

# Tribunales de Cuentas y aportaciones al avance en políticas de igualdad

GEMMA ANGÉLICA SÁNCHEZ LERMA

Doctora en Derecho

Letrada. Asesoría Jurídica. Cámara de Comptos de Navarra

Prof. Titular. Universidad de Zaragoza (en excedencia)

Prof. Asoc. Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad Pública de Navarra

## RESUMEN

Asistimos a una progresiva concienciación de la necesidad de incorporar a las políticas de los Estados los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 5 es el objetivo de carácter transversal dirigido a lograr la igualdad de género.

Las políticas de igualdad de género están fuertemente relacionadas con la gestión de los fondos públicos. La no obtención de los resultados esperados en políticas de género derivada de malas decisiones en la asignación de los recursos públicos no es otra cosa que utilización de los fondos públicos contrariamente a los principios de economía, eficiencia y eficacia, principios que deben presidir, en cualquier caso, la gestión de los fondos públicos.

El Desarrollo sostenible se configura como el marco natural para el análisis, caracterización y propuesta de las acciones y medidas que —desde el control externo de las políticas públicas y con compromiso a nivel de liderazgo— puede realizarse para avanzar en la igualdad de género por las instituciones públicas de control externo (Icex).

El principio de la igualdad de género deber ser uno de los más importantes objetivos del control externo porque, por su transversalidad, está presente en todas las políticas públicas. Para ello se precisa un cambio de enfoque en las fiscalizaciones, superando el mero control de regularidad de las actuaciones económico financieras en este ámbito, utilizando herramientas y técnicas que nos permitan una proactiva valoración de la obtención de los objetivos marcados en relación con el ODS 5.

## PALABRAS CLAVE

Tribunales de Cuentas desarrollo sostenible

igualdad de género fondos públicos

fiscalización

## ABSTRACT

*During the last decade, we have seen a growing awareness of the real need to effectively implement in all the public policies the United Nations Sustainable Development Goals. UN SDG 5 is a transversal objective focused on achieving gender equality.*

*An important step towards a real implementation of gender equality policies should necessarily be applied to the external control and audit of public resources. When such policies do not provide the expected results, we should not only consider that public resources have not been properly assigned to gender equality actions, but also that they have been used against the three basic principles that must rule the management and use of public resources: economy, efficiency and efficacy.*

*Sustainable Development must hence be envisioned as the adequate framework for the analysis, characterization and proposal of the actions that should be made to advance in the control of gender equality policies by the institutions responsible of the external control of public resources.*

*Gender equality must be one of the most important goals in external control so mainstreaming gender fulfilled all the public policies.*

*A shift of focus must consequently be made. A proactive measurement of the results obtained by public policies should incorporate tools and techniques that would permit the proper control in the efficiency and efficacy of the usage of public funds necessarily considering gender equality as a whole according to UN SDG 5.*

## KEYWORDS

Audit External Institutions Sustainable Development

Gender Equality Public Budget Auditing

## I. La igualdad de género como objetivo transversal de Desarrollo Sostenible

El concepto de Desarrollo Sostenible (DS) nace principalmente gracias a la labor de organizaciones de carácter internacional<sup>1</sup>, tanto en su planteamiento como en la necesidad de su implementación coordinada por los Estados. El Desarrollo Sostenible (DS) valora las actuaciones presentes en clave de futuro; se trata de conseguir que toda actuación deba ser capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. El DS es un concepto proactivo y positivo, porque pone el punto de mira en la preservación en y del futuro, sin dejar de pensar en la necesaria actuación dirigida a satisfacer adecuadamente las necesidades presentes. El DS se configura así como el marco natural para el análisis, caracterización y propuesta de las acciones y medidas que, desde el control externo de las políticas públicas puede realizarse para avanzar en la igualdad.

El concepto presenta tres importantes componentes: el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo ambiental. La interrelación de estos tres pilares crea sinergias transversales que afectan necesariamente a las estrategias relacionadas con las políticas públicas en estas tres materias, y por ello afecta a las prioridades en la toma de decisiones en el ámbito público y a la configuración de las técnicas administrativas al servicio de la consecución de los objetivos de aquéllas.

Inicialmente el pilar medioambiental tenía más peso que los otros dos, pero ya en la *Declaración del Milenio de 2002*, junto al medioambiente toman fuerza los aspectos económicos y sociales. Basados en los 8 objetivos de la Declaración del Milenio, en septiembre de 2015 se aprobaron los *17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* que entraron en vigor el 1 de enero de 2016, instando a los países a intensificar los esfuerzos por poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir las desigualdades y proteger el medio ambiente<sup>3</sup>. La competencia y capacidad para implementar los ODS reside en los Estados, que son los que deben aprobar sus Estrategias en DS. Estas Estrategias, deberán basarse en las necesidades, prioridades y objetivos específicos de cada Estado, pero siempre sin perder de vista su necesaria armonización, modulación y coordinación con la Estrategia a nivel mundial marcada por la *Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible*.

En términos de DS ninguno de los pilares se conforma como un absoluto, debiendo existir equilibrio o intercambio entre los procesos ambientales, los sociales y los económicos. Los objetivos sociales, económicos y medioambientales necesariamente están interrelacionados, creándose sinergias entre ellos. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de género, el

1. Ya en el denominado *Informe Brundland, Nuestro futuro en común*, 1987 se incluyó en el Capítulo segundo 42.<sup>a</sup> Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> consultado.
2. *United Nations Millennium Declaration 55/2*, General Assembly (without reference to a Main Committee (A/55/L.2), <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (consultado el 11/11/2018).
3. *17 Objetivos del Desarrollo Sostenible(ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución ONU aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015). Contiene 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores.

desarrollo solo será sostenible si sus beneficios favorecen por igual a mujeres y hombres; y los derechos de las mujeres solo se harán realidad si se enmarcan en actuaciones dirigidas a proteger el medioambiente en todas las partes del planeta, garantizando que todas las personas puedan vivir con respeto de sus derechos. Por ello, debe favorecerse el crecimiento económico como forma de abordar también las necesidades sociales como educación, salud, protección social, oportunidades de empleo, y tener en cuenta que esas actuaciones deben, no solo respetar sino también servir para proteger el entorno medioambiental.

Siendo el concepto de DS de carácter global e integrador, el ODS 5 relativo a la igualdad de género se presenta como objetivo de carácter transversal. Mediante esta configuración del ODS 5, la *Agenda 2030* tiene por meta prioritaria la supresión de las barreras que impiden que las mujeres se desarrollen en plano de igualdad con los hombres.

La igualdad de mujeres y hombres es, por una parte un objetivo explícito de la *Agenda 2030*, pero a la vez, por su transversalidad, se presenta como uno de los más importantes motores para la consecución del DS en todas sus dimensiones. Así por ejemplo el ODS 1 se dirige a la erradicación de la pobreza y el hambre y en esta situación se encuentran entre 122 mujeres por cada 100 hombres dentro del grupo de 25-34 de edad<sup>4</sup> por lo tanto, en las acciones definidas en este objetivo, necesariamente deberán asumirse acciones específicas desde perspectiva de género. Para el ODS 2 hambre cero, se constata que las mujeres tienen hasta 11 puntos porcentuales más probabilidad de padecer inseguridad alimentaria; en el ODS 3 salud y bienestar, es preciso abordar la disminución de las tasas de mortalidad por causas relacionadas con el embarazo; el ODS 8 trabajo decente y crecimiento económico muestra la vigencia de la brecha salarial de género a nivel mundial (un 23%), siendo la tasa de actividad de las mujeres del 63% y de los hombres del 94%. Es decir, la cuestión de género es importante en todos los ODS y la falta de implementación de medidas y actuaciones desde esta perspectiva puede comprometer el éxito de la *Agenda 2030*.

## II. Estrategias en ODS, igualdad de género y fondos públicos

Los Estados son los responsables de obtener los resultados marcados a nivel nacional, lo que indudablemente redundará en la obtención de los resultados esperados a nivel internacional. La asunción por parte de los Estados de la *Agenda 2030* es voluntaria, pero una vez asumidos los compromisos la inacción es generadora de responsabilidad

Para obtener resultados a nivel global, los Estados deben plantearse estrategias en DS integrales y sistémicas en las que los ODS estén interrelacionados y en las que el ODS 5 sobre igualdad de género sea configurado de forma transversal. Los avances en políticas de igualdad no pueden ser establecidos como un fin en sí mismos, ni como la única prioridad.

---

4. ONU MUJERES *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible* en file:///C:/Users/visita/Downloads/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-es%20(1).pdf (consultado 21/11/2018).

Las estrategias diseñan políticas públicas y esto necesariamente nos lleva a la asignación de recursos. No es posible obtener los resultados en ODS sin una adecuada identificación de políticas o programas a priorizar y sin la asignación eficiente de fondos para ello.

La UE tiene su propia Estrategia en materia de DS que contempla el ámbito económico, ambiental y social. Desde sus inicios se trata de una estrategia concebida a largo plazo que combina políticas para mejorar de forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras. La Estrategia 2020 analizando la situación al momento de su redacción identificó diversos campos en los que se observaban deficiencias necesarias de intervención como la exclusión social, el envejecimiento demográfico, el cambio climático y la energía, los transportes, el consumo y la producción, los recursos naturales, la salud y el fomento del desarrollo sostenible en el mundo. Esta Estrategia enumeraba toda una serie de objetivos operativos y cuantificados, y medidas concretas a escala de la UE para alcanzarlos<sup>5</sup>.

El enfoque de la UE para aplicar la *Agenda 2030* de Naciones se recogió en la *Acción europea para la sostenibilidad*<sup>6</sup>. La acción parte de la evaluación de la situación con la finalidad integrar plenamente los ODS en el marco político europeo. La reflexión sobre la aplicación de los ODS a largo plazo precisa definir los instrumentos más apropiados, afectando éstos principalmente a la Gobernanza y consecuentemente a la financiación. Se afirma en este documento la necesidad de realizar un enfoque basado en proyectos y la integración del DS en la legislación en general. Se propugna así mismo la necesidad de realizar evaluaciones *ex ante* y *ex post* en relación con el cumplimiento de dicha implementación, y, sobre todo, en lo que aquí interesa, se plantea la necesidad de reorientar el marco financiero plurianual al logro de los ODS. Esto último implica la incorporación de las dimensiones económicas, sociales y medioambientales en los presupuestos y programas de gasto de la UE. Por último, y en forma muy importante, se afirma la necesaria transición de la evaluación del gasto a la medición de resultados.

Ya en la Estrategia 2020 se recogía la necesidad de aplicar la perspectiva de género a la elaboración y ejecución de los Presupuestos tanto de la UE como de cada uno de los Estados. Esto supuso en la UE la elaboración de los Marcos Financieros Plurianuales (2014-2020 ESIFs)

- 
5. La Estrategia 2020 de la UE en materia de desarrollo sostenible tiene como antecedentes importantes los actos siguientes: Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)» [COM (2001) 264 final - no publicada en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión de 13 de diciembre de 2005 relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción [COM (2005) 658 final - no publicada en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, titulada «Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras» [COM (2005) 37 final - no publicada en el Diario Oficial]; Indicadores de desarrollo sostenible para seguir la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE [SEC (2005) 161 - no publicados en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, titulada «Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007» [COM (2007) 642 final - no publicada en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2009, titulada «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible» [COM (2009) 400 final - no publicada en el Diario Oficial].
  6. *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Próximas etapas para un futuro europeo sostenible— Acción europea para la sostenibilidad*, (2017/C 342/03).





con integración de los elementos correspondientes para tener en cuenta los modos en los que la perspectiva de género podía contribuir a incrementar la igualdad de género. En el informe *The Use of Funds for Gender Equality in Selected Member States*<sup>7</sup> se pone de manifiesto cómo la perspectiva de género en la elaboración del marco financiero plurianual (ESIFs 2014-2020) ha actuado como soporte para conseguir un importante crecimiento de estas políticas, no solo en la UE sino también en los Estados miembros, actuando además en los periodos de crisis compensando las políticas de recortes de los Estados en estas materias. Los principales esfuerzos se han centrado en políticas con perspectiva de género relacionados con la seguridad y la justicia buscando instrumentos más garantistas y útiles al servicio de las víctimas de la violencia de género. Además, la igualdad de género como objetivo horizontal ha tenido reflejo en las prioridades de inversión, incluso en aquellos programas que no están directamente relacionados con los objetivos de igualdad de género o la temática asociada a los mismos.

Las claves y guías para una apropiada presupuestación en ODS 5 caminan en paralelo con adecuadas estrategias, planes, y acciones legislativas. EL *Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019* sirve como marco de referencia para todas las políticas de igualdad tanto de la UE como de los Estados miembros, siendo sus principales objetivos lograr una verdadera e igual independencia económica de las mujeres; igual salario a igual trabajo y responsabilidad; igualdad en la toma de decisiones; la dignidad, la integridad y la eliminación de la violencia basada en el género; y la promoción de la igualdad de género más allá de la UE.

Estas estrategias se han concretado por ejemplo en el *Plan de Acción en materia de género 2016-2020*<sup>8</sup> que tiene por objeto proporcionar un marco de referencia para la elaboración de informes sobre el cumplimiento de los objetivos de género. La Estrategia y los Planes derivados definen los objetivos y resultados esperados, precisan tipos de acciones y proporcionan *ex ante* las herramientas necesarias para la medición y evaluación comparativa (*ex ante* v. *ex post*) de los resultados obtenidos. El documento «*2019 Report on equality between women and men in the EU*»<sup>9</sup> representa la última monitorización de los resultados obtenidos en el periodo de vigencia del *Compromiso Estratégico para la Igualdad 2016-2019*. La evaluación del grado de obtención de los objetivos planteados se presenta así como una parte esencial para abordar las futuras Estrategias, dado que para identificar las futuras prioridades es fundamental identificar los progresos y los fallos de las anteriores políticas realizadas.

Por su parte, cada Estado miembro está llamado a impulsar, dentro y fuera de su territorio, la implementación de la Agenda 2030 a través de los instrumentos específicos que considere: estrategias, planes o políticas nacionales de implementación.

7. *The Use of Funds for Gender Equality in Selected Member States* Departamento C derechos de los ciudadanos y asuntos constitucionales del Parlamento Europeo, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL\\_STU\(2016\)571393\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU(2016)571393_EN.pdf) (consultado el 12/8/2019).

8. *Plan de acción en materia de igualdad de género 2016-2019* Consultado junto con las conclusiones del Consejo en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/es/pdf>.

9. «*2019 Report on equality between women and me in the EU*» Consultado pdf en [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_ge\\_2019\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf)

En España, el nivel de implicación gubernamental con el Desarrollo Sostenible ha sido más bien pobre, si bien, en la actualidad podemos afirmar se están realizando algunas actuaciones que parecen indicar una mayor concienciación a nivel de acción política. Con el antecedente de la *Estrategia Española del Desarrollo Sostenible (2007)*, el actual *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*<sup>10</sup> que fue aprobado en julio 2018, representa un indudable avance a nivel programático. Esta nueva *Estrategia* basada en la Agenda 2030 y fundamentada en el cumplimiento de los ODS pone el acento en el necesario compromiso a nivel de liderazgo de las diversas administraciones e instituciones públicas, tanto administraciones territoriales como instituciones de otra naturaleza, como por ejemplo las parlamentarias entre las que, indudablemente se encuentran los Tribunales de Cuentas, tanto a nivel estatal como autonómico.

Otro de los aspectos importantes es que la *Estrategia 2030* realiza un análisis de la situación actual de los ODS y plantea acciones a futuro. Así en la *Estrategia* se constata que el mayor porcentaje de paro es el registrado entre mujeres (58%), que existe una importante brecha salarial y que una alta tasa de temporalidad y parcialidad en los contratos de trabajo de las mujeres, que viene acompañado de una mayor vinculación y tiempo dedicado por las mujeres a las tareas del hogar y la familia. También son importantes las brechas en el sector de las tecnologías de la información. Por otra parte, independientemente del sector, sigue siendo insuficiente la presencia femenina en los puestos de responsabilidad y alto nivel, tanto en el ámbito público como en el privado, mucho más si tenemos en cuenta el alto porcentaje de representación que en algunas profesiones llegan a tener las mujeres (por ejemplo en judicatura, función pública etc).

Como mecanismo de implementación de la Agenda 2030 se han ido creando estructuras dirigidas a conseguir la denominada Gobernanza Española en Desarrollo Sostenible. Así por Real Decreto 419/2018, de 18 de junio por el que se reestructuraba la Presidencia del Gobierno se creó la figura del Alto Comisionado para la Agenda 2030; mediante la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, se creó el Consejo de Desarrollo Sostenible, órgano asesor, de colaboración y cauce de la participación de la sociedad civil para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 y la Orden PCI/383/2019, de 2 de abril, publicó el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de marzo de 2019, relativo al refuerzo de la Gobernanza para la Agenda 2030.

En el *Plan de Acción de implementación de la Agenda 2030* se reconoce la transversalidad de la perspectiva de género (ODS 5) y se incluye la igualdad de oportunidades, y la promoción de políticas de igualdad como parte decisiva en las denominadas *políticas palanca del Plan de acción*; es decir, las áreas prioritarias de actuación para la consecución de los ODS.

---

10. *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, consultado en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

No obstante, todavía quedan muchos aspectos que mejorar. Así, como se afirma en el *Compromiso de Sevilla*<sup>11</sup>, es de máxima importancia realizar con enfoque de género la localización de los ODS con reconocimiento del papel crucial de las mujeres en la implementación exitosa de la agenda 2030 y esto solo es posible otorgando protagonismo a las políticas de género a desarrollar por los distintos agentes, administraciones e instituciones públicas.

En el análisis de la situación de este ODS la Estrategia también incluye el diagnóstico sobre la situación de las medidas sobre violencia de género. La violencia de género es la manifestación más grave de la desigualdad entre mujeres. En esta materia la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y las diferentes regulaciones a nivel autonómico y local, actuaron como complemento y marco de partida de otras iniciativas como la firma del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica de 2011 (Convenio de Estambul), el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2014-2016) o el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Mas recientemente el *Documento Refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género Congreso+Senado* (mayo 2019)<sup>12</sup> recoge los principales ejes de actuación, las medidas y recomendaciones contenidas en el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género<sup>13</sup>, y en el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de Estrategias contra la Violencia de Género<sup>14</sup>, debiendo las mismas recogerse en la *II Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer 2018-2022*, así como en el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género para su implementación y desarrollo en 2018-2022*.

Especial importancia como instrumento de implementación de la Agenda 2030 son los presupuestos de las administraciones e instituciones públicas. A nivel macroeconómico el sector público mueve importantes cantidades de fondos y recursos y esto le convierte en uno de los actores más importantes de la configuración social y económica del país. Los presupuestos que se aprueban anualmente reflejan las prioridades políticas y de actuación de los gobiernos y suponen la concreción de las diversas políticas públicas y prioridades en programas en los que se definen las líneas de asignación de los recursos públicos. La importancia de la adecuada presupuestación en este aspecto es reconocida a nivel internacional y recogida también en el *Plan de Acción de implementación de la Agenda 2030* como una de las medidas transformadoras. La previsión de fondos suficientes para la consecución de los objetivos de las acciones e iniciativas políticas es elemento esencial. Puede afirmarse que pocas actuaciones tienen coste cero y si queremos pasar de los meros compromisos a la realización de acciones eficaces y eficientes en Desarrollo Sostenible lideradas por los poderes públicos, necesariamente debemos dotar nuestras políticas y programas con los suficientes fondos públicos.

- 
11. *Compromiso de Sevilla*, Fortaleciendo un movimiento local-global para localizar los objetivos de desarrollo sostenible» de 27 de febrero de 2019, (consultado en [https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/Compromiso%20de%20Sevilla.%2027%2002%202019\\_0.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/Compromiso%20de%20Sevilla.%2027%2002%202019_0.pdf))
  12. «*Documento Refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género Congreso+Senado*» consultado en [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_Refundido\\_PEVG\\_2.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_Refundido_PEVG_2.pdf)
  13. Aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 28 de septiembre de 2017.
  14. Aprobado por el Pleno del Senado en su sesión de 13 de septiembre de 2017.



Correlativamente y dado el carácter transversal del ODS 5, la presupuestación con perspectiva de género parte de la constatación de que las políticas presupuestarias deberán incidir en aquellos aspectos de la actividad pública que contribuyan positivamente a lograr los resultados en el ODS 5. La política presupuestaria se convierte así en uno de los instrumentos más valiosos de implementación de las políticas de igualdad de género.

La presupuestación con enfoque de igualdad de género supone tener claros los objetivos en ODS 5, como mínimo a medio plazo. Se deben identificar los impactos que las alternativas actuaciones son capaces de producir; se deben reajustar las asignaciones presupuestarias teniendo en cuenta lo anterior, y se deben predefinir los indicadores que permitan evaluar a posteriori el grado de obtención y avance en los objetivos prefijados.

Tanto en el ámbito comparado como en ámbito europeo la presupuestación con perspectiva de género es ya una realidad comúnmente aceptada y con más o menos éxito, implementada. El informe *The use of funds for Gender equality in selected Members States*<sup>15</sup> analiza la aplicación de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) en la presupuestación durante el periodo 2014 a 2016 tanto de la UE como de algunos países miembros (concretamente Croacia, Alemania, Italia, Polonia, Suecia, e Inglaterra). Las principales conclusiones al respecto no son especialmente positivas. Se echa de menos una clara estrategia a medio plazo con específicos objetivos, metas y asignaciones. En muchos de los programas, la información sobre la perspectiva de género y las asignaciones financieras, o las implementaciones y resultados tienen lagunas o están incompletas. Por otra parte, herramientas para la presupuestación y evaluación de resultados con perspectiva de género raramente son adecuadamente utilizadas. En consecuencia, se observa la poca internalización de la perspectiva de género en las decisiones presupuestarias, tanto en relación a la obtención de los recursos como en relación a las decisiones de gasto sobre utilización de los diferentes recursos financieros.

En España la situación es más o menos la misma. Aparte declaraciones triunfalistas, lo cierto es que la presupuestación desde la perspectiva de género no puede alcanzar sus fines si solamente tiene un carácter puramente nominal. Cierto es que ya desde 2008 el informe de impacto de género acompaña a los Presupuestos Generales del Estado y también a muchos, cada vez más, presupuestos de Comunidades Autónomas. Esta obligación que aparece recogida en el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, consagra la transversalidad del principio de igualdad en la presupuestación de todo tipo de políticas públicas, afectando tanto a los ingresos como a los gastos. La consecución de los objetivos estratégicos en igualdad de género se realiza mediante actividad administrativa no solo de fomento (actividad subvencional), sino también de aprovisionamiento, de servicio (salud, educación, servicios sociales, justicia) de regulación, de prevención, inspección y sanción, todas ellas actuaciones que precisan importante soporte económico.

---

15. *The use of funds for Gender equality in selected Members States*, Study for the femm Committee, European Parliament, Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs, en <http://www.europarl.europa.eu/aupporting-analyses>.

Ahora bien, no obstante la bondad del concepto de presupuestación con enfoque de género, lo cierto es que, si nos quedamos en esa fase, —en la mera elaboración de los impactos de género— se corre el riesgo de que quede vacía de contenido. Por ello, un paso más en la senda de consecución de una verdadera implementación de las políticas de género en la actividad pública pasa necesariamente por el concepto de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas representa así la responsabilidad por la adecuada ejecución de lo presupuestado, por la obtención de los resultados previstos y la evaluación de la eficiencia y eficacia en la utilización de los fondos, que necesariamente supone una evaluación de los resultados obtenidos y su comparación con los previstos (evaluación de políticas).

Esta visión a posteriori que supone la rendición de cuentas genera por una parte responsabilidad por la toma de decisiones realizada, pero por otra parte implica una visión proactiva de futuro. La implicación de los fondos públicos en todas estas políticas otorga a los Tribunales de Cuentas un papel relevante en la fase de rendición de cuentas de lo actuado, que debe ser asumido desde la perspectiva adecuada por los mismos a riesgo de perder su necesario papel de liderazgo en la implementación, seguimiento y revisión de los 17 ODS.

### III. Rendición de cuentas con enfoque de género (ODS 5) y control externo

Exigir la rendición de cuentas a los Gobiernos respecto de los compromisos contraídos en relación con el cumplimiento de la Agenda 2030, y en concreto en materia de igualdad de género (ODS 5) es crucial para convertir las promesas, propuestas y estrategias en acciones primero, en resultados después.

En este ámbito se habla de la rendición de cuentas en el marco de procesos en los que las fases esenciales pasan, primero por la identificación de fines, posteriormente por la de los medios para ello utilizados (procesos, políticas, programas), para finalizar en la evaluación de acciones y grado de obtención de los objetivos fijados. La rendición de cuentas sirve para recomendar la revisión de planteamientos, justificar acciones a futuro, y también para, en su caso, depurar las responsabilidades de todo tipo que puedan ponerse de manifiesto.

La rendición de cuentas, así entendida, es susceptible de ser realizada por diferentes actores ya sean sociales o institucionales. Dentro de los actores institucionales se encuentran los denominados genéricamente Icex (Instituciones de control externo). Las Icex son órganos técnicos, normalmente dependientes de los Parlamentos, que fiscalizan o controlan la gestión de los fondos públicos realizada por las diversas entidades que componen el sector público de su competencia. En nuestro entorno hablamos de tribunales de cuentas (así por ejemplo Tribunal de Cuentas de España, o Tribunal de Cuentas Europeo) o de órganos de control externo (Ocex), denominación esta última más utilizada para referirse a las instituciones de este tipo de ámbito autonómico.

Las Icex son receptoras de la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas públicas, principalmente desde el aspecto de control económico-financiero de la actividad. Estas instituciones desarrollan su principal función —el control externo de la actividad económico-

financiera— mediante la realización de fiscalizaciones y auditorías. La fiscalización tiene a su vez diverso contenido en función de su enfoque y objetivo. Así por ejemplo, las denominadas fiscalizaciones de comprobación de la legalidad analizan el cumplimiento de los aspectos jurídico-administrativos y presupuestarios. Cuando la fiscalización se dirige a comprobar la regularidad de las cuentas públicas, se denomina fiscalización de regularidad financiera. Indudablemente, el tipo de fiscalización más interesante en el tema que ahora analizamos es la denominada fiscalización operativa. La fiscalización operativa parte de la base de analizar los sistemas y los procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada, pudiendo también avanzar hacia estadios más ambiciosos, analizando el grado de cumplimiento de los objetivos planteados de las políticas conforme a parámetros de eficiencia, eficacia y economía.

En la *Declaración de Abu Dabi*<sup>16</sup>, emitida durante el XXII INCOSAI Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Superiores Fiscalizadoras (INTOSAI) realizado en diciembre de 2016, se subrayó que la aprobación por parte de las Naciones Unidas de los 17 ODS aumenta la necesidad y la demanda de una fiscalización y un control público eficaz. Por ello, INTOSAI alienta a las Ices a realizar trabajos en este ámbito que verdaderamente contribuyan a la implementación, seguimiento y revisión de los ODS a nivel nacional, local y mundial, especialmente, auditorías integrales (fiscalizaciones que integran las fiscalizaciones de comprobación de legalidad, financieras y operativas).

Por su parte, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) también viene reflexionando sobre la fiscalización en clave de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, reconociendo «*la importancia de la práctica de auditorías de desempeño a partir de la comprensión de los fundamentos conceptuales, en este caso de la Agenda 2030, para de esta forma poder establecer una agenda de trabajo que coadyuve eficazmente al logro fiscalizaciones especiales generales /y de una concreta actuación de la entidad fiscalizada analizando los resultados obtenidos y su contribución al logro del paradigma EEE-E*»<sup>17</sup>.

Por lo tanto, la influencia del Desarrollo Sostenible en la actividad de las administraciones e instituciones públicas debe ser parte importante de las actuaciones fiscalizadoras o de control externo de la actividad del sector público y es esta una premisa que ya en la actualidad se encuentra plenamente implementada en los planteamientos, informes y trabajos de fiscalización de entidades de nivel internacional y supranacional, aunque no tanto a nivel nacional.

Ciertamente la fiscalización desde la perspectiva del Desarrollo Sostenible exige no solo conocimientos conceptuales de la materia, sino también nuevos instrumentos de fiscalización adaptados a los objetivos del trabajo. En este campo debemos reconocer que los avances

---

16. *Declaración de Abu Dabi 2016, INCOSAI*, en [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0\\_news/2016/141216\\_SP\\_AbuDhabiDeclaration.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2016/141216_SP_AbuDhabiDeclaration.pdf) (consultado el 13/11/2018)

17. *Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propuesta Inicial y Documento Guía EFS v.13* de junio de 2017. En <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/04-Resumen-Ejecutivo-Tema-Tecnico-2-23082017.pdf> (consultado el 10/11/2018).

son muy tímidos existiendo una clara resistencia por planteamientos usualmente economicistas y legalistas, más pegados a la literalidad de la norma que a considerar la finalidad global perseguida como elemento esencial de opinión y recomendación.

La más importante referencia metodológica en fiscalización de Desarrollo Sostenible es de carácter internacional y fue elaborada en el seno de INTOSAI, principalmente mediante los trabajos y materiales preparados por el WGEA (grupo de trabajo sobre auditoría del medioambiente). Ya en 2004 y como resultado de los trabajos de este grupo se aprobó en materia de fiscalización en Desarrollo Sostenible la «ISSAI/5130 Desarrollo sostenible: el papel de las ESF»<sup>18</sup>. En el momento de su redacción, la identificación entre sostenibilidad y medioambiente era práctica generalizada; esta visión es fruto de su tiempo y por ello el material y su finalidad se centra en las cuestiones medioambientales, si bien, pueden ser adaptadas a nuestro concepto actual y más avanzado de Desarrollo Sostenible. La norma sobre sostenibilidad (ISSAI-5130) es una directriz de nivel 4 al venir referida a la fiscalización de un tema específico<sup>19</sup>. Se encuentra dentro del grupo de las directrices sobre auditoría medioambiental y tiene como objetivo proporcionar los conocimientos técnicos básicos indispensables para fiscalizar cómo los gobiernos integran el concepto del Desarrollo Sostenible en sus actividades.

Si los Gobiernos han asumido los retos de la Agenda 2030, las entidades fiscalizadoras dado su ámbito competencial deberían desarrollar fiscalizaciones en clave de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Puesto que el ODS 5 se presenta además como un objetivo transversal, la fiscalización de las políticas de igualdad de género debe presentarse como prioritario prácticamente en todo tipo de fiscalizaciones realizadas.

Planteada por el Gobierno la Estrategia en DS (julio, 2018) en clave de cumplimiento de la Agenda 2030, debe reconocerse que la incorporación Desarrollo Sostenible en la actividad pública como objetivo y perspectiva de fiscalización de las Ices españolas ha sido tímido y puede actualmente decirse que se encuentra en una situación de incipiente toma de conciencia. La noticia positiva en este ámbito es que, por lo menos, en lo que respecta al cumplimiento del ODS 5, conforme al mandato normativo, sí ha existido una cierta actividad de los fiscalizadores, si bien apartada en cuanto a su conceptualización a los planteamientos que hemos realizado en las anteriores líneas, al centrarse únicamente en temas de igualdad de género desde aspectos más bien nominativos o meramente de cumplimiento de legalidad y lejanos a su configuración transversal y multinivel e integrada en la Agenda 2030.

18. Las ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*) son unas normas técnicas emitidas por INTOSAI como organización internacional que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras superiores y los requisitos, aspectos y protocolos de carácter técnico para la realización de las fiscalizaciones externas de entidades públicas. Como normas técnicas no tienen de por sí valor jurídico obligatorio, pero informan y dirigen, uniformizando, la actividad de las entidades fiscalizadoras que las asumen como propias.

19. El documento fue aprobado en octubre de 2004 en Budapest, y fue preparado por la NAO (Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido) y por la OAGC (Oficina del Auditor General de Canadá). La OAGC es singular en la sensibilidad por la fiscalización del desarrollo sostenible, pues a diferencia del resto de las Ices cuenta con un Comisionado de medioambiente y desarrollo sostenible. La última revisión del documento se realizó en 2013 aunque debería haberse revisado en el 2016 en cumplimiento de la *Strategy and activity plan for the 2015-2017 period*. <https://www.eurosaiwgea.org/Shared%20Documents/The%20EUROSAI%20WGEA%20Strategy%20and%20Activity%20Plan.pdf> (consultado el 11/11/2018).



Desde luego, no puede obviarse el avance que supuso el cambio normativo operado mediante Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico Financiera de los Partidos Políticos. Esta norma reformó el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, incluyendo entre los principios que rigen la actividad pública fiscalizadora del Tribunal de Cuentas la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género. La modificación es relevante<sup>20</sup> aunque podría haber sido mucho más avanzada y ambiciosa si se hubiera utilizado la terminología internacionalmente convenida del DS frente a la limitación normativa focalizada en los recursos naturales y políticas de igualdad de género que trasluce la redacción aprobada.

En cualquier caso, lo que esta modificación ha supuesto es de máxima importancia, porque obliga a modificar las prioridades en la verificación y control de la gestión de los fondos públicos y necesariamente a contextualizarlas en clave de sostenibilidad. Se asiste así a un cambio en el paradigma fiscalizador, en el que la perspectiva de género pasa a formar parte de los objetivos de todas las políticas públicas analizadas como principio esencial y transversal. Hasta ese momento, la igualdad de género tan solo representaba un criterio orientador en las labores fiscalizadoras, asumido por el Tribunal de Cuentas del Reino<sup>21</sup>. A partir de la modificación de 2015 la igualdad de género pasa a ser un principio que rige la actividad fiscalizadora. Este cambio es importante, porque los criterios deben valorarse como meros orientadores de actuaciones, pero los principios son exigibles en su estricto cumplimiento, debiendo ser garantizados y observados, y sirviendo de medida calibradora respecto al cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas. Se identifica así el mandato legal en relación con la necesaria fiscalización de la utilización de los fondos públicos desde la perspectiva de género.

Además, la transversalidad de la igualdad de género dota al ODS 5 de un especial protagonismo en todo tipo de fiscalizaciones. El planteamiento de objetivos transversales en fiscalización es pues el primer paso para tomar conciencia de la importancia de la perspectiva de género en clave ODS 5 en la actividad desarrollada por los órganos de control externo. Pero además, actualmente debe tenerse en cuenta que el examen de cualquier asunto relativo a la implementación de los ODS, debe realizarse con una visión integral del DS y de la Agenda 2030, porque los ODS deben tratarse de forma simultánea, no separadamente.

Hoy en día, existe una progresiva presión social que exige a los gestores públicos una mayor transparencia en sus decisiones y en sus resultados. Esta exigencia viene referida no solamente a que den cuenta de una administración eficiente y eficaz de los recursos públicos, evitando actuaciones de despilfarro, malas praxis o incluso corrupción, sino, además, a conocer las prioridades de la acción política, los programas a los que responde,

---

20. Es muy escasa la bibliografía en tema de fiscalización externa y desarrollo sostenible; vid. SUEIRAS PASCUAL M /LAGARON COMBA M. «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora» en *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Tribunal de Cuentas, mayo 2016, núm. 53, 135-160.

21. Así por ejemplo vid. *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016*, Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2015 y modificado en sus sesiones de 27 de abril, 26 de mayo, 30 de junio, 22 de julio, 29 de septiembre y 27 de octubre de 2016. Puede consultarse en <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/Programa-Fiscalizaciones-TCU.pdf>

los procedimientos y medios utilizados en la actividad y los resultados obtenidos. Esto necesariamente amplía el horizonte de control exigido por los ciudadanos, lo que debería llevar a los principales agentes competentes en el control de la actividad del sector público a replantearse su *modus operandi*, asumiendo y adaptando las técnicas tradicionales de fiscalización a los nuevos retos e integrando técnicas que proporcionen mayor información cualitativa como pueden ser las evaluaciones o análisis de políticas públicas.

Cuando se habla de técnicas de evaluación de políticas o de programas en el ámbito de las entidades fiscalizadoras, se está trayendo a la cultura de la fiscalización y auditoría, estrategias e instrumentos que introducen nuevas herramientas de valoración que pueden aportar beneficios para la consecución de los fines del control externo, sobre todo en la realización de las denominadas fiscalizaciones operativas.

España, se encuentra en la órbita de las entidades fiscalizadoras que fundamentalmente se dedica a efectuar auditorías de comprobación de la legalidad o financieras, es decir, de regularidad. La realización en nuestro ámbito de fiscalizaciones operativas es, podría decirse, anecdótico, y tan solo en el caso del Tribunal de Cuentas Europeo puede afirmarse una actividad más o menos regular en este sentido.<sup>22</sup>

El artículo 14 de la Ley Orgánica 30/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres recoge los criterios que en materia de igualdad de género deben regir en las administraciones públicas. El alcance de estos criterios se recoge en el artículo 15 que señala la necesaria transversalidad del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres. De esta forma el mandato se concreta más aun, exigiéndose la integración de éste «*en forma activa*» tanto en la actividad legislativa y normativa como en la definición y presupuestación de todo tipo de políticas, es decir, sin necesidad de que las mismas vayan específicamente dirigidas, o tengan el objetivo prioritario de la igualdad de género.

Según se ha dicho, los instrumentos para cumplir este mandato por parte de las administraciones públicas son muy variados y se focalizan en forma importante en la actividad de fomento, por ejemplo, mediante específicas subvenciones, o mediante políticas tributarias de incentivación o desincentivación económica orientadas a la consecución del objetivo de igualdad de género. También deben tener reflejo en otros tipos de actividad de las administraciones públicas, como por ejemplo en la denominada de policía o actividad coactiva, sancionando actuaciones tipificadas contrarias a normativa sobre igualdad. Ahora bien, la transversalidad significa un paso más, porque los gobiernos deben diseñar sus políticas y programas de todo tipo teniendo siempre en cuenta la perspectiva de género, y esto significa, por ejemplo, que, en las actuaciones sobre salud, sobre transporte, sobre cultura, sobre infraestructuras... la perspectiva de género debe aparecer de forma prioritaria y en todos sus aspectos. Evidentemente esto exige un cambio en los esquemas tradicionales de técnicas e instrumentos del poder público.

---

22. En el ámbito europeo, para encontrar algún trabajo que aúne la fiscalización y la evaluación de programas debemos acudir a las actuaciones de las Ices francesas COURT DE COMPTES ET CHAMBRES DE COMPTES REGIONAL E TERRITORIAL, *Recueil des normes professionnelles* <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/201712-Recueil-normes-professionnelles.pdf>

En algunos ámbitos esto ya se ha realizado, y por ejemplo en contratación pública la normativa muestra una modificación clara en cuanto a los objetivos de la actividad: la contratación pública ha dejado de ser una mera técnica de aprovisionamiento o de obtención de servicios para pasar a ser instrumento de fomento o medio para conseguir determinados objetivos de carácter ambiental o social, entre los que indudablemente se encuentra la igualdad de género. Acercarse a la contratación pública desde esta perspectiva para su fiscalización, implica actualmente observar la misma desde la perspectiva del Desarrollo Sostenible lo que incluye la perspectiva de género. Así la fiscalización de procedimientos de licitación y ejecución de contratos públicos debe considerar como objetivo de fiscalización la comprobación de legalidad, eficiencia y eficacia en términos de utilización y obtención de resultados propios de la igualdad de género o de la perspectiva de género. Ya no se puede fiscalizar un contrato teniendo en cuenta el lado financiero-económico de la actuación y olvidando los otros prismas de la actividad, singularmente el medioambiental y el social y desde luego la perspectiva de género.

El mandato en los términos anteriormente planteados obliga a las entidades fiscalizadoras a reorientar sus actuaciones adaptándolas al nuevo contexto y expectativas. Los objetivos de la fiscalización deben reformularse desde la nueva perspectiva del Desarrollo Sostenible y, singularmente desde la perspectiva de género y cumplimiento del ODS 5. Nacen nuevos retos en la fiscalización y control de la contratación pública que deben ser abordados en forma proactiva.

El reto implica cambios en los procedimientos y procesos de fiscalización, pero sobre todo precisa un cambio en la perspectiva de abordaje de la labor de fiscalización y sus objetivos finales.

En los programas y memorias de planificación aprobados por los Ices se determinan las prioridades de auditoría sobre la base de un análisis de riesgos y políticas conforme a la dirección estratégica global o plan estratégico del órgano fiscalizador. Ya sea en estos documentos o en lo que algunos Ices denominan *directrices técnicas*, en cualquier caso, se deben recoger los objetivos de las fiscalizaciones a realizar teniendo en cuenta la transversalidad del ODS 5 y los ODS. Así, por ejemplo, la verificación del cumplimiento de la normativa para la igualdad entre hombres y mujeres se recogió en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016<sup>23</sup> como objetivo transversal a incluir en las Directrices Técnicas y por lo tanto aplicable a todo tipo de fiscalizaciones a realizar por el TCu. Ciertamente el objetivo se refiere únicamente a la verificación o comprobación de cumplimiento legal, pero fue el primer paso del órgano fiscalizador supremo en España, y debería haber servido de ejemplo para los demás Ices.

Así mismo, la consolidación de la perspectiva de género como principio trasversal de toda actuación fiscalizadora debe venir acompañada por la fiscalización de la Cuenta General con perspectiva de género; la exigencia de una presupuestación teniendo en cuenta el ODS 5 viene seguida, irremediablemente, de la exigencia de un control de cumplimiento y obtención de objetivos desde esos mismos parámetros.

---

23. Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2015 y modificado en sus sesiones de 27 de abril, 26 de mayo, 30 de junio, 22 de julio, 29 de septiembre y 27 de octubre de 2016. Puede consultarse en <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/Programa-Fiscalizaciones-TCU.pdf>

Estas fiscalizaciones de la Cuenta General se han limitado hasta el momento a la comprobación económico-financiera, sin aparecer ninguna referencia ni actuación relacionada con la perspectiva de género. Existiendo ya en la mayor parte de las normas presupuestarias de las autonomías el informe de impacto de género que acompaña a los Presupuestos Generales, la apuesta del control externo puede y debe ir más allá. El informe de impacto suele identificar programas relacionados con la perspectiva de género y la fiscalización por programas es ya una técnica sobradamente conocida. La aproximación a la Cuenta General debe ser abordada con perspectiva de género, porque únicamente de esta forma se podrá evaluar el verdadero impacto que la actividad económica de los poderes públicos ha tenido en las políticas públicas sobre igualdad. La fiscalización de la Cuenta General es además una fiscalización recurrente<sup>24</sup>, lo que, en términos de comparabilidad y cumplimiento de recomendaciones la hace extremadamente interesante en la evaluación de actuación y resultados de las políticas públicas

La labor de control de los Ices sobre la ejecución presupuestaria reflejada en la Cuenta General no puede quedarse en el control económico-financiero o incluso en la comprobación de legalidad, porque el juicio en cuanto a la asignación eficiente de los recursos pasa necesariamente por dar opinión fundada acerca de la consecución de los objetivos, las estrategias utilizadas y los resultados esperables y obtenidos; solamente así se dará satisfacción a la demanda social que configura la misión de los tribunales de cuentas en el control y transparencia de la gestión pública.

En consecuencia, la labor de los órganos de control externo debe ampliar sus horizontes y para ello, indudablemente, hay que contar con herramientas que permitan analizar la actividad económico financiera del Sector Público no solo conforme a los principios de economía de medios y eficacia en la asignación de recursos, sino también de la eficiencia en la consecución de los objetivos de la Gobernanza para la Agenda 2030.

Una de las herramientas necesarias para conseguir estas metas es la previa definición de indicadores. Los indicadores en el ámbito de las políticas de género pueden ayudar a medir el progreso y a efectuar la toma de decisiones. Para poder efectuar un control y evaluación en este sentido, es preciso partir de datos comparables por lo que se precisa uniformidad en los indicadores utilizados. Por ello, lo deseable sería que dichos indicadores fueran identificados y utilizados por las entidades fiscalizadas como herramienta de toma de decisiones<sup>25</sup>, sirviendo a su vez para el análisis y control externo realizado por los Ices. Utilizar técnicas e instrumentos de evaluación de políticas es verdaderamente fundamental para

24. En algunos casos es necesariamente recurrente porque la ley obliga a los órganos fiscalizadores a realizarla siempre. Este es el caso del Tribunal de Cuentas, pues el artículo 136 de la Constitución Española obliga al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, lo que supone la fiscalización anual. Lo mismo ocurre en otros Ices, siendo este extremo en algunos supuestos recogido en sus Estatutos de autonomía, como es el caso de la Comunidad Foral Navarra. Vid. art. 18 bis de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral De Navarra. El hecho de que tanto la institución fiscalizadora como sus funciones se encuentren recogidas en el Estatuto de autonomía no es cuestión baladí, dado que se trata de regulación recogida en el denominado bloque de constitucionalidad

25. «Gender Mainstreaming, Gender statistics and indicators» <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-statistics-indicators>. En esta página del Instituto Europeo para la Igualdad de Género, se pueden encontrar estadísticas, indicadores y herramientas.



poder pronunciarse en términos adecuados en exámenes *ex post* y para lograr el objetivo fundamental de tal actuación, que no es otro que la verdadera rendición de cuentas en términos de eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos inicialmente planteados.

La transversalidad del principio hace factible que las fiscalizaciones se realicen en clave de perspectiva de género en la mayor parte de los ámbitos de competencia, pero, además, es preciso realizar fiscalizaciones en políticas directamente relacionadas con ODS-5. Con esta afirmación no nos estamos refiriendo a fiscalizar las cuentas del instituto de la mujer o a revisar muestras de subvenciones para víctimas de la violencia de género. Más allá de esta visión trasnochada del control externo, la verdadera función que en este campo deben tener los órganos fiscalizadores es aportar control y visión de futuro para las políticas públicas de igualdad. Ese tipo de fiscalizaciones necesariamente tienen que ser operativas, o de gestión o de desempeño y tienen que abarcar más de un ejercicio. Para abordar adecuadamente estos trabajos, se debe contar con definiciones *ex ante* de los resultados a obtener, claras y no genéricas, siendo muy aconsejable que se definan los indicadores conforme a los cuales se toman las decisiones y que a su vez van a servir para poder pronunciarse sobre los resultados de obtención de los objetivos identificados y mensurables cualitativa y cuantitativamente.

Las Ices se pronuncian en sus informes y dan su opinión por medio de recomendaciones. Si queremos que los informes de las Ices constituyan verdaderamente una rendición de cuentas ante la sociedad, siendo útiles además para los entes fiscalizados, los informes deben ser claros y breves. No es necesario que en los mismos conste, ni un elenco enorme de objetivos de la fiscalización ni una descripción de todas las actuaciones fiscalizadoras que hemos realizado. Deben expresar claramente los resultados obtenidos en un lenguaje comprensible para todos y contener recomendaciones dirigidas al ente auditado o a aquellos que tienen la potestad para modificar la actuación y mejorarla. Los parlamentos son los principales receptores de los informes de fiscalización y se puede instar mediante las recomendaciones, a la aprobación de una norma, a la modificación de otra que pueda resultar ineficaz, o a la derogación de otras que puedan suponer obstáculos en la realización y obtención de los resultados de la actividad fiscalizada. Las recomendaciones deben plantearse en sentido positivo y proactivo. No se trata de decir lo que está mal hecho, sino de decir lo que objetivamente se ha hecho para transmitir cómo se pueden obtener los mismos o mejores resultados o con menor gasto de recursos. En cualquier caso, de lo que se trata es que esas recomendaciones sean efectivamente realizables y, si es posible, a corto plazo. Por ello, será muy útil incluir en las recomendaciones, una fecha como término de cumplimiento. Finalmente deberán realizarse informes de seguimiento y cumplimiento de recomendaciones.

Dos ejemplos de este formato de fiscalizaciones realizadas en el ámbito de las políticas de igualdad de género los podemos encontrar en los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo informe 17/2009 *Acciones de formación profesional a favor de la mujer cofinanciadas por el Fondo Social Europeo* (2009) e informe 9/2017 *Ayuda de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático*<sup>26</sup>, sobre todo en este último.

---

26. Pueden ambos consultarse en <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx>

En el informe 17/2009 se plantearon claramente dos objetivos de la fiscalización: ¿se seleccionaron las acciones con arreglo a un análisis claro de prioridades?; b) ¿Fue suficiente la información de seguimiento para evaluar si dichas acciones habían alcanzado sus objetivos? Como puede verse se enmarca la fiscalización en términos de desempeño o gestión, y nada se dice relativo a cuestiones de regularidad legal o regularidad contable, aspectos que evidentemente fueron analizados, pero que pasan a tener una importancia meramente instrumental. Las recomendaciones se realizan en clave de fiscalización operativa y en forma muy simplificada, de hecho, solamente hay una pero muy importante: debe realizarse *implantación de indicadores adecuados, viables, y fiables, que permitan extraer conclusiones significativas sobre la eficiencia y la eficacia de las acciones cofinanciadas.*

En el informe 9/2017 *Ayuda de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático*, se plantean como objetivos de la fiscalización también solamente dos: a) ¿Disponía la UE de un enfoque global contra la trata de personas en el sur y el sureste asiático? b) ¿Contribuyeron eficazmente los proyectos de la UE a atajar la trata de personas en el sur y el sureste asiático? También en este caso se contesta a las preguntas en clave de eficiencia y eficacia y se presentan recomendaciones proactivas, claras, en un lenguaje fácilmente comprensible y muy poco técnico: por una parte realizar un mayor desarrollo del marco estratégico de la trata de personas de forma que sea más pertinente para el sur y el sudeste asiático: la segunda optimizar el impacto de los proyectos mediante su integración en un marco global. En el cuerpo del informe quedan adecuadamente reflejados todos los análisis y estudios realizados que fundamentan las recomendaciones planteadas, y si nos queremos acercar con la visión y las necesidades de los técnicos en las políticas fiscalizadas, el informe recoge los procedimientos y las evidencias obtenidas que han llevado a estas conclusiones y recomendaciones.

## IV. Conclusión

La adaptación a las necesidades derivadas de una nueva forma de entender la actividad de las administraciones públicas y demás entes del sector público conforme a las exigencias del Desarrollo Sostenible y singularmente de la necesaria igualdad de género, afecta a una diversidad de agentes con competencias heterogéneas.

Para convertir en realidades los ODS de la Agenda 2030, y singularmente el ODS 5, los agentes públicos deben programar políticas en las que están necesariamente implicados los fondos públicos, tanto en su vertiente de ingreso, como de gasto.

Singularmente, los tribunales de cuentas y demás órganos de fiscalización o control externo deben cumplir el mandato de ser efectivos instrumentos de rendición de cuentas para la sociedad. El control externo no puede en esta materia limitarse a comprobar la regularidad legal o económico financiera de la utilización de los fondos, sino que tiene que ir más allá realizando análisis proactivos de economía, eficiencia y eficacia de la asignación de recursos en clave de Desarrollo Sostenible y de cumplimiento de los ODS. La transversalidad del ODS 5 hace factible que las fiscalizaciones se realicen en clave de perspectiva de género en la mayor parte de los ámbitos de competencia general del control externo, siendo, además, preciso realizar fiscalizaciones en políticas directamente relacionadas con ODS-5

El control externo debe asumir los ODS como propios y diseñar los procedimientos, procesos y herramientas adecuadas a la materia de análisis de las políticas de género que faciliten pronunciamiento y recomendaciones útiles basadas en el análisis de resultados cuantitativa y cualitativamente mensurables y dirigidas a la mejora de las decisiones en el marco de la Gobernanza para la Agenda 2030.

## V. Bibliografía

«2019 Report on equality between women and men in the EU» en [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_ge\\_2019\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf)

«Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible», consultado en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

*Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propuesta Inicial y Documento Guía EFS* v.13 de junio de 2017. En <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/04-Resumen-Ejecutivo-Tema-Tecnico-2-23082017.pdf> (consultado el 10/11/2018)

BUSTILLO BOLADO, R./ GOMEZ MANRESA, M.F. (Dir.), *Desarrollo sostenible: Análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

*Compromiso de Sevilla*, Fortaleciendo un movimiento local-global para localizar los objetivos de desarrollo sostenible» de 27 de febrero de 2019, (consultado en [https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/Compromiso%20de%20Sevilla.%2027%2002%202019\\_0.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/Compromiso%20de%20Sevilla.%2027%2002%202019_0.pdf))

*Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones Próximas etapas para un futuro europeo sostenible Acción europea para la sostenibilidad*, COM/2016/0739 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2016%3A739%3AFIN>

*Declaración de Abu Dabi 2016, INCOSAI*, en [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0\\_news/2016/141216\\_SP\\_Abu DhabiDeclaration.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2016/141216_SP_Abu DhabiDeclaration.pdf) (consultado el 13/11/2018).

DIAZ BARRADO, C.M., «Los objetivos de Desarrollo Sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas». *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol. 32, 2016, p. 29 y ss.

*Dictamen del Comité Europeo de las Regiones —Próximas etapas para un futuro europeo sostenible— Acción europea para la sostenibilidad*, (2017/C 342/03). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?toc=OJ:C:2017:342:TOC&uri=uriserv:OJ.C\\_.2017.342.01.0020.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?toc=OJ:C:2017:342:TOC&uri=uriserv:OJ.C_.2017.342.01.0020.01.SPA) (consultado el 13/11/2018)

EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador /\* COM/2010/2020 final \*/ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC2020> (consultado el 11/11/2018)

GARCÍA GARCÍA, S, «Economía circular: 30 años del principio de Desarrollo Sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71, enero-junio 2018, páginas 309-321.

*Generación Igualdad*. Mayo 2006. Pdf consultado en <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/generation-equality-realizing-womens-rights-for-an-equal-future-es.pdf?la=es&vs=5528> (consultado agosto 2019)

GONZALEZ V.M./DE LOS RIOS, S., «Estrategia Europa 2020: mujer, educación y empleo». *CIm. Economía* (núm. 17), 2010, p. 235.

*Informe Brundland, Nuestro futuro en común, 1987* se incluyó en el Capítulo segundo 42.<sup>a</sup> Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Pdf consultado en <https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> (consultado agosto 2019)

*Informe Brundland, Nuestro futuro en común, 1987.* 42.<sup>a</sup> Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> consultado (Consultado a 3/12/2018).

*Manual de Auditoría de la Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo* en <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/AuditMethodology.aspx> (Consultado el 17/11/2018)

*Manual de Fiscalización operativa o de Gestión* (2015) <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/NormasManuales/ManualFiscalizacionOperativa.pdf> (consultado 12/11/2018).

OBANDO SALAZAR, O., «Una política pública de la mujer con perspectiva de género», *Cuadernos de administración*, Vol. 22, num. 36-37, 2006, págs. 317-340.

OLACEFS, «Auditoría de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», Tema Técnico núm.. 2 XXVII *Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores* versión 13 de junio de 2017 – <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/04-Resumen-Ejecutivo-Tema-Tecnico-2-23082017.pdf> (consultado a 19/11/2018).

ONU MUJERES *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible* en [file:///C:/Users/visita/Downloads/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/visita/Downloads/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-es%20(1).pdf) (consultado 21/11/2018)

PASCUAL M. /LAGARON COMBA M., «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora» en *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Tribunal de Cuentas, mayo 2016, núm. 53, pp. 135-160.

*Plan de acción en materia de igualdad de género 2016-2019* Consultado junto con las conclusiones del Consejo en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/es/pdf>

*Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>. (consultado el 11/11/2018).

REVERTER BAÑÓN, S. «Investigación y género, inseparables en el presente y en el futuro», en VÁZQUEZ BERMÚDEZ (coord.), *IV Congreso Universitario Nacional «Investigación y Género»*, Sevilla, 2012, páginas 1623-1636.

*Strategy and activity plan for the 2015-2017 period*. en <https://www.eurosaiwgea.org/Shared%20Documents/The%20EUROSAI%20WGEA%20Strategy%20and%20Activity%20Plan.pdf> (consultado el 11/11/2018)

SUEIRAS PASCUAL M./LAGARON COMBA M., «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora» *Revista Española de Control Externo*, núm. 53, 2016, 135-160.