentas, específicamente la rendición de cuentas por resultados, que conforma uno de los requisitos más importantes de la vigencia de la democracia a través de los controles y contrapesos entre diferentes poderes.

Los informes contienen recomendaciones sobre la adecuada asignación de los recursos públicos, y también, en el caso de las auditorías de desempeño o de gestión, se formulan recomendaciones sobre la generación de resultados e impactos de las políticas públicas. Estas recomendaciones no son vinculantes.

En el caso del control de los ODS, esto último es fundamental, ya que la adhesión a la Agenda 2030 conllevó la adopción de metas de política pública, que los países se comprometieron a cumplir. Es decir, para que se verifique un efectivo control de los ODS, no es suficiente que los informes sean de cumplimiento, sino que deben ser de desempeño o de gestión.

Para garantizar controles sujetos a normas y procedimientos estandarizados, fue necesario desarrollar metodologías y procedimientos ad-hoc, que permitieran asegurar su objetividad.

Las Naciones Unidas, como así también los organismos internacionales de apoyo a las EFS, como la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), a través de su instituto de apoyo a las EFS, la INTOSAI Development Initiative (IDI), realizaron importantes aportes a través del desarrollo de metodologías y procedimientos que contribuyeran a normalizar el enfoque de las auditorías, y proporcionar un marco para la definición de observaciones y recomendaciones que tuvieran una lógica consistente. Así, se desarrolló el Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM) con este propósito. (INTOSAI Development Initiative, 2020)

Ello fortaleció la inclusión de auditorías de ODS en cada país, y también de auditorías coordinadas entre EFS de países de diferentes continentes y colectivos, que, a partir de una planificación acordada y común, permitieran obtener informes comparables entre las EFS participantes.

El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente desarrolló una Guía 5202 donde se precisa el papel que desempeñan las EFS en el control de los ODS (INTOSAI, 2016).

En ella se especifica que las posibilidades de fiscalizar los ODS están limitadas por el grado en que el gobierno o entidad haya adoptado los principios y prácticas del desarrollo sostenible.

También se estipula que el alcance de las auditorías es muy amplio, en función del amplio alcance del desarrollo sostenible y las estrategias y políticas que implican.

Además, los mandatos específicos de las EFS, constituyen el marco que condiciona el alcance que podrán definir para las auditorías de los ODS.

La guía especifica también tres áreas amplias en el campo de las auditorías de metas e indicadores que surgen de los ODS:

“Auditoría de metas, para verificar si son realistas y se basan en una comprensión y evidencia apropiadas sobre las necesidades que deben ser cubiertas.

Auditoría de indicadores, para verificar si son pertinentes y confiables, o

Una auditoría del progreso mostrado al comparar los indicadores con sus metas asociadas.”

Posteriormente, en 2019, la IDI, conjuntamente con el Knowledge Sharing & Knowledge Services Committee (KSK), desarrollaron un documento que resume los resultados de una auditoría cooperativa sobre el grado de preparación de las respectivas naciones para la implementación de los ODS, entre 73 EFS y una entidad subnacional. (INTOSAI - KSK, 2019).

Esta publicación contiene un panorama de los conocimientos, recomendaciones e impacto de las auditorías de preparación de las EFS. Asimismo, ofrece un intercambio de las experiencias, los desafíos, las lecciones aprendidas y los planes futuros de auditoría de la Agenda 2030 de las SAI.

Como se puede ver, tanto las auditorías de preparación, como las auditorías de ODS, son auditorías de gestión, o de desempeño, enfocadas en el cumplimiento de metas e indicadores, a partir de las metas fijadas por la Agenda, ya sean adoptadas o adaptadas, en cada país.

La auditoría coordinada del ODS 5

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), encaró algunas iniciativas en materia de auditoría de género, a partir de 2012.

En la XXVI Asamblea General de OLACEFS, del año 2016, se encontró consenso para aprobar la propuesta para llevar adelante una nueva auditoría sobre género.

Se decidió trabajar con la IDI, que había desarrollado un enfoque de auditoría para entender hasta qué punto los gobiernos estaban preparados para implementar los ODS, para lo cual se trabajó sobre el ODS 5. La auditoría se enfocaba en la evaluación de la preparación de los gobiernos para enfrentar los desafíos de la Agenda 2030.

La importancia del rol de las EFS en el control de los ODS, ha sido planteada a través de varias resoluciones de las Naciones Unidas, las Resoluciones A/66/2098 y A/69/2289 (AGNU, A/RES/66/209 , 2011) (AGNU, A/RES/69/228 , 2015).

En el caso de la auditoría del ODS 5, la OLACEFS encaró una auditoría coordinada, que consiste en desarrollar una planificación y una matriz de hallazgos en común. Las EFS participantes desarrollan su trabajo de control en su respectivo país, y generan sus propios informes.

Los informes de auditoría de los países participantes se consolidan posteriormente produciendo un informe consolidado que se publica en las páginas web.

Este tipo de auditoría es particularmente aplicable a las auditorías de los ODS, dada su naturaleza transversal al interior de cada país, pero también al carácter transfronterizo derivado de la implementación de la Agenda 2030.

Hemos tomado como objeto de este trabajo la auditoría coordinada realizada sobre la preparación del ODS 5 en el marco de OLACEFS. (OLACEFS, 2019)

Nos parece importante analizar las conclusiones de esta auditoría por varias razones.

En primer lugar, el ODS 5 – “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, constituye un objetivo muy relevante, en virtud de que las desigualdades de género representan uno de los factores de mayor desigualdad a nivel de una gran cantidad de países.

En segundo lugar, el objeto de esta auditoría, que es la preparación de los países para el ODS 5, implica analizar la adaptación de cada país a la Agenda 2030, tanto a nivel de definir políticas, y adaptar la legislación, como también la definición y autorización de los recursos necesarios para el financiamiento de los respectivos programas, la definición y formulación de metas, la inclusión de partes interesadas, y el armado de mecanismos de seguimiento para asegurar un proceso de retroalimentación y adecuación oportunos.

La auditoría coordinada se definió como una auditoría de desempeño, que implica que implica una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si los proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales, operan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y/o eficacia, y si existe espacio de mejora por parte de los gobiernos revisados. (INTOSAI, 2019)

Como puede observarse, esta auditoría proporciona material esencial para determinar la línea de base en materia de gestión del ODS 5. Esto resulta un paso necesario para establecer los parámetros iniciales que permiten comparar los avances logrados en las sucesivas auditorías de gestión de los resultados alcanzados en la materia.

La Auditoría Iberoamericana sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, Igualdad de Género, contó con 18 participantes:

- 16 Entidades Fiscalizadoras Superiores del continente, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil¹⁴, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua¹⁵, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay;
- 1 entidad de control subnacional (Contraloría de Bogotá D.C., Colombia); y,
- 1 Entidad Fiscalizadora Superior de Europa (Tribunal de Cuentas de España).

El trabajo se realizó bajo la coordinación de la Contraloría General de la República de Chile.

El objetivo general fue: Evaluar la preparación de los gobiernos nacionales para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5.

Los objetivos específicos definidos fueron los siguientes:

1. Verificar que los gobiernos evaluados hubieran efectuado acciones para adaptar el ODS 5 al contexto nacional;
2. Verificar que los gobiernos hubieran identificado y garantizado los recursos y capacidades (medios de implementación) necesarios para alcanzar las metas del ODS 5; y,
3. Verificar que los gobiernos hayan establecido mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación del ODS 5 en sus países.

Los ejes y componentes evaluados, en función de los objetivos definidos, se pueden ver en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Ejes y componentes evaluados



Fuente: OLACEFS. Auditoría Iberoamericana sobre el ODS 5: igualdad de género. En: <https://olacefs.com/auditorias-coordinadas/>

El informe coordinado fue publicado en 2019.

Resultados de la auditoría coordinada

A los efectos de evaluar el nivel general alcanzado por los ejes y componentes definidos en la auditoría, se desarrolló un indicador de eficacia del ODS 5, el *Índice Integrado de Género*, orientado a evaluar la gobernanza en materia de igualdad de género.

Los resultados para cada eje expresan el grado de implementación de los gobiernos para dar respuestas a las necesidades y prioridades definidas para cada componente.

Se definieron 4 niveles de implementación:

1. No implementado (X = 0%)

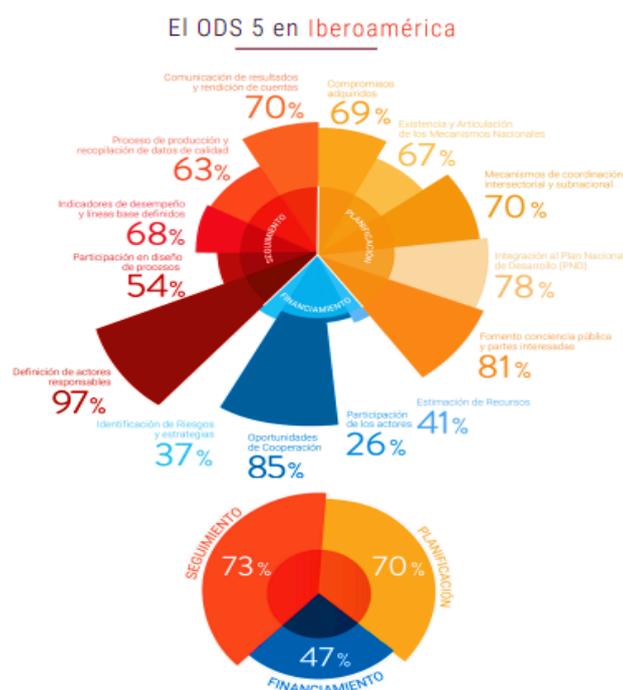
2. En formación (0% <= 50,0%)
3. En desarrollo (50,0% <= 75,0%)
4. Optimizado (75,0% <= 100%)

Los resultados incluidos en el informe revelaron que a nivel de América Latina y el Caribe, considerando la evaluación de los 3 ejes para los 15 gobiernos nacionales, éstos han alcanzado un grado de eficacia del 65% en la de la implementación del ODS 5, igualdad de género.

El resultado general del índice lo ubica en el nivel 3 (en desarrollo).

El siguiente gráfico permite observar el comportamiento del índice para los ejes definidos y sus respectivos componentes.

Gráfico N° 2: El ODS 5 en Iberoamérica



Fuente: (OLACEFS, 2019)

En cuanto al eje Planificación, el valor del indicador sugiere que el eje se encuentra “en desarrollo”, ya que el informe plantea que se han creado instituciones orientadas a implementar la Agenda 2030. Se puntualiza que los mecanismos de coordinación existentes no han sido definidos con claridad.

En lo relativo a la existencia de planes nacionales y la adopción de legislación y políticas públicas se identificó que en muchos casos fueron redactados antes de la entrada en vigencia de la Agenda 2030, por lo cual no contemplan expresamente el ODS 5. Ésta se identificó como un área de oportunidad.

El componente que alcanzó el mayor valor de eficacia fue la distribución de información e involucramiento de la ciudadanía y otros actores interesados en los procesos y mecanismos institucionales necesarios para integrar el ODS 5.

El eje Financiamiento representó el menor valor relativo de los tres ejes, asociado la valoración “en formación”, debido a la falta de evidencia sobre evaluaciones de mediano/largo para la definición de la cantidad, tipo y calidad de recursos necesarios para la implementación de las metas del ODS 5, y sobre evaluaciones de riesgo para la definición de los recursos necesarios.

Se identificaron acciones y programas en la materia, pero no se identificó la definición de estrategias de evaluación sobre logro de metas e impacto.

En consecuencia, se señala que falta claridad en relación con la suficiencia y adecuación de los recursos previstos y obtenidos, y sobre la definición de nuevos recursos necesarios para asegurar la sustentabilidad de las políticas a implementar, y la identificación de las áreas que impactan sobre el ODS 5.

No se encontró evidencia de la existencia de presupuestos con perspectiva de género.² Asimismo se identificó una carencia de mecanismos de coordinación entre los actores responsables de las acciones y presupuestos que apuntan al ODS 5 (gobiernos nacionales y locales, sociedad civil, sector privado, sector académico y organizaciones internacionales).

El componente con mayor grado de avance fue el de oportunidades de cooperación, que incluye los instrumentos para identificar y monitorear los recursos asignados a las instituciones.

El eje seguimiento representa el valor del indicador “en desarrollo, debido al establecimiento de mecanismos de seguimiento, de evaluación y presentación de informes sobre el progreso de la implementación del ODS 5, y de procesos de participación, relación con actores responsables y recopilación y producción de datos.

Se determinaron necesidades de mejoramiento de calidad en lo referente a la identificación de indicadores de desempeño y líneas de base, así como el establecimiento de hitos intermedios para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre los avances relativos al ODS 5. Asimismo, se puntualizó la necesidad de reforzar los mecanismos de participación de todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil.

También se destacó la necesidad de mejorar la calidad de los datos para medir el desempeño de programas y políticas públicas, y su desagregación por grupos vulnerables (por ejemplo, pueblos originarios, migrantes, personas con discapacidad, personas LGBTI).

Se relevó también la existencia de sitios web para el acceso de la ciudadanía a información sobre el ODS 5.

Los resultados obtenidos muestran la existencia de oportunidades de mejora en la implementación del ODS 5, que deberán ser evaluadas en las futuras auditorías de gestión coordinadas que se encaren.

² Esta herramienta comenzó a ser desarrollada en varios países posteriormente al período de campo de esta auditoría coordinada, aunque en general se adoptó el etiquetado de género como metodología más utilizada (Lerner, 2023).

Información por país

El informe citado (OLACEFS, 2019) contiene el resultado de las auditorías realizadas en cada país, de los 15 que constituyen la base para la obtención de los resultados globales comentados.

La información de los 15 países se encuentra sintetizada en el cuadro siguiente, que muestra una desagregación por país, por eje y por componente, como así también los puntajes promedio por eje, componente y país.

Cuadro N° 1: Resultados de la auditoría coordinada por país

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA COORDINADA POR PAÍS																
		ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	ECUADOR	ESPAÑA	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	PARAGUAY	PERÚ	VENEZUELA	URUGUAY
PLANIFICACIÓN	Compromisos adquiridos	3	4	3	1	3	4	2	4	4	3	4	3	3	4	2
	Existencia y articulación de los mecanismos nacionales	4	4	3	2	3	4	4	2	4	2	4	1	3	4	1
	Mecanismos de coordinación intersectorial y subnacional	4	4	2	2	3	4	2	4	4	3	4	2	2	4	4
	Integración al plan nacional de desarrollo (PND)	2	4	4	3	2	3	3	2	4	3	4	4	4	4	4
	Fomento conciencia pública y partes interesadas	3	4	4	3	4	4	2	3	4	2	4	4	1	4	4
promedio		3,2	4	3,2	2,2	3	3,8	2,6	3	4	2,6	4	2,8	2,6	4	3
FINANCIAMIENTO	Estimación de recursos	1	4	1	2	1	3	2	2	2	2	2	1	1	4	2
	Participación de los actores	1	4	1	1	1	4	1	2	1	2	4	1	1	4	1
	Oportunidades de cooperación	4	4	4	4	1	4	1	3	4	4	4	4	4	4	4
	Identificación de riesgos y estrategias	1	2	1	2	1	4	2	1	1	2	4	2	1	4	1
promedio		1,75	3,5	1,75	2,25	1	3,75	1,5	2	2	2,5	3,5	2	1,75	4	2
SEGUIMIENTO	Definición de actores responsables	4	4	4	2	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4
	Participación en el diseño de procesos	1	4	1	2	1	4	4	2	4	3	4	2	2	4	1
	Indicadores de desempeño y líneas base definidos	3	2	4	4	2	4	2	2	4	3	4	2	1	4	2
	Proceso de producción y recopilación de datos de calidad	2	1	1	4	1	4	4	4	4	3	2	2	1	4	4
	Comunicación de resultados y rendición de cuentas	2	2	4	4	4	4	1	2	2	3	4	2	1	4	4
promedio		2,4	2,6	2,8	3,2	2,4	4	3	2,8	3,6	3	3,6	2,4	1,8	4	3
Promedio general		2,5	3,4	2,6	2,6	2,1	3,9	2,4	2,6	3,2	2,7	3,7	2,4	2,1	4,0	2,7

Fuente: Elaboración propia, en base a (OLACEFS, 2019)

Puede observarse, del análisis de los índices asignados por cada país a cada componente de los tres ejes definidos, que los puntajes presentan dispersiones, en algunos casos significativas.

También se visualiza la composición por país de los promedios generales que incluye el informe, y los mejores resultados obtenidos en el eje seguimiento, y planificación, en relación con el eje financiamiento, en ese orden.

El cuadro siguiente permite clasificar los puntajes asignados, y calcular las frecuencias absolutas, tanto para el total, como para los ejes de planificación, financiamiento y seguimiento.

Cuadro N° 2: Puntajes promedio asignados por país

PUNTAJES PROMEDIO ASIGNADOS POR PAÍS																
PUNTAJE TOTAL	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	ECUADOR	ESPAÑA	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	PARAGUAY	PERÚ	VENEZUELA	URUGUAY	Cantidad
4														✓		1
Entre 3 y 4		✓					✓		✓		✓					4
Entre 2 y 3	✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓		✓	10
Entre 1 y 2																0
PLANIFICACIÓN																
4			✓						✓					✓		4
Entre 3 y 4	✓		✓		✓			✓							✓	6
Entre 2 y 3				✓			✓			✓		✓	✓			5
Entre 1 y 2																0
FINANCIAMIENTO																
4														✓		1
Entre 3 y 4			✓				✓					✓				3
Entre 2 y 3				✓				✓	✓	✓	✓		✓		✓	6
Entre 1 y 2	✓		✓		✓		✓		✓	✓			✓			5
SEGUIMIENTO																
4						✓								✓		2
Entre 3 y 4				✓			✓		✓	✓	✓				✓	6
Entre 2 y 3	✓	✓	✓		✓			✓				✓				6
Entre 1 y 2													✓			1

Fuente: Elaboración propia, en base a (OLACEFS, 2019)

Vemos que la mayor frecuencia en los puntajes totales corresponde al intervalo entre 2 y 3 puntos. Esta situación se repite en los ejes financiamiento y seguimiento, mientras que en el eje planificación la mayor frecuencia corresponde al intervalo entre 3 y 4 puntos.

En el intervalo entre 1 y 2 puntos solamente hay un solo país (Perú), correspondiente al eje seguimiento. Es decir que los tres intervalos superiores concentran casi el 100% de las evaluaciones realizadas.

Hay algunas inquietudes que surgen del análisis por país.

En primer lugar, si bien los criterios de asignación de puntajes fueron previamente definidos, la valoración en cada país depende de varios factores.

Por un lado, en el caso de todas las auditorías, y en particular de las auditorías de gestión, la evidencia constituye el corazón del proceso de auditoría, de manera que obtener y evaluar evidencia son partes esenciales de dicho proceso.

La evidencia proporciona pruebas y constituye el sustento para las conclusiones. Debe ser suficiente y apropiada (relevante y confiable).

Pero, además, hay un elemento esencial en la valoración de la evidencia, que es el juicio profesional.

El juicio profesional es el juicio ejercido con debido cuidado, objetividad e integridad en el marco provisto por las normas contables y otras normas aplicables, por gente con experiencia y conocimiento. Se basa en el conocimiento, la experiencia, el análisis y las particularidades de la situación concreta.

El juicio es afectado por las percepciones, los riesgos, la incertidumbre, el estrés, las consultas y el aprendizaje de los auditores a cargo de la evaluación.

En tal sentido, surge como llamativa la alta frecuencia de altas calificaciones (puntaje 4) que se observan en algunos países. En efecto, Venezuela asignó 4 a todos los 14 componentes de los tres ejes. Cuba asignó 4 a 12 componentes y 3 a los dos restantes. México también asignó 4 a 12 componentes, y 2 a los dos restantes.

Resulta curioso que la evaluación haya arrojado resultados tan óptimos en estos casos. Ello no implica un cuestionamiento del trabajo de los auditores, sino una reflexión sobre la homogeneidad aplicada entre los diferentes países para ponderar los hallazgos emergentes de los papeles de trabajo.

Ello podría no tener fundamento alguno, o bien ser el resultado de alguno de los factores que pueden afectar el juicio profesional, como fue comentado.

También podría estar condicionado por el grado de independencia entre el organismo de control y el Ejecutivo, en función de la configuración institucional de los diferentes países.

Esta reflexión, en el caso hipotético de constituir una explicación de esta circunstancia, podría subsanarse con la puesta en práctica de un proceso de aseguramiento de la calidad en las auditorías coordinadas.

Ello implica que podría constituirse un equipo ad-hoc de evaluación del aseguramiento de la calidad, que analice los papeles de trabajo de la auditoría en los países que integran la auditoría coordinada, con el objeto de certificar que los riesgos derivados del sistema de control de calidad de cada institución de control son debidamente considerados y atendidos (INTOSAI, 2019).

La Argentina y el ODS 5

Una de las objeciones más relevantes que nuestro país realiza sobre el Pacto del Futuro son las políticas de género, representadas por el ODS 5.

El objetivo 5 se propone “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. (United Nations)

Las metas incluidas en este objetivo comprenden la eliminación de la discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo; eliminar la violencia contra mujeres y niñas y la explotación; eliminar prácticas nocivas, como el matrimonio infantil forzado y la mutilación femenina; reconocer el trabajo doméstico no remunerado; asegurar la igualdad de oportunidades; asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos; otorgar igualdad de derechos a los recursos económicos; mejorar el uso de la tecnología para promover el empoderamiento de las mujeres; y aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género. (United Nations)

El apartamiento de este objetivo por parte de Argentina se tradujo, a fines de 2023, en la eliminación del Ministerio de la Mujer por medio del decreto 86/2023. Se dispuso que pasara a llamarse “Subsecretaría de protección contra la violencia de género”, bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano. Sin embargo, la dependencia fue definitivamente cerrada antes de los 180 días de existencia.

Ello significó la reducción o desaparición de iniciativas estatales relacionadas con problemáticas específicas de las mujeres y las diversidades sexuales, como por ejemplo

el Programa Acompañar, fuente de apoyo económico a mujeres y personas de la comunidad LGTBI+ víctimas de violencia.

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), que se encontraba en el ámbito del Ministerio de Justicia, fue disuelto el 6 de agosto de 2024 fue disuelto y sus recursos, tanto materiales como financieros, fueron transferidos a dicho ministerio.

En términos del análisis transversal de los gastos presupuestarios, que contiene el resultado de las actividades etiquetadas con diferentes objetivos asociados a los ODS, puede observarse que a partir de 2024 se ha suprimido el etiquetado de género. (Lerner, 2023)

En la página web de la Secretaría de Hacienda, en los análisis transversales que se presentan en el presupuesto abierto, no se exponen los gastos en género para el ejercicio 2024. Sólo se incluyen las erogaciones efectuadas en 2023. (Secretaría de Hacienda)

En el siguiente cuadro se pueden observar los datos consignados en el análisis transversal del presupuesto para los ejercicios 2023 y 2024.

Cuadro N° 3: Análisis transversal del presupuesto 2023 y 2024

ANÁLISIS TRANSVERSAL DEL PRESUPUESTO				
	Género ODS 5	Niñez ODS 1 y 3	Discapacidad ODS 10	Ambiente sostenible ODS 13
2023				
Presupuesto inicial	4.224.989,09	2.770.877,82	1.005.168,33	511.442,73
Presupuesto vigente	5.206.077,62	3.664.604,92	1.554.986,61	701.219,68
Presupuesto ejecutado	5.161.235,21	3.529.360,89	1.527.421,11	626.903,48
% Presupuesto vigente	13,00	9,00	4,00	2,00
% Ejecución	99,00	96,00	98,00	89,00
2024				
Presupuesto inicial	s/d	3.299.315,24	1.552.886,67	702.568,43
Presupuesto vigente	s/d	9.510.018,42	4.173.398,00	733.886,62
Presupuesto ejecutado (27/9)	s/d	6.360.374,89	2.940.818,03	390.205,98
% Presupuesto vigente	s/d	10,00	4,00	1,00
% Ejecución	s/d	67,00	70,00	53,00

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos de la Secretaría de Estado de Hacienda. Presupuesto abierto. Análisis transversal. En: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/analisis-transversales-home>

Los gastos de género representaron en 2023 el porcentaje más alto (13%) del presupuesto vigente, en comparación con los gastos en niñez (9%), discapacidad (4%) y ambiente sostenible (2%).

Para 2024 los gastos en niñez se incrementan en un punto respecto de 2023, y representan el 10% del presupuesto ejecutado hasta septiembre, los gastos en discapacidad se mantienen (4%), mientras que los gastos en ambiente sostenible representan la mitad (1%) de lo ejecutado en 2023.

Debería explicitarse qué efectos tienen estas decisiones sobre el gasto del ejercicio 2024 que comprende de forma conjunta diversos programas y organismos de la Administración Nacional que estaban contenidos en el presupuesto 2023.

A partir de la eliminación del etiquetado de género, no se puede visualizar si los programas y actividades incluidos en 2023 con este objetivo han tenido alguna continuidad o han sido discontinuados *in totum*.

Conclusiones

En este trabajo se reflexionó sobre las implicancias de la Agenda 2030 y los ODS sobre la redefinición y fortalecimiento de la gobernanza internacional y su efecto sobre un contexto internacional que se proponga disminuir las enormes diferencias entre los países en materia económica, social y ambiental.

Asimismo, se describieron los elementos que caracterizan el rol desempeñado por las EFS y los organismos internacionales de control, particularmente en materia de control de los ODS.

La gestión de los ODS y su control revisten una naturaleza particular y específica, cuyos componentes, efectos y limitaciones fueron analizados.

El caso ilustrativo tomado como ejemplo es la Auditoría Coordinada del ODS 5 – “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, llevada a cabo en el marco de la OLACEFS, y publicada en 2019. Es una auditoría de evaluación de la preparación de los gobiernos para enfrentar los desafíos de la Agenda 2030.

Nos pareció interesante tomar este ejemplo, en tanto constituye una evaluación de la línea de base de los países integrantes para la implantación del ODS 5 en los respectivos países.

Se definieron tres ejes (planificación, financiamiento y seguimiento) y componentes para cada eje. Además, se elaboró un indicador orientado a medir el nivel de implementación de cada componente.

El resultado general, considerando la evaluación de los 3 ejes para los 15 gobiernos nacionales, lo ubican en un nivel asociado a un grado de implementación “en desarrollo”. El mejor resultado corresponde al eje seguimiento, le sigue el eje planificación (nivel “en desarrollo”, y mientras que el eje financiamiento corresponde a un nivel “en formación”.

Los resultados obtenidos muestran la existencia de oportunidades de mejora en la implementación del ODS 5, que deberán ser evaluadas en las futuras auditorías de gestión coordinadas que se encaren.

Cuando analizamos la información por país, vemos que la composición de los valores globales muestra cierto grado de dispersión. Permite analizar la apertura de los valores globales y su expresión en los distintos países.

Se plantean algunas inquietudes y reflexiones sobre la homogeneidad de los criterios aplicados para la evaluación de los componentes en los diferentes países.

Al respecto, se propone agregar a las auditorías coordinadas un proceso de aseguramiento de la calidad, que garantice que los riesgos derivados del sistema de

control de calidad de cada institución de control son debidamente considerados y atendidos.

Por último, se analizan algunos efectos que ha tenido el desacople del “Pacto del Futuro” por parte de Argentina, en términos del ODS 5.

Las políticas de género se han planteado como una de las principales objeciones a dicho pacto. En consecuencia, se han eliminado organismos relacionados, y también programas específicos.

Asimismo, se suprimió en 2024 el etiquetado de género del Presupuesto de la Administración Nacional. En consecuencia, no se puede visualizar si los programas y actividades incluidos en 2023 con este objetivo han tenido continuidad o han sido discontinuados *in totum*.

Referencias

AGNU. (2011). A/RES/66/209 .

AGNU. (2015). A/RES/69/228 .

Comisión Económica de América Latina. (2019). *Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*. CEPAL.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (s.f.). No dejar a nadie atrás. Recuperado el 28 de mayo de 2024, de <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

INAP (Ed.). (s.f.). *VOL. 7 N.o 3*, 91-124.

INTOSAI - KSK. (2019). *Are Nations Prepared for Implementation of the 2030 Agenda? SAI Insights and Recommendations*.

INTOSAI. (2016). *Guía 5202. El papel de las EFS en el control de los ODS*.

INTOSAI. (2019). Control de Calidad para las EFS. *ISSAI 140*. Obtenido de <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-140-Control-de-Calidad-para-la-EFS.pdf>

INTOSAI. (2019). *ISSAI 300. Principios de la Auditoría de Desempeño*.

INTOSAI. (2019). *ISSAI 3000. Norma para la Auditoría de Desempeño*.

INTOSAI Development Initiative. (2020). *Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM)*. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1088-modelo-de-auditoria-de-ods-de-la-idi-isam?format=html>

Lerner, E. (2023). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario. (INAP, Ed.) *Estado Abierto*. doi:(ISN: 2525-1805 vp – 2618-4362 vd)

Levy, E. (1988). Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente. En L. C. Bresser Pereira, *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (págs. 385-400). Buenos Aires: Paidós.

OLACEFS. (2019). Auditoría Iberoamericana sobre Igualdad de Género. Obtenido de <https://olacefs.com/auditorias-coordinadas/>

Preble, J. F. (2005). Toward a Comprehensive Model of Stakeholder Management. *Business and Society Review* 110, 407-431.

Secretaría de Hacienda. (s.f.). Seguimiento del gasto en género. Argentina. Recuperado el 30 de septiembre de 2024, de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/analisis-transversal-genero>

United Nations. (s.f.). *Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. Recuperado el 1 de octubre de 2024, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

United Nations. (22 de septiembre de 2024). Cumbre del Futuro. *El Pacto para el Futuro*. Recuperado el 30 de septiembre de 2024, de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>