



INTOSAI  
Working Group  
on Environmental  
Auditing

# Mejorando el Desempeño Nacional: la Auditoría Ambiental Respalda Mejor Gobernanza y Gestión – Resumen Ejecutivo

Contribución del Grupo de Trabajo de Auditoría Ambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable

## La auditoría ambiental promueve la buena gobernanza y la buena gestión

La buena gobernanza, el proceso de tomar decisiones y determinar si se implementan o no, es esencial para asegurar que las promesas de protección ambiental y desarrollo sustentable produzcan resultados creíbles. Es un requisito clave de un marco institucional efectivo para el desarrollo sustentable, uno de los principales temas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Rio+20) a desarrollarse en Rio de Janeiro, Brasil, entre el 20 y el 22 de junio de 2012.

Los auditores nacionales y sus auditorías juegan un papel fundamental en el apoyo a la buena gobernanza mediante la mejora en la rendición de cuentas y la transparencia. Lo hacen proveyendo exámenes prácticos, objetivos y rigurosos de cómo los programas, leyes, regulaciones y objetivos ambientales y de sustentabilidad son gestionados, implementados y monitoreados a nivel nacional e internacional. Algunos países tienen auditores o evaluadores regionales que juegan un papel similar. Este trabajo resume las principales observaciones provenientes del trabajo de dos décadas de las entidades fiscalizadoras superiores, las cuales tienen un rol central en auditar las cuentas y operaciones de los gobiernos. Incluye el resultado de una encuesta realizada en 2011 que identifica las observaciones más importantes que las entidades fiscalizadoras superiores de todo el mundo encuentran consistentemente en sus auditorías ambientales. El documento aborda también la posición presentada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), para su examen por los delegados durante el evento Río+20.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) llevan diferentes nombres —a veces Oficina Nacional de Auditoría, Corte de Auditoría, Contraloría y Oficina del Auditor General, entre otros— y tienen diferentes mandatos. Sin embargo, comparten responsabilidades similares en proveer al poder legislativo y a la sociedad la información necesaria para la rendición de cuentas de los gobiernos. Las EFS auditan la administración financiera, el cumplimiento de las leyes nacionales y los acuerdos internacionales y el desempeño de los gobiernos. Las EFS son organismos apolíticos e independientes y su trabajo está basado en hechos. Entre 1993 y 2011, las EFS de más de 100 países realizaron más de 3200 auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño sobre temas ambientales.

Las auditorías ambientales determinaron que los gobiernos implementaran acciones para mejorar la calidad del agua en los ríos, fortalecer la protección de la flora y la fauna y para reducir la contaminación. Los beneficios logrados a favor de la gobernanza ambiental incluyen el desarrollo de nueva legislación y regulaciones y un mayor cumplimiento de la normativa ya existente. Las auditorías lograron mejorar la implementación de los acuerdos ambientales multilaterales mediante una mejora del diseño institucional que vincula los programas y mediante mecanismos mejorados de comunicación de los resultados.

**La gran mayoría de las auditorías ambientales realizadas por las EFS han examinado los programas nacionales y subnacionales en áreas tales como:**

- Mitigación del y adaptación al cambio climático;
- Temas relacionados con el aire como lluvia ácida, reducción de la capa de ozono y contaminantes atmosféricos;
- Manejo de sustancias tóxicas;
- Biodiversidad;
- Organismos genéticamente modificados;
- Áreas protegidas y parques naturales;
- Evaluación ambiental;
- Economía verde;
- Energía sustentable;
- Ambiente y salud humana;
- Agua potable, calidad y cantidad de agua;
- Residuos peligrosos y no peligrosos;
- Industrias basadas en recursos naturales como actividad forestal, pesca, hidrocarburos y minería;

- Objetivos de desarrollo del Milenio (parte de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas); y
- Acuerdos ambientales multilaterales (AAM).

**Con respecto a los AAM, entre 2003 y 2011 se realizaron cerca de 80 auditorías sobre acuerdos tales como:**

- Protocolo de Kyoto;
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático;
- Convención de Naciones Unidas sobre Biodiversidad;
- Convención de Naciones Unidas para combatir la Desertificación;
- Protocolo de Montreal, y
- Convención de Basilea.

Se puede encontrar una base de datos exhaustiva sobre estas auditorías en [www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org).

## La Organización Internacional de EFS apoya internacionalmente la auditoría ambiental

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, [www.intosai.org](http://www.intosai.org)), como organización no gubernamental, es la asociación profesional de EFS en países que pertenecen a las Naciones Unidas o sus agencias especializadas. INTOSAI brinda un foro en el cual los auditores gubernamentales de todo el mundo pueden discutir temas de interés mutuo y mantenerse informados de los últimos desarrollos en auditoría y en otros estándares profesionales aplicables y mejores prácticas.

Desde 1992, INTOSAI ha tenido un Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (GTAMA) muy activo. Este grupo de trabajo ha asistido a las EFS en la adquisición de una mejor comprensión de los temas específicos relacionados con la auditoría ambiental, facilitando el intercambio de información y experiencias entre las EFS, y publicando guías y otro material informativo. Las auditorías conjuntas sobre temas y políticas ambientales transfronterizos y las auditorías de acuerdos ambientales internacionales han recibido la atención especial del grupo de trabajo.

El grupo de trabajo ha cooperado con el Programa Ambiental de las Naciones Unidas en el desarrollo de la guía *Auditando la Implementación de Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM): Manual para Auditores*. El objetivo de la guía es servir como recurso útil para los auditores en todo el mundo. Los auditores pueden usar la guía cuando evalúan la implementación de dichos acuerdos por sus gobiernos nacionales. También pueden usarla cuando evalúan si las herramientas de política que sus gobiernos emplean para gestionar y proteger el ambiente e implementar los AAM han logrado los resultados esperados. Además, la guía puede ser útil para mejorar futuros AAM ya que identifica aspectos clave que los auditores examinan en sus auditorías. Estos aspectos son importantes para lograr una buena gobernanza y rendición de cuentas.

El grupo de trabajo ha producido también varios otros documentos guía para asistir a los auditores en una variedad de temas, incluyendo el cambio climático, manejo de residuos, agua, bosques y desarrollo sustentable. Un importante trabajo de investigación en elaboración sobre

datos ambientales abordará los recursos y las opciones disponibles para las EFS para acceder y utilizar datos nacionales e internacionales en sus auditorías ambientales. Otro trabajo de investigación de GTAMA en preparación se enfocará en los informes de sustentabilidad del sector público.

Con el auspicio del grupo de trabajo y sus grupos regionales, se han llevado a cabo una serie de auditorías en cooperación entre diferentes EFS. **La Auditoría Coordinada Internacional sobre Cambio Climático: Implicaciones Clave para los Gobiernos y sus Auditores (2010)** incluyó la participación de catorce EFS de los seis continentes (Australia, Austria, Brasil, Canadá, Estonia, Finlandia, Grecia, República de Indonesia, Noruega, Polonia, Eslovenia, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos de América) que trabajaron en colaboración para diseñar y ejecutar auditorías de desempeño de la aplicación por sus gobiernos nacionales de los compromisos y programas relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático. El proyecto contó con la participación de EFS tanto de países desarrollados como de países en desarrollo e incluyó los resultados de 33 auditorías.

**Entre los seis grupos regionales del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental, se han realizado desde 1995 más de 50 auditorías en cooperación, que incluyen:**

- Asociación de EFS del Pacífico —Auditoría del Manejo de Residuos Sólidos (2011, 10 EFS)
- Organización Latinoamericana y del Caribe de EFS — Auditoría del Cumplimiento de los Compromisos asumidos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2011, 7 EFS) y Auditoría de la Protección Ambiental y Conservación de los Recursos Naturales en la Región Amazónica (2010, 5 auditorías)
- Organización Africana de EFS —Auditoría de la Cuenca del Lago Victoria (2002, 5 EFS)
- Organización Europea de EFS —Auditoría de la Convención sobre la Protección del Mar Negro contra la Contaminación (2011, 6 EFS)

# Los resultados de la encuesta a las EFS identifican factores clave en el escaso progreso de los gobiernos nacionales hacia el desarrollo sustentable

En 2011, se realizó una encuesta a los miembros del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental de INTOSAI para identificar las principales observaciones que las EFS de todo el mundo han encontrado de manera consistente durante la realización de sus auditorías ambientales. Los 10 temas principales identificados por 52 países se detallan a continuación, junto con algunos ejemplos.

- **Responsabilidades poco claras o superpuestas.** En algunas auditorías, el marco institucional para el desarrollo sustentable es intergubernamental y requiere más trabajo de los gobiernos para integrar los aspectos económicos, sociales y ambientales. Los gobiernos se han adaptado a esta nueva realidad mejorando la integración entre ministerios, departamentos y agencias, así como entre programas y proyectos. Sin embargo, existe falta de claridad sobre el rol específico y las responsabilidades de cada una de estas entidades, lo que resulta en responsabilidades superpuestas entre agencias y departamentos. Estas superposiciones comprometen la efectividad de la coordinación de políticas y duplican esfuerzos.
- **Falta de coordinación entre el nivel nacional y los niveles subnacionales.** Las auditorías han notado que los problemas ambientales ocurren a todos los niveles, desde el nivel local al global, e involucran a los gobiernos municipales, regionales y nacionales. Los gobiernos necesitan mejorar la integración y coordinación de su trabajo en los diferentes niveles. En pos de la transparencia y rendición de cuentas, las entidades locales vinculadas con la implementación de las políticas nacionales deben informar cómo utilizan los fondos que reciben y los resultados alcanzados.
- **Ausencia o deficiencia de políticas o estrategias.** De acuerdo con varias auditorías, algunos gobiernos no han creado aún instrumentos de política y sistemas efectivos para manejar el ambiente y alcanzar el desarrollo sustentable. Algunos no han implementado las recomendaciones de mejorar los procesos y los instrumentos de política pública. Algunas políticas cuentan con metas, objetivos o compromisos, pero éstos no siempre se traducen en estrategias o planes nacionales, regionales o sectoriales. Sin la participación de todos los niveles gubernamentales afectados, una política o estrategia general no puede alcanzar los resultados nacionales deseados.
- **Evaluación insuficiente de los efectos ambientales de las políticas y programas gubernamentales.** Las auditorías han observado que los gobiernos no utilizan los instrumentos de política para asegurar que los aspectos ambientales sean considerados de manera oportuna antes de comprometer grandes sumas para una política, programa o proyecto. La evaluación de impacto regulatoria de alto nivel o la evaluación ambiental estratégica no es una preocupación de muchos gobiernos.
- **Falta de análisis (económico, social y ambiental) para sustentar las decisiones.** Los hallazgos de algunas auditorías han indicado que los niveles políticos no tienen en cuenta los tres pilares del desarrollo sustentable —aspectos económicos, sociales y ambientales— en la toma de decisiones. La gobernanza para el desarrollo sustentable requiere mejor integración de las políticas económicas, sociales y ambientales, particularmente dentro del marco más amplio de la planificación del desarrollo.
- **Falta de planificación a largo plazo para implementar políticas y programas ambientales.** Las auditorías han indicado que los temas que requieren una planificación de largo plazo, como la adaptación al cambio climático, no cuentan con los correspondientes planes o procesos de planificación.
- **Gestión financiera inadecuada de las políticas y programas ambientales.** Las auditorías han encontrado que los problemas de gestión financiera pueden deberse a una planificación insuficiente, lo que resulta en que los costos de implementación de políticas y programas ambientales no hayan sido previstos. Otros problemas incluyen la ausencia de un marco apropiado de gestión financiera para sustentar la implementación de políticas y programas ambientales, la falta de capacidad de gestión financiera y el uso inadecuado de los fondos.
- **Falta de implementación de la legislación ambiental nacional.** Las auditorías nacionales han indicado que las leyes ambientales no se autoejecutan y que los gobiernos deben asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental nacional tomando medidas apropiadas, efectivas y balanceadas.
- **Sistemas de monitoreo y comunicación deficientes.** Las auditorías encontraron que a menudo faltan sistemas de rendición de cuentas y comunicación de buena calidad. Muchas veces no existen evaluaciones de las alternativas e instrumentos de política. En ausencia de una buena evaluación, es difícil para los gobiernos medir y comunicar el avance hacia el desarrollo sustentable o identificar dónde es necesario reforzar la acción.
- **Falta de datos ambientales para la toma de decisiones.** Las auditorías han observado que los organismos gubernamentales no cuentan con datos ambientales robustos y suficientes para sustentar sus decisiones y evaluar su desempeño. Existen problemas de disponibilidad, oportunidad, calidad y precisión de los datos. En general, hay una falta de conocimiento e información sobre varios aspectos de los ecosistemas y fallas en la utilización adecuada de la información existente para sustentar las decisiones de manejo. Las auditorías ambientales independientes pueden coleccionar y proveer información faltante a los responsables de la toma de decisiones.

Los resultados de esta encuesta y de las auditorías nacionales pueden ser aplicados de dos formas por los gobiernos nacionales que participan de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable que tendrá lugar en Rio de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012.

En primer lugar, los gobiernos nacionales pueden usar los resultados de la encuesta y los hallazgos y recomendaciones de los informes de las auditorías nacionales para mejorar la efectividad y costo-eficiencia de una serie de programas, políticas e instrumentos ambientales y de desarrollo sustentable. Los resultados de veinte años del trabajo de auditoría a escala nacional pueden también ser usados para perfeccionar el diseño y la implementación de las políticas y programas nacionales a futuro.

En segundo lugar, a nivel internacional, los resultados de esta encuesta y de las auditorías realizadas por las EFS pueden proveer a los gobiernos nacionales y a las secretarías de los AAM de insumos importantes para evaluar la implementación de los compromisos internacionales. Además, la encuesta y los resultados de las auditorías indican a los gobiernos nacionales y a las secretarías de los AAM los aspectos clave de buena gobernanza contra los cuales se puede medir el cumplimiento.

## Aporte de las EFS al Proceso Rio+20

Las Naciones Unidas han reconocido la importancia del rol de la INTOSAI y de las EFS que representa a través de dos resoluciones recientes. El 26 de abril de 2011, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) reconoció el importante papel de INTOSAI y la necesidad de la independencia de las EFS adoptando la Resolución 2011/2. En su artículo 2, ECOSOC:

Toma nota con aprecio del trabajo de la INTOSAI en la promoción de mayor transparencia, rendición de cuentas y recepción y uso eficiente y efectivo de los recursos públicos para el beneficio de los ciudadanos y de la Declaración de Lima de 1977 [INTOSAI] sobre Lineamientos en Preceptos de Auditoría y de la Declaración de México 2007 [INTOSAI] sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que establece los principios de independencia en la auditoría gubernamental y promueve la diseminación de estos principios.

Luego de este encuentro, el 22 de diciembre de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución A/66/209, "Promoción de la eficiencia, rendición de cuentas, efectividad y transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores". Como resultado de ello, la Asamblea General expresamente reconoció por primera vez que:

- Las EFS pueden lograr sus tareas de manera objetiva y efectiva sólo si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de influencias externas; y
- Las EFS tienen un papel importante en promover la eficiencia, rendición de cuentas, efectividad y transparencia de la administración pública, lo que conduce al logro de los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo así como a las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

INTOSAI ha reconocido de manera creciente durante las últimas dos décadas que el ambiente y el desarrollo sustentable son temas importantes que requieren atención de la comunidad de auditoría. Esta importancia fue

reconocida por INTOSAI mediante el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental ([www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org)) en 1992, el mismo año en que tuvo lugar la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas en Rio de Janeiro. Durante el último Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI XX), realizado en Johannesburgo, Sudáfrica, el Acuerdo de Johannesburgo resaltó que "la protección ambiental y el desarrollo sustentable son dos de los más temas de mayor actualidad que enfrentan los gobiernos en el nuevo milenio." Además,

...en las últimas décadas ha crecido la expectativa de que el desarrollo sustentable y la protección ambiental estén sujetos a auditorías independientes por las EFS. Por medio del ejercicio de los valores de profesionalidad, independencia, objetividad y transparencia, y a través de la cooperación efectiva con las EFS en temas ambientales de interés común, las EFS pueden contribuir significativamente al abordaje de los temas vinculados al desarrollo sustentable, que están alcanzando, por su naturaleza, escala regional e inclusive global.

Durante ese congreso, todas las EFS se comprometieron a priorizar los temas ambientales y de desarrollo sustentable en su trabajo de auditoría, y se subrayó la importancia de los acuerdos ambientales multilaterales y de las auditorías coordinadas entre EFS como áreas focales.

Durante el 21° Simposio Naciones Unidas-INTOSAI "Prácticas y Cooperación Efectiva entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Ciudadanos para fortalecer la Rendición de Cuentas Pública", las Naciones Unidas invitaron a INTOSAI a participar de la Conferencia sobre Desarrollo Sustentable 2012 Rio+20. El Comité Ejecutivo de INTOSAI, junto con GTAMA, propone que los delegados a Rio+20 consideren en sus deliberaciones:

- Enfatizar que la administración pública eficiente, efectiva, transparente y que rinde cuentas tiene un rol clave en la implementación de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los acuerdos ambientales multilaterales.

- Enfatizar la necesidad de mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de la administración pública a fin de contribuir de manera más efectiva a la implementación de los ODM, de los acuerdos ambientales multilaterales y del desarrollo sustentable.
- Reconocer el rol de las EFS en la mejora de la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de la administración pública, lo que conduce al logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, tales como los ODM y los acuerdos ambientales multilaterales.
- A fin de que las EFS realicen su trabajo de manera efectiva, enfatizar la importancia de la independencia de las EFS de los organismos que auditan, así como de la protección de cualquier forma de influencia externa, y llamar a los estados miembros de Naciones Unidas a implementar y aplicar los principios establecidos en las declaraciones de Lima y México.

Nosotros proponemos que la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable incluya en su documento final una referencia al papel fundamental que tienen las EFS en el logro de los objetivos de desarrollo internacionales mediante la identificación de vacíos y la inclusión de la rendición de cuentas en el proceso de implementación de la agenda de desarrollo sustentable global.

\*\*\*

El GTAMA reconoce el papel vital de las legislaturas nacionales en alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente y en informar sobre el progreso en ese sentido. Esto resulta esencial para fortalecer los requerimientos de información en dos áreas.

Primero, cada año las legislaturas nacionales votan los presupuestos nacionales y revisan los informes de ejecución presupuestaria. En la mayoría de los casos, estos informes no proveen un panorama del progreso alcanzado por el gobierno en el cumplimiento de las obligaciones internacionales y de los gastos asociados.

Nosotros sugerimos que el documento final de la CNUDS incluya una referencia a la necesidad de mejorar los informes nacionales agregando en los informes anuales de los gobiernos a las legislaturas nacionales —como los informes sobre las cuentas nacionales o los informes sobre el estado del ambiente— información sobre cómo se están alcanzando los compromisos ambientales internacionales y sobre el financiamiento nacional o internacional correspondiente de esas actividades.

\*\*\*

Segundo, muchos países no informan sobre el uso sustentable de los recursos naturales. Los informes anuales de los gobiernos generalmente dan cuenta de los activos nacionales fijos, como edificios y caminos. Sin embargo, omiten información sobre los recursos naturales como los bosques, la biodiversidad, las pesquerías y el agua dulce. A menudo no hay información ya que no existen estándares consensuados sobre contabilidad o estadísticas ambientales —no existe un “lenguaje común” para informar sobre estos recursos naturales. Un panorama similar se registra en los informes del gobierno sobre desarrollo sustentable, los que a menudo contienen sólo información sobre las tendencias y el estatus de los recursos naturales.

Nosotros sugerimos que documento final de la CNUDS declare que “los organismos del gobierno que regulan la elaboración de información” establezcan principios y estándares para el desarrollo de cuentas ambientales y cuentas de desarrollo sustentable.

Al complementar los marcos de rendición de cuentas anuales nacionales con los dos tipos de informes que hemos propuesto, las EFS estarían empoderadas para auditar anualmente esos informes y publicar sus hallazgos. Actualmente, pocos informes nacionales sobre el logro de los objetivos de desarrollo y los acuerdos ambientales multilaterales son auditados y debatidos públicamente. Consecuentemente, los foros internacionales y las secretarías de los acuerdos podrían estar aceptando informes y resultados que no han sido verificados.

Si bien se reconoce el papel fundamental de un marco general para la gobernanza ambiental global y, más específicamente, de los tratados internacionales en el establecimiento y promoción de una agenda de desarrollo sustentable, nosotros deseamos subrayar el rol decisivo de los países individuales en los procesos de elaboración e implementación de las políticas.

Para permitir y mejorar la evaluación del progreso de los países en el abordaje del desarrollo sustentable, proponemos que la CNUDS aliente a todos los países a desarrollar e implementar una política de desarrollo sustentable que esté sustentada en un plan de acción de mediano plazo (que cubra, por ejemplo, un periodo de 10 a 12 años), indicadores de desempeño y un proceso de revisión externa (en lugar del proceso de revisión voluntaria entre pares propuesto).