GUID 5202

Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Las Guías INTOSAI (GUID) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales. Para más información visite www.issai.org

INTOSAI

Documento pre-IFPP – este documento fue desarrollado antes de la creación del Marco INTOSAI para Pronunciamientos Profesionales (IFPP) en 2016. Es posible que difiera en propósito formal de las Directrices para Auditoría de la INTOSAI.

INTOSAI

INTOSAI, 2019

1) Aprobado como un documento de la INTOSAI en 2004 intitulado Desarrollo Sostenible: El Rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

2) Incorporado al Marco ISSAI como ISSAI 5130 en 2010.

3) Con la institución del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales (IFPP, por sus siglas en inglés), retitulado y catalogado como GUID 5202, con cambios editoriales en 2019.

GUID 5202 está disponible en todas las lenguas oficiales INTOSAI: árabe, inglés, francés, alemán y español

TABLA DE CONTENIDOS

PREFACIO - OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE ESTA PONENCIA 5

1. ANTECEDENTES 7

Origen del desarrollo sostenible 7

El desarrollo sostenible y los Gobiernos 11

Cómo afecta el desarrollo sostenible a las EFS 12

2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO NACIONAL Y REGIONAL 15

Estrategias de desarrollo sostenible 15

Ámbito para la auditoría en estrategias de desarrollo sostenible 18

Metas e indicadores del desarrollo sostenible 21

Sistemas de economía ecológica y gestión ambiental 27

Alcance de la auditoría en sistemas de gestión ambiental 29

Rendición de cuentas y presentación de informes de desarrollo sostenible 30

Conclusión 32

3. DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL DE PROGRAMAS 33

Programas y desarrollo sostenible 33

Oportunidades para hacer auditorías a las políticas y programas 36

Selección de temas para auditoría 37

Ámbito y diseño de auditoría en desarrollo sostenible 40

Retos metodológicos 42

Conclusión 46

4. FORMACIÓN DE CAPACIDAD EN LAS EFS **47**

Etapa Uno: Precisar el mandato **48**

Etapa Dos: Elaborar una estrategia **49**

Etapa Tres: Desarrollo de capacidad y competencia en la EFS **51**

Etapa Cuatro: Realización de auditorías **53**

Etapa Quinto: Aprender de la experiencia propia y de la de otras EFS **55**

Etapa Sexto: Tener un impacto **57**

CONCLUSION **57**

Anexo A. Extractos de la Ley del Interventor General de Cuentas de Canadá **58**

Anexo B: Miembros del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente **61**

Glosario de términos **66**

PREFACIO - OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE ESTA PONENCIA

El Desarrollo sostenible es un término que puede ser familiar para algunos auditores y Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y no así para otras EFS. Esta ponencia se concentra en el concepto de desarrollo sostenible. Plantea, igualmente, el papel que las EFS pueden tener en la auditoría del progreso nacional hacia el desarrollo sostenible.

La ponencia comprende cuatro partes:

Primera Parte: presenta los antecedentes esenciales. Define el desarrollo sostenible como el desarrollo que concilia objetivos sociales, económicos y ambientales (tres objetivos). Hace un repaso sobre cómo el concepto de desarrollo sostenible puede verse reflejado en las estrategias políticas y operaciones de los gobiernos y agencias independientes y cómo afecta a las EFS, a manera de introducción de las partes siguientes.

Segunda Parte: explica cómo los gobiernos han desarrollado estructuras y estrategias nacionales con el objeto de lograr objetivos de desarrollo sostenible y considera la oportunidad que ello puede ofrecer a los planteamientos de las EFS.

Tercera Parte: examina cómo ha sido aplicado el concepto de desarrollo sostenible a las políticas y programas individuales y el papel de las EFS en la auditoría sobre la calidad de esa aplicación. Concluye esta parte con la consideración de las perspectivas de observar los vínculos entre lo económico, lo ambiental y lo social.

Cuarta Parte: considera los pasos que deben dar las EFS para desarrollar sus capacidades al implementar las auditorías en el campo del desarrollo sostenible

Como apoyo a la Declaración de Río, 105 países se comprometieron a hacer del desarrollo sostenible una parte integral de sus actividades. Las EFS pueden tener un papel preponderante en la fiscalización de la puesta en marcha de las estrategias nacionales y el progreso logrado. Esta ponencia da una guía sobre lo que puede ser posible, combinándolo con ejemplos prácticos tomados de la experiencia de diversas EFS. Esperamos que constituya una colaboración a las EFS para cumplir los desafíos Origen del desarrollo sostenible.

1

ANTECEDENTES

ORIGEN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas

1.1. Aunque no hay una definición única de desarrollo sostenible, el concepto se popularizó por primera vez en 1987, mediante el Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, titulado “Nuestro Futuro Común” (conocido también como Informe Brundtland). La Comisión definió el desarrollo sostenible como el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”.

Incluye la integración de objetivos sociales, ambientales y económicos

1.2. El desarrollo sostenible incluye la integración de los objetivos sociales, ambientales y económicos. Idealmente, por cierto, cualquier política o actividad humana debe lograr progreso en los tres objetivos. Sin embargo, el progreso en uno de los frentes puede producir un efecto negativo respecto de alguno de los otros. Dentro de lo posible, las decisiones deben ser tomadas teniendo en cuenta los costos y beneficios de todos los objetivos. La definición de la Comisión también presenta el concepto de sostenibilidad como favorable a las generaciones presentes y futuras y establece que las generaciones actuales no deben obtener el progreso económico a expensas de la prosperidad de las generaciones futuras.

Tiene una dimensión mundial

1.3. Mientras las estrategias se establecen usualmente a nivel nacional, existe el reconocimiento de que se trata de problemas globales que requieren soluciones globales. Los problemas ambientales no conocen fronteras geográficas. Temas como pobreza e injusticia social son problemas globales, aunque estén concentrados en determinadas áreas geográficas. Las economías nacionales se interrelacionan cada vez más. Un cuarto del producto global se comercializa entre países: los flujos de comercio han crecido 17 veces en 50 años.

1.4. La creciente atención internacional a los vínculos entre lo social, lo económico y lo ambiental fue lo más destacado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, 1992. Esta Conferencia fue un gran hito en los esfuerzos mundiales en lo que concierne a los problemas ambientales: 105 países firmaron la Declaración de Río. Los gobiernos se comprometieron, también, a un Plan de Acción para el siglo XXI – El Programa 21. Ciento sesenta y ocho países firmaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que requiere que los países identifiquen y fiscalicen los recursos genéticos y elaboren planes para su conservación, incluyendo la creación de áreas protegidas. En 1997, ciento sesenta y seis delegados del Sistema de las Naciones Unidas en la Convención del Cambio Climático, firmaron el Protocolo de Kioto que comprometió a los signatarios a reducir o limitar las emisiones de varios gases que causan el “efecto invernadero”.

1.5. Las naciones reunidas nuevamente en 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, Sudáfrica, revisaron el progreso logrado desde la Reunión de Río y desarrollaron un Plan de Acción futura. La Cumbre dio como resultado dos productos claves: La Declaración de Johannesburgo y el Plan de Acción. La Declaración es un comunicado político de alto nivel acordado por los Jefes de Estado. El Plan de Acción es un manifiesto más detallado y descriptivo de objetivos y compromisos, dirigido a áreas como erradicación de la pobreza, protección de los recursos naturales, energía, salud, tecnologías ambientales y gobierno. En este Plan, los gobiernos confirmaron su compromiso con los principios de Río y el Programa 21. El Plan es especialmente importante para las EFS puesto que establece criterios que pueden constituir las bases de las auditorías futuras.

Va más allá de una única preocupación por el medio ambiente

1.6. ¿En qué se diferencia el desarrollo sostenible de la sola preocupación por el medio ambiente? Ambos tienen mucho en común. En efecto, el medio ambiente es uno de las tres preocupaciones del desarrollo sostenible. Sin embargo, el desarrollo sostenible no trata el ambiente como un absoluto – inviolable. En lugar de ello, el desarrollo sostenible reconoce que puede existir la necesidad de un equilibrio o intercambio entre los progresos sociales y económicos, gobernados y limitados por el concepto de sostenibilidad (Figura 1). El progreso económico y social no debe destruir lo que es valioso y no puede ser renovado, como tampoco impedir a las futuras generaciones, la utilización de dichos recursos para su desarrollo o usufructo. Hay distintas interpretaciones acerca del alcance del desarrollo sostenible y la importancia que debe otorgarse a los problemas económicos, ambientales y sociales.

FIGURA 1: El desarrollo sostenible incorpora tres dimensiones



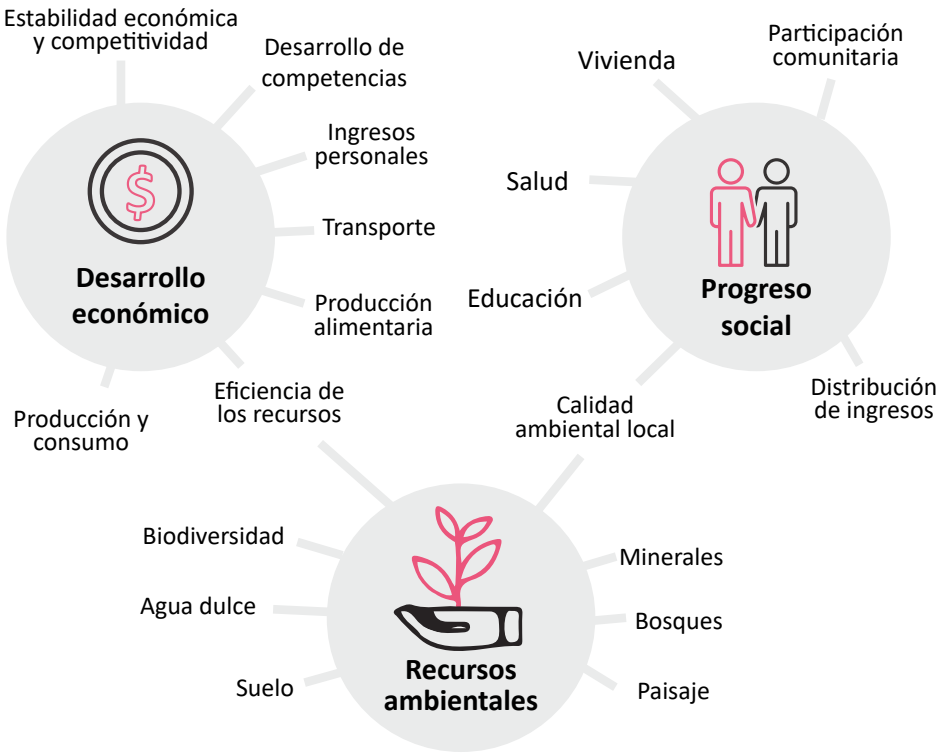
Para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible deben integrarse objetivos económicos, medioambientales y sociales.

Hay distintas interpretaciones acerca del alcance del desarrollo sostenible y la importancia que debe otorgarse a los problemas económicos, ambientales y sociales

1.7. Se advierte que el desarrollo sostenible es un concepto flexible. Los gobiernos y los comentaristas pueden disentir, de distintas formas, en cuanto a al alcance del concepto. En particular, las interpretaciones más amplias de desarrollo sostenible incluyen objetivos sociales, particularmente la equidad social y la distribución de bienestar y oportunidades. Además, se puede debatir la importancia que se le debe asignar a cada uno de los objetivos del desarrollo sostenible.

1.8. En términos prácticos, una interpretación amplia del desarrollo sostenible incluye un vasto rango de problemas. La figura 2 ilustra el alcance potencial de dicho concepto.

Figura 2: El desarrollo sostenible abarca un campo amplio de temas



Nota: esta figura no es exhaustiva; muchos de los temas que se muestran están interrelacionados. Por consiguiente, no es posible mostrar todos los vínculos posibles.

El concepto de desarrollo sostenible puede ser pertinente a un campo muy amplio de temas.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS GOBIERNOS

Los gobiernos crean el marco para lograr el desarrollo sostenible

1.9. Los gobiernos tienen un papel preponderante en la promoción del desarrollo sostenible, son los responsables de la dirección, la política y la coordinación. Representan el interés de la nación en las negociaciones internacionales que afectan el desarrollo y el medio ambiente. Se comprometen, por ejemplo, a preparar programas nacionales que se refieran al "efecto invernadero" o a promover el desarrollo sostenible. Desarrollan estrategias para llevar a cabo estos compromisos. La Segunda Parte considera el papel que pueden jugar las EFS en la evaluación de la efectividad de estos sistemas y estrategias.

Elaboran políticas y programas ambientales

1.10. En el desarrollo de las estrategias de desarrollo sostenible, los gobiernos cuentan con diferentes herramientas de política a su disposición para influir en el desarrollo sostenible. Esto incluye las políticas tributarias que pueden crear incentivos económicos o desincentivar determinadas actividades; la legislación y los reglamentos para promover buenas prácticas o desalentar las malas prácticas y los programas de gastos que buscan un equilibrio ambiental en relación con las necesidades sociales y económicas, por ejemplo, el transporte y la planificación. Es posible que los gobiernos se deban asegurar que las amplias políticas económicas, de salud y educación también promuevan los objetivos del desarrollo sostenible. Las EFS que cuentan con un mandato de examinar proyectos de presupuesto, deberían verificar si se ha logrado el equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales. La tercera parte de esta ponencia considera las vías mediante las cuales las EFS pueden hacer auditorías de desarrollo sostenible a nivel de programas.

Hacen del desarrollo sostenible una parte integral de su propio proceso de elaboración de políticas

1.11. Muchos gobiernos han buscado integrar los temas ambientales dentro del amplio contexto gubernamental. A menudo, al referirse al "reverdecer de los gobiernos" el objetivo es asegurarse de que los temas ambientales estén

integrados dentro de consideraciones políticas más amplias. Ejemplos de este enfoque es el requerimiento de que todas las nuevas políticas sean evaluadas por los efectos ambientales potenciales o que los proyectos de construcción de vías sean sometidos a verificaciones ambientales.

Los gobiernos también pueden hacer "más ecológicas" sus operaciones

1.12. Los gobiernos pueden reducir el impacto ambiental de sus propias operaciones. Algunos gobiernos nacionales y regionales han hecho un esfuerzo consciente para "reverdecer" sus operaciones, tanto para contribuir a las estrategias nacionales como para motivar a las empresas y particulares, para que sigan el ejemplo gubernamental. A menudo las llamadas "iniciativas de economía ecológica" se concentran en temas como la reducción de residuos o la conservación de energía, por ejemplo, en el diseño de edificios gubernamentales. Estas iniciativas se tratan más en detalle, en la Tercera Parte.

CÓMO AFECTA EL DESARROLLO SOSTENIBLE A LAS EFS

El desarrollo sostenible es importante para las EFS porque es importante para las entidades auditadas

1.13. El desarrollo sostenible es importante para las EFS porque es importante para las entidades auditadas. La misión constitucional y losmandatos no facultan a la mayoría de las EFS para establecer políticas, sino sólo para fiscalizar su implementación. Esta ponencia, por lo tanto, no sugiere que las EFS deban ser campeonas del desarrollo sostenible independientemente de las posiciones gubernamentales o legislativas. Las posibilidades para hacer un trabajo útil de fiscalización en esta área estarán limitadas por el grado en que el gobierno o entidad haya adoptado los principios y prácticas del desarrollo sostenible. Afortunadamente, la aceptación de los principios y prácticas de desarrollo sostenible es cada vez más amplia, especialmente a nivel de los gobiernos nacionales.

El alcance de la auditoría del desarrollo sostenible dependerá del mandato de la EFS

1.14. El amplio alcance del desarrollo sostenible y las estrategias y políticas que derivan de él, dan un gran alcance a las auditorías. Algunas EFS tienen un mandato específico relacionado con el desarrollo sostenible o el medio ambiente. Otras tienen mandatos que las limitan a auditorías financieras o de acatamiento, mientras otras comprenden las auditorías operativas o de rendimiento. Algunos mandatos serán completamente retrospectivos, mientras otros autorizarán o exigirán las auditorías previas o las auditorías de presupuesto. Algunos mandatos estarán limitados al gobierno nacional, mientras que otros se extenderán a los gobiernos regionales y locales o a las empresas estatales. Esta ponencia, por lo tanto, establece un rango de opciones donde las EFS pueden escoger, de acuerdo con su mandato y prioridades.

Las auditorías del desarrollo sostenible deberían ajustarse a las normas habituales de auditoría

1.15. Las auditorías del desarrollo sostenible deberían ajustarse a las normas habituales seguidas por las EFS, como, por ejemplo, las establecidas por INTOSAI y las normas nacionales. Aunque el desarrollo sostenible puede ser más complejo que otros temas de auditoría, por las razones expuestas anteriormente, eso no quiere decir que no se sigan estrictamente las normas de planificación, recolección de pruebas, análisis e informes.

1.16. Las normas y otros criterios de evaluación son importantes. Toda auditoría es esencialmente una comparación de lo que es con lo que debe ser. La auditoría está basada en acuerdos normativos aceptados por los auditores, las organizaciones auditadas y participantes interesados que dependen de los auditores para tener garantía. En el desarrollo sostenible tales normas pueden provenir de los acuerdos o de la legislación internacional, de la legislación nacional, de los programas convenidos o de compromisos, de normas operacionales adoptadas por las organizaciones auditadas o de los procedimientos y prácticas generalmente aceptados por otras organizaciones de similar naturaleza. Estos criterios deberían ser discutidos con las entidades auditadas y, en lo posible, los auditores deberían aplicar los criterios

desarrollados o aceptados por la organización auditada.

1.17. En la Cuarta Parte se instruye acerca de cómo las EFS pueden generar la capacidad de llevar a cabo las auditorías en desarrollo sostenible. Se plantea que, al dividir el proceso en etapas, la EFS puede manejar el período de transición a una efectiva auditoría de desarrollo sostenible.

2

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO NACIONAL Y REGIONAL

2.1. Esta segunda parte explica cómo los gobiernos nacionales y regionales pueden llevar a cabo estrategias y políticas para el desarrollo sostenible y las oportunidades que esto puede brindar al examen que deben efectuar las EFS. La mayoría de los puntos siguientes están relacionados con gobiernos nacionales y acciones en el ámbito nacional y gran parte de ello es igualmente aplicable por gobiernos regionales o locales responsables de la coordinación y dirección de políticas que afectan el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico en sus respectivas jurisdicciones.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Muchos gobiernos han establecido estrategias nacionales de desarrollo sostenible después de la Cumbre de la Tierra de 1992

2.2. El Programa 21 recomendó, entre otros aspectos, que las naciones deberían desarrollar estrategias de desarrollo sostenible. Muchos gobiernos lo han efectuado (ver figura 3). Estas estrategias tienen por objeto proveer un enfoque nacional cohesivo del desarrollo sostenible; establecer una dirección a seguir y ayudar a cumplir las metas establecidas en los acuerdos internacionales.

2.3. Las estrategias pueden variar en calidad. Algunas pueden simplemente mostrar o representar políticas existentes, sin cambios fundamentales, mientras que las mejores estrategias intentan conciliar el progreso económico con los planteamientos ambientales en una búsqueda genuina de integración

y sostenibilidad.

2.4. Normalmente, las estrategias comprenden:

- Una estructura transversal de estrategia, coordinación, monitoreo e informes de progreso;
- Políticas específicas o programas dirigidos al desarrollo sostenible. Por ejemplo, prevención de contaminación y control o a aquellas que deben reflejar los planteamientos del desarrollo sostenible, por ejemplo, el transporte.

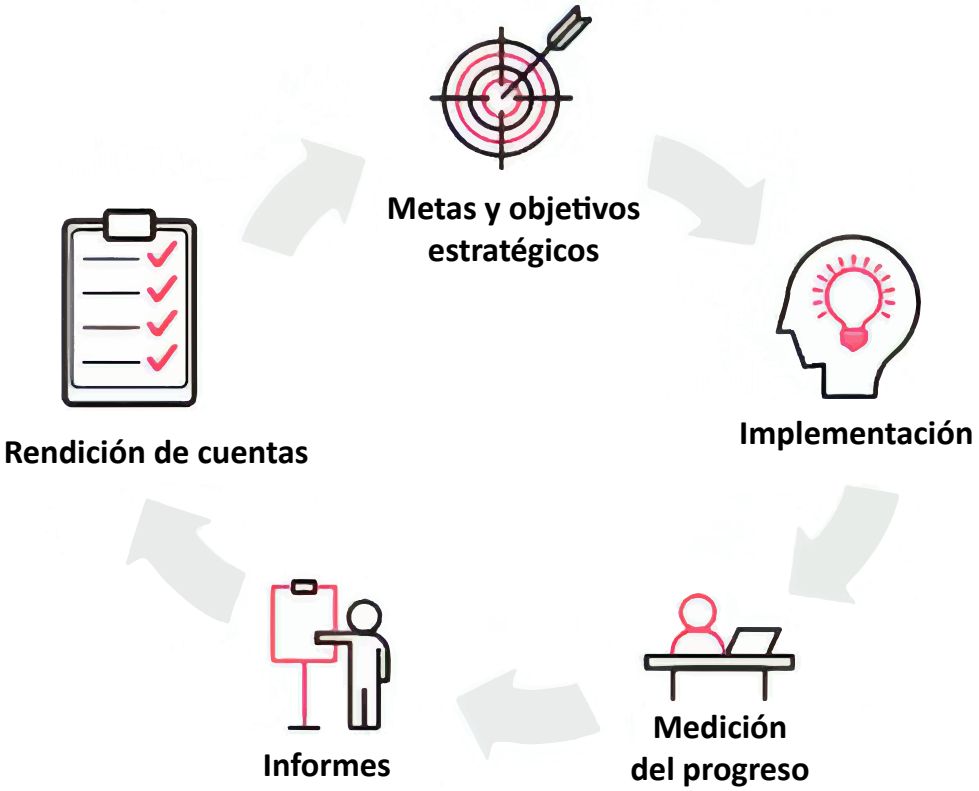
Figura 3: Estrategia nacional para un desarrollo sostenible en Canadá

El gobierno federal en Canadá ha desarrollado una completa infraestructura destinada a lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Ella comprende la exigencia de que las Secretarías de Estado publiquen sus estrategias detalladamente. Se espera que estas estrategias destaquen las metas y planes de acción para incluir el desarrollo sostenible en sus políticas, programas y operaciones. Las estrategias deberían incluir los parámetros de referencia para medir el progreso.

2.5. Si lo autoriza el respectivo mandato, una EFS puede examinar las políticas específicas tales como transporte, recursos hídricos, vivienda, recursos forestales, las cuales proveen las bases para desarrollar la estrategia. Este aspecto se expone detalladamente en la Tercera Parte.

2.6. Una sólida gestión gubernamental se asimila a un ciclo de gestión del rendimiento (Figura 4), generalmente conocido como “planificación, ejecución, revisión y perfeccionamiento”. El ciclo va de la estrategia y objetivos pasando por la implementación a los informes y revisión del progreso.

Figura 4: Ciclo de gestión del rendimiento



Una estrategia sólida de desarrollo sostenible contará con mecanismos para implementar los objetivos, medir el progreso, informar sobre el rendimiento y garantizar la rendición de cuentas.

A nivel regional o local pueden existir estrategias y mecanismos similares de información

2.7. Mientras los gobiernos locales y regionales no firmen acuerdos internacionales se espera que sus trabajos los complementen y contribuyan a su ejecución. La recomendación contenida en el Capítulo 28 del Programa 21, tuvo por finalidad que los gobiernos y autoridades locales cumplieran por su parte promoviendo el desarrollo sostenible. Esta iniciativa, “Programa 21 Local”, fue considerada como una herramienta importante para el cambio, y está contenida en la frase “Piense globalmente, actúe localmente”.

2.8. El Programa 21 Local recomienda que todas las autoridades locales consulten a la ciudadanía con el objeto de crear un plan de desarrollo sostenible local. Cada plan tendrá sus propias características enmarcadas por las condiciones locales. Hay factores comunes que se presentarán en dichos procesos:

- No debe ser solo una estrategia ambiental, sino que debe incluir los temas sociales y económicos.
- Debe incluir a toda la comunidad, o al menos la mayor muestra representativa que permitan los recursos disponibles.
- En la primera etapa se reunirá la información sobre las condiciones y prioridades locales.
- Se identificará, entonces, una estrategia que integre las acciones específicas.
- Finalmente, deberán establecerse los indicadores para medir el progreso.

Figura 5: Estrategias noruegas de desarrollo sostenible local

En 1993, en Noruega, se solicitó a los órganos gubernamentales que convirtieran sus planes de gestión ambiental y de recursos en planes de acción para el siglo XXI. Algunos programas de desarrollo se iniciaron basados en la reforma llamada “Protección Ambiental a Nivel Local”. Un programa clave consideró desarrollar las herramientas usadas por los gobiernos locales para evaluar el impacto ambiental, en particular, los impactos a largo plazo. Un proyecto posterior buscó reforzar la comunicación entre los gobiernos locales y el público en temas de desarrollo sostenible.

ÁMBITO PARA LA AUDITORÍA EN ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Las EFS pueden examinar cómo se está organizada la estrategia

2.9. Las auditorías sobre el rendimiento de las estrategias de desarrollo sostenible

a nivel nacional y local tienen un alcance muy amplio. Algunas de las posibles líneas de evaluación se señalan a continuación. Ellas están organizadas mediante encabezamientos que siguen el modelo de gestión del rendimiento expuesto en la figura 4. La lista que se incluye a continuación destaca las interrogantes relevantes de la auditoría que deben considerarse, algunas de ellas son más fáciles de responder que otras.

Temas de auditoría: Estrategias de desarrollo sostenible

- ¿El gobierno tiene una estrategia o plan que describa claramente sus objetivos?
- ¿La estrategia está de acuerdo con los compromisos internacionales del gobierno?
- ¿Se identifican claramente las políticas que serán utilizadas para lograr los objetivos?
- ¿La estrategia y la selección de políticas están fundamentadas en una base de información que permita determinar debidamente las necesidades a satisfacer?
- ¿La estrategia está verdaderamente integrada y refleja las interacciones entre políticas y el equilibrio que debe ser alcanzado entre economía, sociedad y medio ambiente?
- ¿La estrategia señala obstáculos a su implementación, tanto externos como internos?
- ¿Se ha establecido la estrategia, hasta donde es posible, teniendo en cuenta metas y cronogramas?
- En los casos en que la EFS examina proyectos de presupuesto, ¿cuál es el presupuesto total asignado al “desarrollo sostenible” y qué proporción de éste se asigna a “asuntos ecológicos”?

- ¿El gobierno ha establecido un sistema de información eficiente para comunicar al Congreso los resultados de las estrategias implementadas?
- ¿Ha elaborado el gobierno un sistema de información a los ciudadanos, sobre las estrategias de desarrollo sostenible y sus avances?
- ¿Ha elaborado el gobierno algún sistema para vigilar y coordinar las actividades de las ONG que se ocupan de asuntos ambientales?

2.10. En caso de dificultad para auditar la estrategia gubernamental mediante el uso de un criterio de auditoría firme se puede examinar los resultados logrados por las instituciones gubernamentales en la integración del enfoque del desarrollo sostenible a sus decisiones cotidianas. Trabajando con las entidades gubernamentales y observando las comparaciones con el escenario internacional y de otras grandes organizaciones, la EFS puede ayudar a quienes toman las decisiones estratégicas dentro del gobierno, para identificar y promover ejemplos de las mejores prácticas.

Figura 6: Los informes de gastos ambientales en Noruega

En 1989, el Gobierno de Noruega presentó una cuenta de los gastos totales de la política ambiental, al Parlamento Noruego. La Oficina del Auditor General de Noruega investigó la cuenta correspondiente a los años 1997 y 1998.

Un resumen de las subvenciones otorgadas en el marco de la política ambiental es una herramienta útil. Sin embargo, es importante tener un sistema que pueda asegurar una cuenta exacta del total de los gastos gubernamentales en medidas ambientales. La auditoría demostró que las subvenciones no habían sido calculadas de una manera uniforme en los ministerios investigados. La auditoría, también, reveló que el Gobierno tenía dificultades al clasificar las medidas ambientales mediante las “categorías de resultados” aplicadas por el Ministerio del Medio Ambiente. Esto sucedió, principalmente, porque las mediciones pueden servir a diferentes propósitos ambientales y, por lo tanto, ajustarse a varias “categorías de resultados” en forma simultánea.

El gobierno debió mejorar sus procedimientos y desarrolló un nuevo “Perfil Medio Ambiental y del Estado Ambiental de la Nación”.

METAS E INDICADORES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Medir el rendimiento y el progreso será un área clave de la auditoría

2.11. Una buena estrategia de desarrollo sostenible incluirá o estará acompañada por un conjunto de metas que se deben cumplir e indicadores con los cuales medir el progreso de las medidas destinadas a lograr esas metas (véase el ejemplo en la figura 7). [Nota: Se utiliza la palabra "indicadores" para denotar tanto medidas de rendimiento como indicadores[1]]. En algunos casos, las metas pueden buscar poner en práctica los compromisos de los gobiernos nacionales como signatarios de tratados internacionales. Los indicadores son, a menudo, vínculos vitales para asegurar que los gobiernos se responsabilicen por su rendimiento en relación con los objetivos de desarrollo sostenible. Las metas e indicadores son, por lo tanto, un área importante para el examen que deben realizar las EFS.

Figura 7: Desarrollo de indicadores en el Reino Unido

En 1999, el gobierno del Reino Unido revisó los indicadores nacionales de desarrollo sostenible luego de consultas a las partes interesadas y posterior investigación. Los indicadores principales se establecieron para permitir al gobierno un panorama de progreso, a alto nivel, y simplificar el mensaje para el público. Estos indicadores son:

- El producto total de la economía (PIB);
- Inversión pública, empresarial y privada;
- Proporción de la población en edad de trabajar, empleada efectivamente;
- Calificaciones a la edad de 19 años;

1 Las medidas se refieren a mediciones directas del tema en estudio – por ejemplo – el número de árboles plantados. Por el contrario, los indicadores son medidas indirectas del tema que está siendo estudiado o informado, por ejemplo, la concentración de gases nocivos como una medida de calidad en el aire. En el campo del medioambiente, algunos aspectos no pueden ser medidos directamente, sino que indirectamente y, por lo tanto, es el sentido que se le da al término "indicadores".

- Expectativa en años, de vida saludable;
- Viviendas consideradas inadecuadas para habitación;
- Nivel de delincuencia;
- Emisión de gases de “efecto invernadero”;
- Días en que la contaminación del aire es moderada o alta;
- Tráfico de carreteras;
- Ríos de buena o regular calidad;
- Población de aves silvestres;
- Nuevas casas construidas en una tierra previamente desarrollada;
- Producción y manejo de residuos.

El progreso señalado por estos indicadores es informado anualmente. La primera evaluación de los nuevos indicadores se publicó en diciembre de 1999 e identificó un incremento en las jornadas, en las basuras domésticas y en el nivel de delincuencia, al igual que pérdida de especies y del hábitat como áreas potenciales de preocupación.

Estos indicadores principales son apoyados por un amplio conjunto de alrededor de 150 indicadores detallados y agrupados en conjuntos. Por ejemplo, mientras el agua tiene como indicador principal los “ríos de buena o regular calidad” existe, también, un grupo de indicadores relacionados que abarcan los nutrientes en el agua, la demanda y disponibilidad de agua, suministro de agua, agua potable, volumen de utilización del agua y sitios afectados por la extracción de agua.

Ámbito para la auditoría de las metas e indicadores de desarrollo sostenible

2.12. Las EFS pueden auditar metas e indicadores en tres amplias áreas:

- Auditoría de metas, para verificar si son realistas y se basan en una comprensión y evidencia apropiadas sobre las necesidades que deben ser cubiertas.
- Auditoría de indicadores, para verificar si son pertinentes y confiables, o
- Una auditoría del progreso mostrado al comparar los indicadores con sus metas asociadas.

Antes de iniciar una revisión de metas e indicadores, las EFS deben asegurarse de que tienen suficiente pericia para responder las cuestiones de auditoría que desean plantear. Al repasar la relevancia y confiabilidad de las metas propuestas y los indicadores usados, la EFS necesitará desarrollar y usar criterios apropiados de auditoría.

Las metas de desarrollo sostenible pueden ser objeto de auditorías

2.13. No es necesario establecer metas para cada indicador. Probablemente es mejor para quienes adoptan las decisiones, concentrarse en un pequeño número de metas claves y buscarlas tendencias deseadas entre los indicadores, sin metas. Las metas pueden estar basadas en procesos científica y razonablemente establecidos. Ello podría ser utilizado para determinar un valor de referencia de la sostenibilidad, como, por ejemplo, el nivel máximo de explotación de las pesquerías. Sin embargo, es posible que las metas representen el cumplimiento de un acuerdo o compromiso internacional más que una aspiración o dirección deseable de cambio. Las metas deben ser establecidas según los términos de referencia o resultados esperados, por ejemplo, el aire puro o la causa subyacente, o la actividad, tal como, reducir el uso de vehículos, o la extensión de una acción correctiva, como el número de procesos incoados contra las empresas contaminantes o, millas fluviales que deben ser objeto de regulación en lo relativo a la calidad del agua. No existe un criterio único para evaluar las metas de desarrollo sostenible fijadas por un gobierno. Sin embargo, en base al trabajo realizado por la EFS del Reino Unido, se han determinado cuestiones básicas que pueden ser objeto de una auditoría:

Temas de auditoría: metas para el desarrollo sostenible

La EFS debe estudiar si las metas:

- Abarcan áreas claves.
- Reflejan compromisos internacionales.
- Están directamente relacionadas con los objetivos e indicadores desarrollados por el Gobierno.
- Tienen un fundamento claro, por ejemplo, una sólida comprensión científica de los problemas subyacentes y de sus causas.
- Están basadas en una medición seria de la situación existente en un momento dado, por ejemplo, reducir las emisiones de dióxido de carbono en un 3% con respecto a los niveles de 1998.
- Si hay un plazo, establece límites para aquellas metas que se extienden en el futuro.
- Están basadas en un plan de mediciones, establecido conjuntamente con la meta, que especifica cómo debe medirse el progreso, con qué frecuencia debe ser medido y quién debe realizar dicha medición.
- Son mesurables en el contexto de las dudas derivadas de las fuentes de información, por ejemplo, las EFS deben considerar márgenes de error que se publicarán conjuntamente con el informe de rendimiento.
- Se comunican a los actores principales en forma adecuada.
- Comprenden planes de acción y recursos adecuados.
- Se informan junto con el rendimiento en relación a otros indicadores y metas que le permitan a la ciudadanía juzgar la ejecución con una base lo suficientemente amplia.

La auditoría de indicadores puede ser valiosa

2.14. Cuando se consideran los indicadores del desarrollo sostenible, gran parte del conocimiento normal ya aplicado por las EFS para la medición del rendimiento, se puede usar, pero hay cuestiones adicionales que deben tenerse en cuenta. En muchos sistemas naturales, por ejemplo, la medición del progreso puede no ser una tarea insignificante. Para ilustrar esto, la medición de contaminantes en la atmósfera será afectada radicalmente según el lugar donde se haga la medición, las condiciones atmosféricas predominantes y la confiabilidad del equipo de medición. Claramente, a fin de verificar el progreso de manera sistemática, habrá que pensar detenidamente la forma más adecuada de seguir el progreso. En otros casos, el fenómeno estudiado puede estar sujeto a un bajo índice de cambio y, por lo tanto, se requerirán informes con 5 o 10 años de intervalo. Las EFS necesitarán estar conscientes de estos problemas prácticos cuando analicen la confiabilidad de las mediciones y los informes de los gobiernos.

2.15. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha publicado una útil lista de las características deseables para los indicadores de desarrollo sostenible, que podrán ser consideradas por las EFS cuando trabajen con indicadores nacionales.

Figura 8: Guía de la OCDE para indicadores de desarrollo sostenible

Temas de auditoría: Indicadores de desarrollo sostenible

Las EFS deben verificar si los indicadores:

- Tienen una ***relevancia política***, esto es:

  - Son fáciles de interpretar.

  - Muestran tendencias en el tiempo.

  - Se adaptan a los cambios de las fuerzas conductoras.

  - Tienen valores de umbral o de referencia contra los cuales se puede medir el progreso.

Son ***analíticamente sólidos***, por ejemplo, se basan en una clara comprensión de los objetivos del desarrollo sostenible.

Son ***mesurables***, esto es, no importa cuán atractiva sea la construcción teórica, ya que, si un indicador no puede ser medido con un costo razonable, no es útil.

Información sobre las publicaciones de la OECD sobre asuntos ambientales se encuentra en www.oecd.org/env.

Las EFS pueden analizar, también, el progreso, conforme a las metas e indicadores

2.16. Finalmente, si las metas e indicadores asociados son sólidos y técnicamente correctos, las comparaciones entre ellos deben revelar el progreso obtenido.

- Si ya pasó el plazo para cumplir una meta, la auditoría puede simplemente comentar sobre si se cumplió la meta. Luego, el objetivo de la auditoría puede dirigirse a explicar por qué la meta se ha alcanzado o no, o sobre la eficiencia y economía de las políticas aplicadas para alcanzarla o sobre las consecuencias no previstas por esas políticas.
- Si el plazo está todavía vigente, la auditoría debe concentrarse sobre si se logrará la meta. Es un concepto más difícil de aplicar, porque la última situación o la tendencia actual puede no ser indicativa de lo que debe lograrse en el período que resta para el cumplimiento del plazo. Puede ocurrir que los instrumentos de acción no hayan tenido el impacto esperado en esta tendencia de largo plazo o pueden existir otras tendencias subyacentes que afecten el resultado. Por lo tanto, la EFS puede limitar su opinión a si la meta podría ser alcanzada en caso que continúen las tendencias actuales, lo cual es una afirmación más segura para la auditoría. Como se expresó, la EFS puede, igualmente, estudiar las razones del progreso o la falta de él; el éxito de las políticas que se pretenden imponer para lograr la meta, circunstancias imprevistas, como también, observar lo que falta por realizar para lograr la meta.

SISTEMAS DE ECONOMÍA ECOLÓGICA Y GESTIÓN AMBIENTAL

2.17. Además de concebir las estrategias nacionales para promover el desarrollo sostenible a través de una economía más amplia, las instituciones gubernamentales pueden ayudar, también, limitando el impacto, en el medio ambiente de sus propias actividades. La economía ecológica de los gobiernos central y local se concentra normalmente en la reducción del uso de la energía y del agua, y en el desarrollo de sistemas de reciclaje y manejo de residuos para minimizar el impacto ambiental. Al adoptar la economía ecológica, los gobiernos pueden contribuir a lograr el objetivo de preservar los recursos no renovables y reducir los costos administrativos.

Un sistema de gestión ambiental puede ayudar a las organizaciones a cumplir con sus responsabilidades de forma rentable

2.18. La economía ecológica, ya sea la adoptada por el gobierno o el sector privado, puede incluir la adopción de sistemas de "administración ambiental" que son estructuras administrativas y procesos asociados, diseñados para asegurar que las preocupaciones concernientes al medio ambiente y el desarrollo sostenible se reflejen en las decisiones cotidianas.

2.19. Hay un reconocimiento internacional de que el logro del desarrollo sostenible depende de la integración de los aspectos ambientales a la gestión a nivel de empresa, de proyectos y de sitios. La Organización Internacional de Normalización (ISO) elaboró las series ISO 14000 que permiten a los gobiernos y a sus organismos concentrar los esfuerzos ambientales siguiendo criterios aceptados internacionalmente. El propósito de las series ISO 14000 es promover un enfoque común de la gestión ambiental y reforzar la habilidad de las organizaciones para conseguir y medir los avances de la gestión ambiental. Las normas se aplican a todo tipo de organizaciones y están diseñadas para incluir diferentes condiciones geográficas, culturales y sociales. Dentro de las series ISO 14000, la ISO 14001 establece normas para un sistema de gestión ambiental. Los elementos clave son:

- Una política ambiental y los requerimientos para seguir esta política mediante objetivos y metas.

- Un análisis de los aspectos ambientales de las compras, procesos, productos y servicios de la organización.
- La verificación y las acciones correctivas, incluyendo la observación, medición y registro de las actividades que pueden tener un impacto significativo en el medio ambiente.
- Revisión del sistema de gestión ambiental por parte de las autoridades superiores de la organización para asegurar su idoneidad, adecuación y efectividad constantes, y
- El concepto de mejoramiento continuo.

Se puede encontrar mayor información sobre la serie ISO 14000 en la página web de la ISO www.iso.ch.

Figura 9: Sistemas de gestión ambiental en las empresas del Estado

La EFS de Austria trata de promover los sistemas de gestión ambiental en las corporaciones del Estado, los cuales concuerdan con normas internacionales como la ISO 14001 o el Sistema de Ecogestión y Ecoauditoría de la Unión Europea. En sus informes, la EFS señala no solo las ventajas ambientales de implementar tales sistemas, sino que también, las ventajas económicas y el impacto positivo en la motivación del personal de la institución. La EFS austriaca promueve, asimismo, técnicas relacionadas como la "Planificación Integrada de Recursos" y la "Planificación al más bajo costo" en el sector de suministro de energía.

En Irán, muchas compañías del gobierno recibieron la acreditación ISO 14001 bajo la supervisión del Departamento del Medio Ambiente.

2.20. Además de la serie ISO 14000, que es una norma internacional, hay normas regionales y nacionales para los sistemas de gestión ambiental, como el Sistema de Ecogestión y Ecoauditoría de la Unión Europea y los de la Asociación Canadiense de Normalización.

Figura 10: Gestión ambiental en Sudáfrica

El gobierno de Sudáfrica formuló una política general en el Libro Blanco sobre Gestión ambiental en Sudáfrica, lo cual llevó a la aprobación de la Ley de Gestión ambiental Nacional de 1998. La Ley requiere que los ejecutores de mayor nivel presenten los planes de gestión e informen anualmente al respecto. La Ley requiere que el énfasis sea sobre la gestión de un equilibrio entre la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA EN SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Una EFS puede examinar la adopción y aplicación de los sistemas de gestión ambiental

2.21. Un sistema de gestión ambiental es un proceso cíclico de implementación, verificación, revisión y perfeccionamiento continuo. Como tal, el enfoque de la auditoría de una EFS debe estar en el proceso más que en el resultado. El tipo de interrogantes que las EFS pueden plantear incluye la rapidez con que los ministerios de gobierno adoptan el sistema de gestión ambiental, si los sistemas han sido aplicados en forma apropiada, y qué experiencias derivan de la auditoría de los sistemas aplicados actualmente.

Temas de auditoría: Sistemas de gestión ambiental

- ¿En qué medida se están usando los sistemas de gestión ambiental?
- ¿Están estos sistemas de gestión acreditados mediante normas internacionalmente reconocidas, por ejemplo, la ISO 14000 o EMAS? (siglas en inglés)
- ¿En qué medida estos sistemas están bien aplicados?
- ¿Qué revelan las auditorías de estos sistemas de manejo ambiental sobre la amplitud en que los temas ambientales están integrados a la planificación gubernamental?
- ¿Abordan los sistemas de gestión ambiental todas las cuestiones relacionadas con los problemas ambientales identificados?

RENDICIÓN DE CUENTAS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Las EFS también pueden examinar la calidad de los informes y rendición de cuentas para determinar el progreso

2.22. Los mecanismos utilizados por los gobiernos para informar sobre el rendimiento deben indicar claramente la medida en la cual se cumplen los objetivos. Idealmente, la medición del rendimiento debe ser efectuada en conjunto e informada en intervalos regulares para hacer posible revisar la comprensión de los intercambios entre los diferentes objetivos.

2.23. De acuerdo a su experiencia en la información de la auditoría financiera, las EFS pueden tener un importante papel en el reforzamiento de informes modelos. Hay asuntos pertinentes al desarrollo sostenible que pueden ser incluidos, por ejemplo:

- La necesidad de garantizar una mayor coherencia de los informes sobre el rendimiento de un periodo a otro;

- La necesidad de informar sobre las variaciones respecto al rendimiento esperado y cualquier limitante asociada con la información que será presentada; y
- La necesidad de señalar a la atención del legislativo dato particularmente importantes.

Elementos de control: rendición de cuentas e informes

- ¿Se informan los resultados oportunamente y en forma apropiada? ¿Son comprensibles y relevantes?
- ¿Hay un funcionario u oficina directamente responsable de los resultados?
- ¿Qué muestran las revisiones de los avances hacia las metas nacionales?
- ¿Se llevan a la práctica las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas?
- Las insuficiencias en las realizaciones y progresos, ¿se explican con claridad y son justificables?

Se debe incluir también la contabilidad de los recursos naturales

2.24. Otro elemento importante en la cadena de responsabilidades contables es el desarrollo de contabilización de los recursos naturales, información que comprende los datos relativos a los recursos naturales (organizados en términos de existencia y flujos) dentro de una estructura contable, los que a menudo se incluyen como un anexo a las cuentas nacionales. En términos generales, la contabilidad de recursos naturales puede ser considerada como una forma importante de demostrar las vinculaciones e intercambios entre medio ambiente y economía.

Figura 11: La EFS Sudafricana en la concepción de la Contabilidad de Recursos Naturales

La EFS Sudafricana está representada en el grupo de trabajo que desarrolla las Cuentas en Recursos Naturales (CRN) para Sudáfrica. Actualmente prepara metodologías para contabilizar los recursos hídricos. Se supone que esta cuenta retroalimente varias estrategias e iniciativas de desarrollo sostenible, a medida que se reúna la información pertinente.

Es posible que algunas EFS deban recurrir a la auditoría de las cuentas de recursos naturales

2.25. Actualmente hay un apoyo general internacional al concepto de contabilidad de los recursos naturales. Entre las organizaciones internacionales involucradas están las Naciones Unidas, la organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) y el Banco Mundial. El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente produjo un documento sobre Contabilidad de Recursos Naturales y su Importancia para las EFS. Algunas EFS pueden tener un mandato para hacer auditorías de estas cuentas o dar una opinión sobre ellas.

CONCLUSIÓN

2.26. En esta parte hemos visto que el desarrollo sostenible puede mostrarse en el ámbito nacional o regional de muchas maneras que proveen posibilidades para que las EFS s efectúen un trabajo útil. Esas posibilidades serán determinadas, en la mayoría de los casos, por la amplitud de los principios y prácticas del desarrollo sostenible adoptados por los gobiernos. En la medida que el gobierno tenga una estrategia que incluya medidas de rendimiento y sistemas para mostrar dicho rendimiento, más fácil será el trabajo para la EFS. Si no hay esa infraestructura, la EFS deberá limitarse a efectuar Auditorías de programas individuales, estudiados en la parte siguiente de esta guía.

3

DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL DE PROGRAMAS

En esta Parte analizaremos de qué modo examinan las EFS el desarrollo sostenible a nivel de programas

3.1 En la segunda parte se examinó la estructura estratégica que los gobiernos pueden desarrollar en búsqueda de un desarrollo sostenible y las oportunidades que ello otorga a las EFS para efectuar la verificación respectiva. En esta parte analizaremos cómo las EFS deben determinar si el desarrollo sostenible se refleja en las políticas particulares o en los programas de gastos.

PROGRAMAS Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Muchos programas se ven afectados por el desarrollo sostenible

3.2 Para ser efectivas, las estrategias de desarrollo sostenible deben hacer el seguimiento de los objetivos y metas establecidas para programas individuales. El compromiso, por ejemplo, para reducir el dióxido de carbono en la atmósfera se puede ver reflejado en:

- Los límites establecidos para las emisiones de la industria pesada;
- Estricta reglamentación y pruebas de verificación de las emisiones de gas de los vehículos;
- Las medidas adoptadas para disminuir el uso de los automóviles; y
- Posiblemente, una gama amplia de otras políticas.

Como se muestra en la segunda parte, hay muchas áreas de políticas y muchos programas individuales que son afectados por los conceptos y problemas que son propios del desarrollo sostenible.

Figura 12: Manejo forestal en Perú

La EFS Peruana llevó a cabo una auditoría, en 1998, sobre gestión ambiental del proyecto de Manejo Forestal en el Bosque Nacional Alexander Von Humboldt.

El objetivo era verificar la protección efectiva del bosque frente a la explotación agrícola, que se respetara el acceso público y que la corta de árboles se efectuara conforme al Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, acuerdo sobre actividades forestales sostenible. La auditoría reveló gran cantidad de dificultades con el proyecto, entre otros:

- Control insuficiente sobre la extracción de maderas. El Proyecto carecía de los recursos humanos y logísticos necesarios para mantener un control efectivo sobre los recursos forestales.
- Si bien se habían establecido por adelantado los parámetros sobre el impacto ambiental, gran parte del programa de preservación ambiental no se había realizado en la práctica.
- Aproximadamente el 40% de la tierra asignada al proyecto estaba ocupada por la población indígena que no apoya los objetivos del proyecto.
- Criterios inadecuados para evaluar la eficiencia y control de los proyectos forestales.
- Débil control financiero en relación con la venta de maderas.

En algunos programas, el desarrollo sostenible es un tema muy importante

3.3 En los programas en los cuales el intercambio entre los objetivos económicos, ambientales y sociales es más notorio y acotado se incluyen, por ejemplo, la construcción de carreteras, la pesca, producción maderera, subsidios agrícolas y generación de energía. En estos sectores los objetivos pueden ser

incompatibles entre sí. Sin embargo, en otros programas, por ejemplo, las medidas para impulsar la eficiencia energética, pueden coincidir los objetivos económicos, ambientales y sociales y reforzar la presión para el cambio.

Existen distintas formas de reconciliar las inquietudes ambientales y los objetivos económicos o sociales

3.4 En algunos programas, el intercambio entre los objetivos económicos, ambientales y sociales pueden estar implícitos en los objetivos y metas establecidos por el gobierno. En estos casos, los gobiernos deberán tomar la decisión sobre los intercambios deben hacerse, por ejemplo:

- Emisión de gases de los automóviles: Las metas establecidas por el gobierno para los fabricantes reflejarán un juicio político sobre lo que es necesario para alcanzar los objetivos ambientales, un equilibrio entre el costo económico de la industria y los usuarios de automóviles y el impacto social sobre las comunidades por los costos crecientes del transporte.
- Cuotas de pesca: Las cuotas de pesca extractiva reflejarán la opinión de los políticos acerca del nivel de pesca que podría ser sostenible a largo plazo, teniendo en cuenta el impacto socioeconómico en las comunidades pesqueras locales y las recomendaciones científicas sobre la sostenibilidad de las actuales existencias.

Figura 13: Objetivos de desarrollo sostenible en conflicto – Estados Unidos

En Estados Unidos, la lucha contra la contaminación se ha concentrado principalmente, en el control de efluentes y de otras fuentes específicas. Como resultado de estos esfuerzos, la mayor parte de los problemas de la calidad del agua que aún falta por resolver se puede atribuir a la escorrentía procedente de fuentes no determinadas, más difusas, relacionadas con explotaciones agrícolas y ganaderas.

No obstante, abordar el problema de estas fuentes de contaminación puede requerir la imposición de costos sustanciales por concepto de reglamentación a grupos a los cuales no se la exigido que controlen su contaminación. Esto podría significar un importante impacto socioeconómico y podría crear problemas de equidad.

Adicionalmente, el informe de la Oficina de Cuentas Generales (GAO), de marzo 2000, "Decisiones claves de la EPA y los Estados sobre calidad del agua limitadas por información contradictoria e incompleta", cuestiona la utilidad de la mayoría de los datos necesarios para tomar las decisiones regulatorias relativas a contaminantes de esta naturaleza.

3.5 En otros programas, los juicios se pueden hacer internamente por parte de funcionarios gubernamentales, por ejemplo:

- El régimen de inspección para reglamentar la contaminación industrial puede requerir que los inspectores armonicen el impacto de las emisiones en el medio ambiente con la capacidad de la industria para asumir el costo de las instalaciones destinadas a reducir la contaminación.
- Los proyectos de capital, tales como construcción de carreteras, tienen, a menudo, impactos económicos, ambientales y sociales que exigen una debida ponderación. Las autoridades tienen la responsabilidad de asegurar que todos los aspectos relevantes estén considerados apropiadamente y sean tenidos en cuenta cuando se adopte una decisión.

Tales juicios e intercambios exigen que las autoridades utilicen técnicas más o menos sofisticadas para ponderar cada uno de los aspectos. Estos están descritos más detalladamente en la figura 18.

OPORTUNIDADES PARA HACER AUDITORÍAS A LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

El ámbito de la auditoría de programas es enorme. Este documento sólo se centra en algunas de las cuestiones clave para el auditor

3.6 El ámbito de la auditoría de programas es enorme. No es posible señalar, en este documento, todas las opciones. La figura 2 muestra la amplia gama de programas que pueden estar dentro de la perspectiva del desarrollo sostenible. Sin embargo, es posible destacar algunos de los temas que se deben tener en cuenta al seleccionar, focalizar el objetivo y diseñar las auditorías que incluyan temas de desarrollo sostenible.

SELECCIÓN DE TEMAS PARA AUDITORÍA

3.7 La selección de las auditorías dependerá del enfoque adoptado por las EFS para escoger su programa más amplio de auditoría. En la mayoría de los casos, las auditorías sobre el desarrollo sostenible deberán competir con otros programas y prioridades de las EFS. El tema en estudio debe, por lo tanto, abordar problemas concretos, ser auditable, ofrecer valor agregado, y ser posible su cumplimiento dentro de los plazos previstos, con los recursos disponibles.

3.8 La importancia de los temas reflejará no sólo el valor monetario, sino que también, la relevancia del impacto del programa. Por ejemplo, el proceso para evaluar la contaminación incluye diferentes tipos de instrumentos de política tales como: incentivos económicos, iniciativas de investigación y capacitación, campañas educativas y regulatorias, establecidas para dar licencias y fijar la política de las empresas y procesar a los infractores. Es posible que no haya dineros públicos comprometidos, pero el impacto de la política o sus errores pueden ser significativos.

3.9 En determinadas auditorías, posiblemente sea necesario identificar las organizaciones que son fundamentales para la conservación y el uso sostenible de los recursos, a fin de decidir el orden de prioridad de las áreas a auditar. La EFS de Perú lo ha hecho en sus auditorías sobre recursos naturales, elaborando una matriz de las funciones y actividades de todas las empresas de propiedad estatal que actúan en un campo determinado para seleccionar las instituciones que requerirán una evaluación más minuciosa.

Las EFS deben ser selectivas y centrarse en programas claves

3.10 El enfoque adoptado por las EFS no difiere del proceso normalmente aplicado por ellas para seleccionar temas de auditoría de rendimiento. Sin embargo, al identificar los temas, las EFS se interesan en observar los vínculos entre los programas individuales y la estrategia global del gobierno. Las preguntas usuales se muestran a continuación. No se pretende que dichas preguntas sean la base de la auditoría, pero pueden ayudar a las EFS a comprender la contribución esperada de las políticas y programas individuales y a percibir las debilidades potenciales.

Cómo seleccionar programas para efectuar una auditoría

- ¿Hay un vínculo entre los objetivos estratégicos y las políticas y programas específicos?
- ¿Existe precisión respecto de qué políticas el cumplimiento de los objetivos estratégicos y quién es el responsable de su ejecución?
- ¿El programa cumple con sus objetivos?
- ¿Cumple el gobierno con sus propias leyes y con las responsabilidades derivadas de los acuerdos internacionales de los cuales es signatario?

Existen pautas de la INTOSAI para las actividades de auditoría con una perspectiva ambiental

3.11 El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente elaboró el documento titulado "Guía de auditoría en actividades con perspectiva ambiental" que puede ser de interés para las EFS que requieran una guía adicional. Gran parte del documento es aplicable al concepto más general de desarrollo sostenible.

3.12 En términos amplios, las EFS pueden decidir considerar temas bajo los siguientes encabezamientos:

- *Temas de economía ecológica:* Como eficiencia energética, aprovisionamientos habituales y el uso del agua y de otros recursos naturales en entidades públicas. Véase la figura 14 para un ejemplo de administración de servicios públicos.
- *Programas ambientales:* Incluyendo la eficacia de técnicas usadas para incorporar factores ambientales en la adopción cotidiana de decisiones; por ejemplo, construcción de infraestructuras de protección contra inundaciones, implementación del manejo de cursos de agua y control de la contaminación.
- *Programa con objetivos económicos y sociales más amplios y con una perspectiva ambiental:* Incluyendo programas que apuntan, por ejemplo,

a detener el estancamiento de la economía local, la reutilización de tierras subutilizadas o abandonadas, o a mantener las comunidades locales. Véase la figura 15 para estudiar ejemplos.

Figura 14: Ministerio de Defensa del Reino Unido – Manejo de servicios públicos

El Ministerio de Defensa del Reino Unido gasta cerca de 180 millones de libras anuales en electricidad, gas, petróleo, agua y alcantarillado. En 1997, la Oficina Nacional de Auditores Públicos publicó un informe donde se examinaba el alcance de los ahorros derivados de un buen manejo de servicios públicos.

El Informe identificaba formas de ahorrar energía. Algunas eran simples, con un costo muy bajo o casi inexistente; por ejemplo, el ajuste de termostatos y la educación del personal para crear conciencia sobre la importancia del ahorro de energía. Algunos ahorros amortizaron la inversión en un año (por ejemplo, la instalación de termostatos, relojes automáticos y controles). Otros producirían ahorros dentro de tres años (por ejemplo, la eficiencia energética en el sistema de iluminación).

Figura 15: Recuperación de tierras en el Reino Unido

Hasta abril de 1999, la Agencia del Reino Unido, conocida como “Socios Ingleses”, fue la responsable de la reincorporación de predios y edificios abandonados, vacantes y subutilizados. La principal actividad de la agencia fue proveer el apoyo físico a los proyectos de recuperación, asociados con otras organizaciones públicas o privadas. Se esperaba que la agencia desempeñara un papel importante en ayudar al desarrollo económico, ambiental y social en las áreas que lo requirieran.

En 1999, la Oficina Nacional de AUDITORÍA publicó un informe sobre el trabajo de los “Socios Ingleses” en la renovación local en seis áreas geográficas. Complementado con visitas a terreno y análisis de datos, el equipo de trabajo consultó los puntos de vista de los socios comerciales y comunitarios de la agencia, a nivel local, para ayudar en la medición de su efectividad al promover la renovación.

El informe identificó la necesidad de establecer metas y objetivos a largo plazo, sobre la efectividad de los esquemas de renovación de áreas y de establecer un sistema más riguroso para registrar los rendimientos.

3.13 Adicionalmente, el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente, en su página web (www.environmental-auditoring.org) incluye una base de datos con una gran variedad de temas ambientales, recopilados de las EFS del mundo entero.

ÁMBITO Y DISEÑO DE AUDITORÍA EN DESARROLLO SOSTENIBLE

Las auditorías del desarrollo sostenible plantean desafíos al auditor

3.14 Para la mayoría de los programas, las EFS deben estar capacitadas para enfocar el ámbito y el diseño de estudios en la misma forma en que lo harían en cualquiera otra auditoría de optimización de resultados. Sin embargo, el desarrollo sostenible presenta algunos importantes desafíos para la auditoría. Esta sección señala temas que pueden ser de relevancia particular, en este campo.

Los programas que contribuyen al desarrollo sostenible tienen mayores probabilidades de involucrar a otras organizaciones para un trabajo conjunto

3.15 Los programas que contribuyen a los objetivos del desarrollo sostenible son probablemente los que más requieren de acciones coordinadas entre una amplia gama de organismos del sector público y del sector privado. Las EFS necesitan comparar minuciosamente las interrelaciones, antes de adoptar una decisión sobre el alcance del estudio. La figura 16 ilustra, por ejemplo, la gama de temas que influyen en la gestión ambiental de un sistema fluvial y, por lo tanto, la variedad de organizaciones y los niveles que deberán enfrentar las EFS.

Figura 16: Lograr el desarrollo sostenible puede requerir la acción coordinada de un gran número de organizaciones



El manejo sostenible del sistema individual de un río hace necesario el trabajo conjunto y coordinado de muchas organizaciones respecto de los problemas que se presentan.

3.16 Una vez determinado el ámbito de un estudio, las EFS deben decidir si examinan el trabajo de estas organizaciones. Las auditorías, si están bien enfocadas, pueden ofrecer una gran oportunidad para obtener un valor agregado. Sin embargo, las EFS deben considerar si tienen las capacidades y recursos requeridos para tal labor, y si obtendrán la cooperación de otros auditores. En algunos casos, la EFS puede comparar su rendimiento con trabajos similares de otros países.

Figura 17: Para determinar el alcance de los estudios de desarrollo sostenible, la EFS debe decidir:

- *Concentrarse en el trabajo de una única organización.* Por ejemplo, considerar temas de economía ecológica tales como eficiencia energética, adquisiciones regulares, el uso del agua y de otros recursos naturales en organismos públicos.

- *Concentrarse en un tipo de organizaciones que trabajen más allá de las fronteras regionales y organizacionales*. Para alcanzarlo, las EFS necesitarían trabajar con otros auditores del ámbito estatal o regional, por ejemplo, en auditorías sobre protección contra inundaciones, reglamentación de la calidad del agua y el control de la contaminación.

- *Comparar el rendimiento y las prácticas con experiencias en otros países y en el sector privado.* Las EFS pueden buscar un trabajo coordinado o una auditoría conjunta con otras EFS. El Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente de INTOSAI produjo el folleto titulado "Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente" que ofrece una guía sobre como conducir auditorías conjuntas o coordinadas.

RETOS METODOLÓGICOS

Una decisión que deben tomar las EFS es hasta dónde deberían examinar el equilibrio entre objetivos económicos, ambientales y sociales

Figura 18: Técnicas analíticas para conciliar temas económicos, ambientales y sociales.

Evaluación de impacto ambiental. Es un modo de evaluar los resultados que una política, plan o acción puede tener sobre el medio ambiente. Como esta evaluación se hace en la etapa inicial y apropiada para la toma de decisiones, esto quiere decir que los temas ambientales están en pie de igualdad con las consideraciones económicas y sociales.

Análisis de costo – beneficio social. Es una comparación de los costos y beneficios (basados en un año común) de un proyecto propuesto. Mientras, teóricamente, es posible establecer valores a los costos y beneficios ambientales y sociales asociados a un proyecto, en la práctica se ha mostrado problemático derivar evaluaciones objetivas que lleven a una aceptación general.

Análisis múltiple de cuentas. Es un método para incorporar las consideraciones ambientales en la planificación. Incluye la consideración de los diferentes aspectos del problema en forma separada y conjunta, en lugar de dar un valor individual monetario a los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales de un tema.

Costos del ciclo de vida. Las organizaciones públicas pueden usar los costos del ciclo de vida como un elemento base de la toma de decisiones. El costo del ciclo de vida, como lo expresa su nombre, trata de reunir todos los costos asociados para la adquisición de un producto, incluidos los costos de mantenimiento y disposición. Para algunas operaciones, por ejemplo, los procesos industriales que causan una considerable contaminación, los costos de mejorar el medio ambiente pueden tener una influencia significativa en la decisión de seguir con el proceso.

Valores de referencia sostenibles. Hay valores científicamente determinados y generalmente aceptados que establecen límites absolutos a los resultados ambientales, económicos y sociales, por ejemplo, el nivel sostenible de extracción de agua, lo que asegura la continuidad en el suministro y calidad.

Mejor técnica disponible que no implica costo excesivo (BATNEEC en inglés). Este término busca definir el proceso físico o técnico (habitualmente industrial) que limita en la mejor manera las emisiones o contaminantes de un medio (aire, agua, suelo) sin que ello implique un costo excesivo. Su uso puede ser consignado en reglamentos y empleado por las autoridades para guiar las decisiones que conlleven intercambios entre los costos económicos y ambientales en la reglamentación de los contaminantes industriales.

La mejor opción ambiental aplicable. Un proceso donde el menor daño o la opción ambiental más benéfica se identifica dentro de un rango de acciones posibles, teniendo en cuenta las descargas de los contaminantes en más de un medio y la Mejor Técnica Disponible que no Implique Costo Excesivo (BATNEEC) para cada medio (aire, agua, suelo).

No obstante, la observación de los vínculos en otras áreas, puede agregar nuevos puntos de vista

3.17 Si bien estas condiciones pueden estar previstas, habrá ocasiones en que, sin embargo, el examen de dichos intercambios puede ser crucial en el valor agregado que se deriva del estudio. Por ejemplo, del examen de temas como la reglamentación de la contaminación, protección de recursos pesqueros y manejo de bosques surgen cuestiones importantes para el desarrollo sostenible, susceptibles de análisis. En el estudio de la oferta maderera puede ser posible configurar el impacto de diferentes estrategias de oferta en los siguientes sub-temas:

- El equilibrio de especies forestales y la biodiversidad.
- La proporción de tierras no utilizadas, y
- El impacto de los probables flujos de utilidades y, por consiguiente, del empleo.

Figura 19: Contaminación del aire en Europa Nororiental

En 1999, al reconocer la interdependencia de los programas nacionales de prevención de la contaminación del aire, las Oficinas Nacionales de Auditoría de la República Checa, Lituania y Polonia emprendieron auditorías paralelas.

El propósito de las auditorías era establecer si los gobiernos nacionales estaban aplicando los acuerdos bilaterales y los convenios internacionales suscritos. Los auditores verificaron si los fondos de protección ambiental y otras formas de asistencia habían sido utilizados para llevar a cabo programas preventivos de contaminación del aire. Un propósito adicional era hacer auditorías a la regularidad del cálculo y la aplicación de multas por exceder las emisiones permitidas. En el 2000, se prepararon cuentas comunes de los resultados de las auditorías.

3.18. El aplicar la perspectiva más amplia de desarrollo sostenible a un tópico no implica, necesariamente, que una EFS deba examinar, dentro de un estudio particular, todos los vínculos entre los temas sociales, económicos y ambientales. Un estudio de tal amplitud puede superar las capacidades

analíticas y los recursos de la mayoría de las EFS. Para ellas, las auditorías de esta naturaleza presentan mayores desafíos analíticos y metodológicos. Sin embargo, algunas EFS podrían incluir un enfoque ambiental parcial en un estudio concentrado principalmente en temas económicos o viceversa, o posiblemente deba incluirse una dimensión social. El resultado pueden ser informes globales que agregan una sólida visión sobre la extensión en que se ha alcanzado el desarrollo sostenible.

Figura 20: Intercambios de desarrollo sostenible en Sudáfrica

La EFS de Sudáfrica ha realizado una auditoría en el ámbito ambiental, de recursos y servicios hídricos. Es ejemplo de una situación en la cual los temas sociales y ambientales inciden en la población de un país donde mucha gente se provee de agua para sus hogares, directamente del entorno. Al mismo tiempo se desarrolló un debate público sobre la integración de temas ambientales y sociales y se ha constatado una resistencia significativa a la auditoría, por parte de uno de los participantes en el debate político. Esto muestra como una auditoría sobre desarrollo sostenible puede ser afectada por, y posiblemente influya en los temas políticos sin hacer comentarios directos sobre las decisiones políticas.

Figura 21: Auditorías ambientales y el patrimonio cultural de Perú

La EFS de Perú efectuó últimamente un número de auditorías relacionadas con el medio ambiente y el patrimonio cultural nacional, entre ellas las del Parque Nacional Manu, la cuenca del lago Titicaca y el Santuario Histórico de Machu Picchu. En ellas se aplica el concepto de desarrollo sostenible estableciendo nuevas relaciones entre éste y el patrimonio cultural. La auditoría de la cuenca del lago Titicaca vinculó los efectos de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales con los bienes del patrimonio cultural relacionados con ciertos pueblos peruanos.

CONCLUSIÓN

3.19 Hay muchas oportunidades para hacer auditorías en programas dirigidos al desarrollo sostenible, porque las metas de las complejas vías sociales, económicas y ambientales están interrelacionadas y se afectan numerosas organizaciones. Puede haber también retos metodológicos debidos a la relativa novedad y subjetividad de algunas de las técnicas incluidas. Sin embargo, los ejemplos citados demuestran que es posible planificar auditorías bien enfocadas al examen de los problemas que plantea el desarrollo sostenible. El punto más importante es que las EFS no deben planificar una auditoría que abarque demasiados temas, o que requieran métodos analíticos difíciles de desarrollar.

4

FORMACIÓN DE CAPACIDAD EN LAS EFS

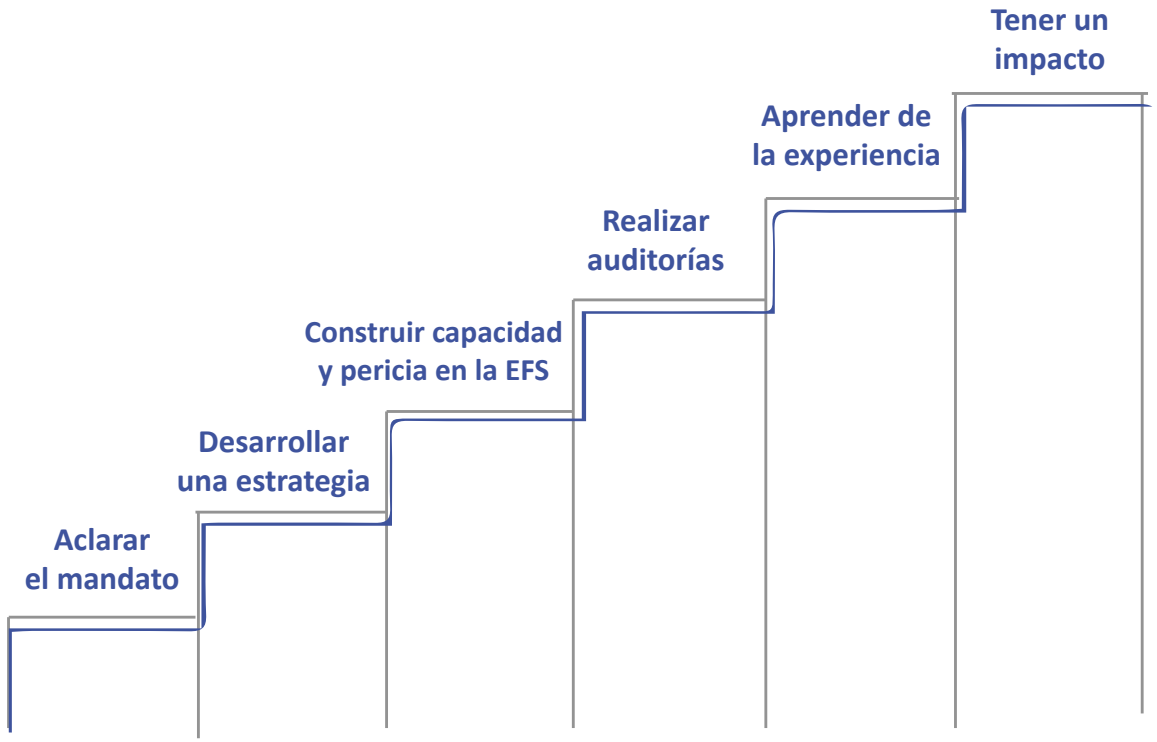
En esta parte, examinamos seis pasos que pueden dar las EFS para desarrollar su capacidad en este ámbito

4.1 La auditoría de desarrollo sostenible plantea nuevos retos conceptuales y metodológicos para las EFS. Como se señalaba en la Tercera Parte, muchas EFS ya han realizado auditorías en programas ambientales y están pasando al área del desarrollo sostenible. En un futuro próximo, el reto puede estar en buscar temas que superen las barreras organizacionales, o que se dirijan más a los vínculos entre los temas económicos, ambientales y sociales. En esta parte[2] consideramos los pasos que deben dar las EFS para desarrollar su capacidad en este campo.

4.2 La figura 22 describe las seis etapas que podría seguir una EFS para prepararse o ampliar su capacidad para realizar auditorías ambientales y de desarrollo sostenible. Un factor fundamental es que la EFS encuentre el justo equilibrio. Es importante que adopte el enfoque gradual que se describe en esta Parte. Igualmente, deben iniciarse y asignar tareas de auditoría en cada etapa del desarrollo en este campo. No hay nada que pueda sustituir una experiencia real de auditoría, como medio para desarrollar y reforzar las buenas prácticas.

2 Esta parte se refiere a documentos preparados por la Oficina del Interventor General de Cuentas de Canadá para la Conferencia General de Auditores en el Reino Unido de octubre, 1999.

Figura 22: Pasos claves para auditorías de las EFS en temas ambientales y de desarrollo sostenible



Las EFS tienen que desarrollar su capacidad para realizar auditorías de desarrollo sostenible en forma gradual.

ETAPA UNO: PRECISAR EL MANDATO

En la mayoría de los casos, las EFS tendrán el mandato necesario para examinar la mayoría de los aspectos del desarrollo sostenible

4.3 Las EFS necesitarán reexaminar su propio mandato para determinar si tienen facultades para realizar auditorías en el campo del desarrollo sostenible. En la mayoría de los casos, las EFS con atribuciones para verificar la economía, eficiencia y efectividad, tendrán el mandato suficiente para inspeccionar la mayoría de los aspectos de desarrollo sostenible.

4.4 El punto de partida, para la mayoría de las EFS, será alcanzar una clara comprensión del desarrollo sostenible y revisar la posición de su propio gobierno, si existe, sobre el desarrollo sostenible. Para la mayoría de las EFS, los objetivos políticos establecidos por el gobierno para el desarrollo sostenible proveerán las bases para evaluar el rendimiento.

ETAPA DOS: ELABORAR UNA ESTRATEGIA

El próximo paso es considerar la respuesta estratégica de la EFS al programa de desarrollo sostenible

4.5 El próximo paso es considerar la respuesta estratégica de la EFS al programa de desarrollo sostenible. Preguntas que la EFS deberá hacerse:

- ¿Cuáles son los objetivos de una auditoría en desarrollo sostenible?
- ¿Cuáles son las áreas clave del desarrollo sostenible que deben ser objeto de auditoría?
- ¿Qué temas son relevantes para la auditoría de desarrollo sostenible?
- ¿Qué enfoque debería seguirse para auditar cada uno de esos temas?
- ¿Hay necesidad de un cambio organizacional dentro de la EFS?
- ¿Tiene la EFS la pericia apropiada, o bien debe considerar recibir asistencia externa o desarrollar internamente sus propios conocimientos especializados?
- ¿Qué nexos deben establecerse con otros auditores legislativos?

4.6 La atención otorgada a los temas de desarrollo sostenible puede variar ampliamente en las EFS. Las estrategias que adopte cada EFS dependerán de varios factores, incluida la importancia dada a aspectos de legislación y gobierno; la experiencia de la EFS y los recursos disponibles para este tipo de trabajo.

Figura 23: Sistemas integrados para el manejo de cultivos en Jordania

Jordania ha experimentado problemas graves con la contaminación de las aguas subterráneas y el suelo a causa de los plaguicidas. Los plaguicidas han representado riesgos para la salud de los trabajadores agrícolas y los consumidores. En respuesta a este problema, el Gobierno de Jordania elaboró un proyecto en 1998, para promover nuevas formas de gestionar los cultivos. El objetivo era ayudar a los agricultores a reducir sus costos, minimizar los riesgos para los consumidores y ayudar a garantizar que las exportaciones de alimentos de Jordania cumplieran con las normas internacionales en materia de residuos de plaguicidas.

La EFS de Jordania comprobó que el programa había aumentado considerablemente el número de agricultores que habían adoptado nuevos métodos para manejar sus cultivos. Dado que se utilizaban menos plaguicidas, los agricultores habían realizado importantes ahorros. La proporción general de la producción agrícola jordana producida de este modo también había aumentado considerablemente.

4.7 Las EFS pueden decidir incluir auditorías de desarrollo sostenible dentro de sus principales programas, seleccionando temas y extender la verificación más allá de los usuales programas de gobierno. En otros casos, las EFS pueden crear equipos especializados en esta materia. En Canadá, la asamblea legislativa nombró al Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Oficina del Interventor General de Cuentas, para que informara al Parlamento Canadiense sobre asuntos de desarrollo sostenible (Figura 24).

Figura 24: Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – Canadá

En julio 1996, el Parlamento Canadiense creó el cargo de Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

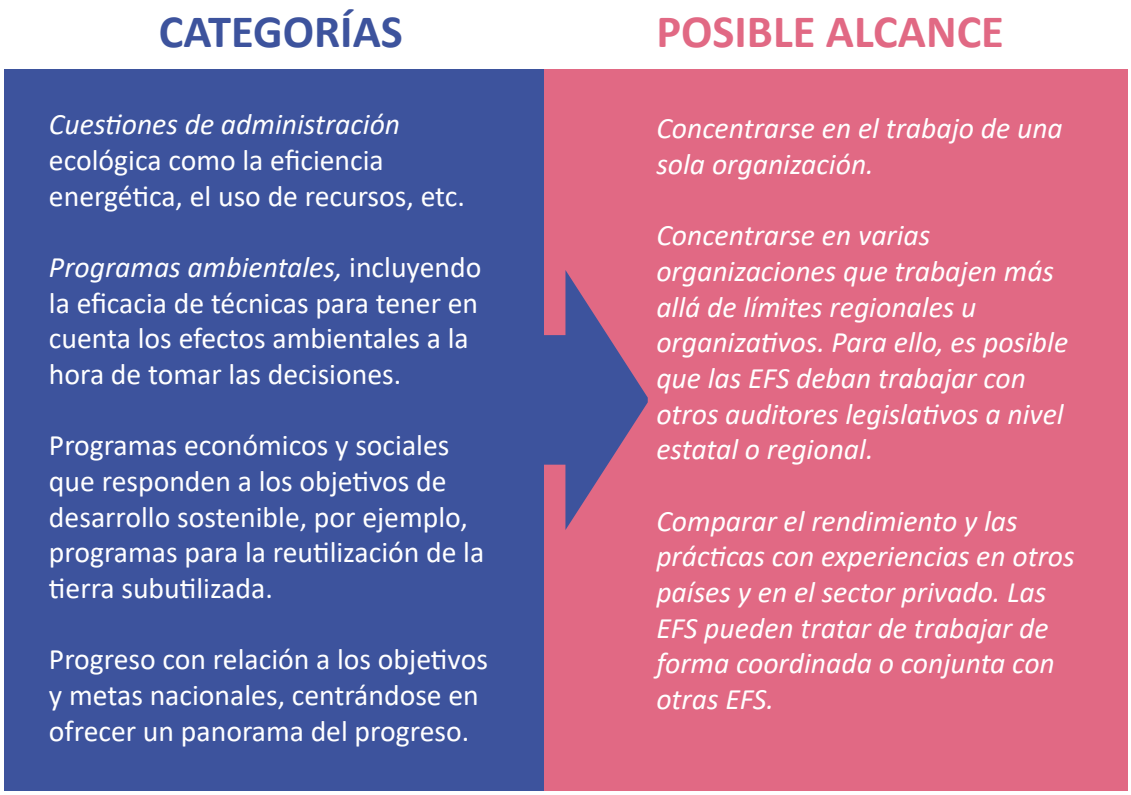
Por ley, el Comisionado está obligado, en representación del Interventor General de Cuentas, a informar anualmente al Parlamento sobre asuntos relacionados con lo ambiental y otros aspectos de desarrollo sostenible. Algunas partes relevantes de la legislación se exponen en el Anexo A. El Comisionado es asesorado por un equipo especial dentro de la Oficina del Interventor General de Cuentas.

ETAPA TRES: DESARROLLO DE CAPACIDAD Y COMPETENCIA EN LA EFS

Las EFS deberán adoptar un enfoque de auditoría que responda a la estrategia general, competencias y recursos disponibles

4.8 Las EFS necesitarán adoptar un enfoque de auditoría que se ajuste a la estrategia local, así como a sus conocimientos técnicos y los recursos disponibles. Como se expresa en este documento, las posibles auditorías que se relacionan con el desarrollo sostenible pueden abarcar un amplio espectro de creciente complejidad analítica y metodológica (Figura 25).

Figura 25: Un programa de auditoría en desarrollo sostenible puede incluir auditorías de diferentes tipos y escalas



Las EFS disponen de numerosas opciones con relación a la naturaleza del tema examinado y el alcance del estudio.

4.9 A medida que las EFS adquieran mayor confianza en el manejo de temas más complejos, es probable que dediquen más esfuerzos a examinar el nivel de eficacia de las acciones del gobierno. En estas circunstancias, las EFS necesitarán saber si existen metodologías apropiadas para hacer auditorías sobre el rendimiento. Crear un grupo de especialistas es una forma, o contratar especialistas directamente o tener consultores externos, todo depende de las circunstancias locales. Además, la EFS posiblemente deberá revisar su programa de entrenamiento. La vinculación con otros auditores legislativos, en ámbitos nacionales e internacionales, puede ayudar a desarrollar la capacidad de las EFS para enfrentar desafíos en auditorías de desarrollo sostenible (Figura 26).

Figura 26: Iniciativa de Desarrollo INTOSAI

La misión de la Iniciativa de Desarrollo INTOSAI (IDI) es ayudar a las naciones en desarrollo a mejorar su capacidad de auditoría y abordar eficazmente los asuntos emergentes de auditoría, mediante capacitación, intercambio de información y suministro de asistencia a las regiones de INTOSAI.

Como parte del proceso para desarrollar un nuevo plan estratégico para la IDI de 2001-2006, la Oficina del Auditor General de Noruega efectuó una encuesta en diciembre de 1999, dentro de 6 de las 7 regiones de INTOSAI. 144 EFS fueron invitadas para estimar la importancia de cinco áreas en la futura agenda de la IDI.

Virtualmente, cada región centró su interés en auditorías ambientales, con sus clasificaciones y comentarios escritos en la encuesta. Se dio un apoyo fuerte a un gran número de EFS por parte de IDI, para aumentar la cooperación y colaboración con el Grupo de *Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente* para transferir los resultados al nivel operacional, a través del desarrollo de actividades de capacitación.

4.10 La EFS Canadiense amplió recientemente el alcance de su trabajo para incluir auditorías con objetivos específicos en la asistencia a entidades públicas para mejorar su rendimiento. Por ejemplo, la EFS ha trabajado en la iniciativa de construir capacidades en el área de informar sobre acciones ambientales y cómo integrarlas a la toma de decisiones. Tiene un proyecto llamado

"Contabilidad del desarrollo sostenible". Un objetivo de este proyecto es desarrollar modelos para una toma de decisiones integrada, que puedan ser usados en auditorías de programas comprometidos con la práctica del desarrollo sostenible. Para mantener la independencia, la EFS se asegura que los miembros del equipo incluidos en el trabajo de construir capacidad no participarán en las auditorías de resultados que los ministerios de gobierno informan al Parlamento.

ETAPA CUATRO: REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS

Las auditorías de asuntos de desarrollo sostenible requerirán las fases normales de cualquier auditoría: planificación, ejecución, informes y seguimiento

4.11 Las normas aplicadas a la realización de las auditorías sobre desarrollo sostenible, no deben ser diferentes de las de cualquier otra auditoría. Los temas de auditoría en desarrollo sostenible requerirán las 4 fases normales para cualquier auditoría: planificación, ejecución, informes y seguimiento. Los objetivos esenciales – actuación relevante, promover la rendición de cuentas y el uso de mejores prácticas – se mantienen inalterables.

4.12 Una auditoría exitosa girará alrededor de algunos asuntos básicos de administración:

- ¿Hay alguien a cargo?
- ¿Hay una planificación adecuada que incluya hitos, medidas de rendimiento, metas y resultados esperados?
- ¿Tiene la organización suficientes especialistas para cumplir con las responsabilidades que se le han asignado?
- ¿Qué tan adecuado es el trabajo conjunto de las organizaciones?
- ¿Está claramente definida la rendición de cuentas? ¿Los informes son claros, relevantes, comprensibles, oportunos e incluyen resultados?
- ¿Hay una medición adecuada de resultados con respecto a los objetivos y metas?

- ¿La información relevante se usa para decisiones importantes?
- ¿Ha hecho la organización los preparativos adecuados para evaluar la efectividad de las acciones y, en caso afirmativo, cuáles han sido los resultados?

Figura 27: Conservación de bosques nacionales en Indonesia

Indonesia estableció varios proyectos destinados a conservar los bosques nacionales. Los propósitos claves son la preservación de la belleza natural y proteger la amplia gama de plantas y animales locales. Tiene una serie de áreas llamadas Reservas Naturales, Reservas de Fauna y Flora Naturales, Parques Nacionales y Bosques Protegidos.

La EFS de Indonesia comentó que los proyectos diseñados para apoyar estos cometidos tienen metas claramente definidas y las actividades a desarrollar. La planificación incluye los costos de recursos humanos y materiales. Sin embargo, se informó sobre obstáculos para alcanzar las metas, entre otros:

- Los conflictos entre funcionarios gubernamentales que actúan conforme a las leyes nacionales y la población que mantiene las tierras bajo la ley consuetudinaria local.
- Falta de control efectivo sobre la tala de árboles.
- Exportación ilegal de plantas y animales.
- Importación de productos de biotecnología extranjera que destruyen plantas y animales locales.

ETAPA QUINTO: APRENDER DE LA EXPERIENCIA PROPIA Y DE LA DE OTRAS EFS

Intercambiar experiencias con otras EFS puede ayudar a compartir ideas y mantenerse informado de los avances

4.13 Indudablemente siempre hay espacio para avanzar en el desarrollo de la auditoría del desarrollo sostenible. El intercambio de experiencias con otras EFS puede ayudar a compartir ideas y mantenerse actualizado sobre los avances recientes. En muchas partes del mundo, los miembros de la INTOSAI han establecido grupos regionales sobre auditoría ambiental para apoyar el proceso de aprendizaje. Estos grupos pueden abordar temas en desarrollo sostenible. Los programas de entrenamiento común se pueden iniciar, quizás, con un objetivo regional. Se pueden establecer bases de datos para ayudar a identificar objetivos e intercambiar esos conocimientos especializados. El uso de la página web del Grupo de Trabajo (www.environmental-auditing.org) puede ayudar a las EFS en el intercambio de información.

Figura 28: Grupos de trabajo regionales sobre auditoría ambiental

Una forma de aprender de la experiencia de otras EFS es por medio de los grupos de trabajo regionales sobre auditoría del medio ambiente. En INTOSAI hay siete organizaciones regionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): África (AFROSAI), los países árabes (ARABOSAI), Asia (ASOSAI), el Caribe (CAROSAI), Europa (EUROSAI), Latinoamérica y el Caribe (OLACEFS) y el Pacífico Sur (SPASAI).

El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente elaboró una estrategia de cooperación con las organizaciones regionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Se establecieron sendos Grupos de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente en seis de las siete regiones de la INTOSAI. La meta de los Grupos de Trabajo es promover la participación de las EFS en auditorías ambientales internacionales en la región e intercambiar experiencias en la materia. Cada región ha nominado a un país para que actúe de coordinador. Por ejemplo, en EUROSAI, Polonia actúa de coordinador regional y tiene los siguientes objetivos:

- emprender iniciativas para hacer participar a nuevas EFS europeas en la labor del Grupo de Trabajo e incluir como miembros a EFS de países de Europa Central y Oriental;
- difundir documentos sobre auditorías ambientales, directrices, normas, métodos y técnicas;
- intercambiar información, auditorías ambientales y experiencia adquirida;
- emprender auditorías internacionales en diversas regiones de Europa;
- promover las actividades del Grupo de Trabajo, difundiendo información, y
- cooperar en forma continua con el Presidente del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente, así como con los subcoordinadores.

Para más información sobre los grupos de trabajo regional, visite el sitio web www.environmental-auditing.org y utilice los enlaces que llevan a los grupos de trabajo regionales.

ETAPA SEXTO: TENER UN IMPACTO

Como en otras formas de auditoría del rendimiento, las EFS deben tener un sistema para hacer un seguimiento de sus recomendaciones y documentar sus impactos

4.14 La pregunta obvia es: "¿Estamos influyendo sobre la realidad o, tal vez, más importante es: estamos influyendo en la forma deseada?" Como en otras formas de auditoría del rendimiento, las EFS deben tener un sistema de seguimiento de sus recomendaciones y para documentar sus impactos.

4.15 Una auditoría ya sea general o de rendimiento solo puede ser efectiva si sus resultados se comunican públicamente. Es importante para el éxito contar con sólidas comunicaciones y con una estrategia informativa. Una EFS necesita considerar su relación con los medios de comunicación, los comités de legislación, la administración gubernamental y la comunidad en general. Como siempre, necesita considerar cuidadosamente si el formato usado para producir los informes ayuda u obstaculiza el mensaje.

4.16 El apéndice A muestra como un gobierno (Canadá) ha promovido la responsabilización ambiental en el gobierno mediante leyes que regulan su EFS. Esta sección muestra la responsabilidad de la EFS canadiense y de los ministerios federales establecida por la ley.

CONCLUSION

4.17 El desarrollo sostenible presenta nuevos desafíos en ideas y métodos para las EFS. En esta sección hemos sugerido que dividiendo el proceso en una serie de etapas manejables y diseñándolo en base al modelo de las experiencias de otras EFS, por ejemplo, mediante la Página Web del Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (www.environmental- auditing.org) se pueden superar estos desafíos con confianza.

ANEXO A. EXTRACTOS DE LA LEY DEL INTERVENTOR GENERAL DE CUENTAS DE CANADÁ

“Optimización de los recursos” (Auditoría de rendimiento)

7. (2) En los informes mencionados en el párrafo (1), el Interventor General de Cuentas indicará cualquier cuestión que, en su opinión, sea importante y deba señalarse a la atención de la Cámara de los Comunes, en particular los casos en que haya observado que:

c) se han gastado sumas de dinero para fines distintos de aquellos para los cuales el Parlamento las había asignado;

e) no se han establecido procedimientos satisfactorios para medir e informar sobre la eficacia de los programas, cuando tales procedimientos podían implementarse en forma conveniente y razonable, o

f) se han gastado sumas de dinero sin tener en cuenta el efecto de esos gastos en el medio ambiente en el contexto de un desarrollo sostenible.

15.1 (1) El Interventor General de Cuentas nombrará, de conformidad con la Ley sobre el empleo en la función pública, a un funcionario superior llamado Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que deberá rendir informe directamente al Interventor General de Cuentas.

(2) El Comisionado ayudará al Interventor General de Cuentas en el rendimiento de sus funciones en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible establecidas en la presente Ley.

Desarrollo Sostenible

21.1 El Comisionado tiene la misión de asegurar el control e informar de los progresos realizados por los ministerios de categoría I en pro del desarrollo sostenible, concepto en continua evolución que se basa en la integración de cuestiones de orden social, económico y ambiental, y que se puede alcanzar, en particular, mediante el logro de los objetivos siguientes:

a) la integración del medio ambiente y la economía;

b) la protección de la salud de los canadienses;

c) la protección de los ecosistemas;

d) el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Canadá;

e) la promoción de la equidad;

f) un enfoque integrado de la planificación y la toma de decisiones, gracias a la evaluación de soluciones económicas en función de sus efectos en el medio ambiente y los recursos naturales, y la evaluación de soluciones ecológicas en función de sus efectos en la economía;

g) la prevención de la contaminación, y

h) el respeto por la naturaleza y las necesidades de futuras generaciones.

23. (1) El Comisionado hará los exámenes y preguntas que considere necesarios para:

a) controlar la medida en que cada ministerio de categoría I haya cumplido los objetivos e implementado los planes previstos en sus estrategias de desarrollo sostenible presentadas ante la Cámara de los Comunes de conformidad con el artículo 24, y

b) asegurar el seguimiento de las respuestas transmitidas por los ministros en aplicación del párrafo 22(3).

(2) El Comisionado preparará en nombre del Interventor General de Cuentas un informe anual dirigido a la Cámara de los Comunes sobre cualquier cuestión ambiental o relativa al desarrollo sostenible que, a su juicio, deba ponerse en conocimiento de la Cámara, en particular,

a) la medida en que los ministerios de Categoría I han cumplido los objetivos e implementado los planes establecidos en sus estrategias de desarrollo sostenible presentadas ante esa Cámara de conformidad con el artículo 24;

(3) El informe requerido en el párrafo (2) se presentará al Presidente de la Cámara de los Comunes y éste lo deberá presentar a la Cámara dentro de los quince días de sesiones de ésta que sigan a la recepción del informe por el Presidente de la Cámara.

24. (1) El Ministro competente de cada ministerio de Categoría I hará preparar una estrategia de desarrollo sostenible para su ministerio y hará que ésta se presente ante la Cámara de los Comunes

a) dentro de un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia del presente párrafo [es decir, diciembre de 1997].

Nota: *Los artículos 7, (2) (f), 15.1.21.1,23.(1), y 24 fueron resultado de modificaciones de la Ley del Interventor General de Cuentas, que entraron en vigencia en diciembre de 1995.*

ANEXO B: MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA INTOSAI SOBRE AUDITORÍA DEL MEDIO AMBIENTE

(de junio de 2003)

Presidenta: Sra. Sheila Fraser, Canadá Presidenta Asociada: Sra. Johanne Gélinas, Canadá			
País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Argelia	Corte de Auditoría	Sr. Abdelkader Benmarouf	Presidente
Austria	Tribunal de Auditoría de Austria	Dr. Fanz Fiedler	Presidente
Bangladesh	Oficina del Auditor y Contralor General de Bangladesh	Sr. Muhammad Ahsan Ali Sarkar	Auditor y Contralor General
Brasil	Corte de Auditoría de Brasil	Sr. Valmir Campelo	Presidente
Camerún	Corte Superior del Estado	Sr. Njiemoun Mama	Contralor General
Canadá	Oficina del Interventor General de Cuentas	Sra. Sheila Fraser	Interventora General de Cuentas
Chile	Contraloría General de la República de Chile	Sr. Gustavo Sciolla Avendaño	Contralor General de la República
China (República Popular de)	Contraloría Nacional de la República Popular de China	Sr. Li Jinhua	Contralor General

País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Colombia	Contraloría General de la República de Colombia	Dr. Antonio Hernández Gamarra	Contralor General de la República
Costa Rica	Contraloría General de la República	Lic. Luis Fernando Vargas Benavides	Contralor General de la República
Chipre	Contraloría General de la República	Sra. Chrystalla Georghadji	Contralora General
República Checa	Oficina Superior de Contraloría	Sr. Lubomír Voleník	Presidente
Dinamarca	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Henrik Otbo	Contralor General
Egipto	Organismo Central de Auditoría	Sr. Mohammed Gawdat Ahmet ElMalt	Presidente
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Sr. Rafael Hernán Contreras	Presidente de la Corte de Cuentas
Estonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Mihkel Oviir	Auditor General
Etiopía	Oficina del Auditor General	Sr. Lemma Argaw	Auditor General
Georgia	Cámara de Control de Georgia	Sr. Sulkhan Molashvili	Presidente de la Cámara de Control de Georgia
Guayana	Oficina del Contra or General	Sr. Swatantra Anand Goolsarran	Contralor General
Islandia	Oficina Nacional de Auditoría	Sr. Sigurdur Thordarson	Auditor General
India	Oficina del Contra or y Auditor General	Sr. Vijayendra Nath Kaul	Contralor y Auditor General

País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Indonesia	Consejo de Auditoría de la Repùblica de Indonesia	Sr. Satrio Budihardjo Joedono	Presidente
Irán	Corte Superior de Auditoría	Sr. Seyed Kazem Mirvalad	Presidente
Jordania	Oficina de Auditorìa	Sr. Abed Kharabsheh	Presidente
Kazajstán	Comité Controlador de la Implementarción Presupuestaria de la República	Sr. Zhaksybek Kulekeyev	Presidente
Corea (República de)	Comisión de Auditoría e Inspección	Sr. Jong-Nam Lee	Presidente
Kuwait	Oficina de Auditoría del Estado	Sr. Abdulaziz Sulaiman AlRoumi	Presidente Interino
Letonia	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Raits Cernajs	Contralor General
Libia	Comité Popular de Control	Sr. Hosni Sadeg Wahishi	Secretario
Lituania	Control Estatal de la República de Lituania	Sr. Jonas Liaucius	Interventor General de la República de Lituania
Macedonia (República de)	Oficina de Cuentas del Estado	Sr. Metodija Toshevski	Interventor General del Estado
Malta	Oficina Nacional de Contraloría	Sr. Joseph G. Galea	Contralor General

País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Países Bajos	Corte de Cuentas de los Países Bajos	Sra. Saskia J. Stuiveling	Presidenta
Nueva Zelandia	Oficina del Contra or y Auditor General	Sr. Kevin Brady	Contralor y Auditor General de Nueva Zelandia
Noruega	Oficina del Audito General de Noruega	Sr. Bjarne Mork Eidem	Auditor General
Pakistán	Oficina del Auditor General de Pakistán	Sr. Muhammad Yunis Khan	Auditor General
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay	Sr. Francisco Javier Galiano Morán	Contralor General de la República
Perú	Contraloría General de la Republica	Dr. Genaro Matute Mejía	Contralor General de la República
Polonia	Cámara Superior de Control	Sr. Mirosław Sekuła	Presidente
Rumania	Corte de Cuentas	Sr. Dan Drosu Saguna	Presidente
Rusia	Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia	Sr. Sergey Vadimovich Stepashin	Presidente de la Cámara de Cuentas
Arabia Saudita	Oficina General de Cuentas	Excmo. Tawfik Ibrahim Tawfik	Presidente
Sudáfrica	Oficina del Auditor General	Sr. Shauket A. Fakie	Auditor General
Sri Lanka	Ministerio del Auditor General	Sr. S.C. Mayadunne	Auditor General de Sri Lanka
Turquía	Corte de Cuentas de Turquía	Sr. Mehmet Damar	Presidente

País	**Entidad auditora**	**Responsable principal**	**Título de su cargo**
Ucrania	Cámara de Cuentas	Sr. Valentyn Kostiantynovych Symonenko	Jefe de la Cámara de Cuentas
Reino Unido	Oficina Nacional de Auditoría	Sir John Bourn KCB	Auditor y Contralor General
Estados Unidos	U.S. General Accounting Office	Sr. David M. Walker	Contralor General de los Estados Unidos
Zimbabue	Oficina del Contralor y Auditor General	Sr. Abdulman Eric Harid	Auditor y Contralor General

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Análisis contable múltiple – Un método para incorporar consideraciones sociales, económicas y ambientales de la planeación. Esto incluye la consideración de diferentes aspecto, por separado, y paralelamente, del problema más que dar un valor monetario particular a los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales de un tema (Fuente: Comisionado para el Ambiente y el Desarrollo Sostenible – Canadá).

Análisis de costo/beneficio social – Un método habitual de comparar los costos y beneficios de una propuesta de proyecto, expresados en términos financieros. Los beneficios y costos netos se descuentan de un año de referencia común y se expresan a menudo como un valor actualizado neto o un índice beneficio/costos.

Contabilidad de Recursos Naturales – Es la compilación mediante una estructura contable de los datos relacionados con recursos naturales donde el énfasis esté en las hojas de balance, el inventario de entradas y salidas de varios recursos naturales y el flujo de sumas y restas en una hoja de balance.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – Llevó al Protocolo de Kyoto en el que 166 países signatarios se comprometieron a establecer programas nacionales para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Convenio sobre Biodiversidad – Firmado en la Cumbre para la Tierra – 1992 – y ratificado por 174 países, este Convenio obliga a los países a proteger las especies vegetales y animales mediante la preservación del hábitat y otros medios. La protección de las especies en peligro esta reforzada por CITES – 1973 (en inglés) Convenio para el Comercio Internacional de Especies Amenazadas.

Costo del ciclo de vida – Trata de reunir todos lo costos asociados con la obtención de un producto, incluso los costos de mantenimiento y desecho. Para algunas operaciones, por ejemplo los procesos industriales que causen contaminación significativa, los costos de purificación pueden tener gran influencia en la decisión de adelantar el proceso.

Cuentas ambientales – La identificación, medida y distribución de los costos ambientales, internos o externos o ambos, para suministrar información a usuarios internos o externos (Fuente: Contaduría de Costos completos desde una perspectiva ambiental. Instituto Canadiense de Contadores, 1992).

Cumbre para la Tierra – La Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992 fue el mayor hito en el esfuerzo mundial para tratar los problemas globales: 105 países apoyaron la Declaración de Río.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Un conjunto de 27 principios acordados por 105 naciones signatarias del acuerdo, considerados como prerequisitos para el logro del desarrollo sostenible.

Desarrollo sostenible – Desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Fuente: Auditor General Act (Canadá)/Brundtland Report).

Economía ambiental (Green Housekeeping) – Algunos bienes nacionales y regionales han hecho un esfuerzo concienzudo para "hacer más verdes sus operaciones como contribución a la estrategia nacional e, igualmente, como estímulo a las empresas e individuos para que sigan el ejemplo del gobierno, Las iniciativas se concentran en tener como conservación de energía, incluso el diseño de edificios gubernamentales y la reducción de bonos.

Enverdecimiento gubernamental – "Iniciativa diseñada para asegurar que las inquietudes ambientales se integren dentro de las consideraciones políticas más amplias. El solicitar a los entes públicos que efectúen una evaluación ambiental en los proyectos de construcción de carreteras es un ejemplo de este enfoque.

Evaluación ambiental estratégica – Un proceso sistemático y dinámico para evaluar las consecuencias ambientales de propuestas de políticas, planes o programas a fin de garantizar que sean consideradas y tratadas en su totalidad lo antes posible en el proceso de toma de decisiones, al igual que las consideraciones económicas y sociales (Fuente: International Study for the Effectiveness of Environmental Assessment, 1995).

Evaluación de Impacto Ambiental – Un enfoque sistemático para evaluar los comercios ambientales de una política, plan o acción.

Indicador de rendimiento ambiental – Una medida que provee información sobre el rendimiento ambiental de una organización (Fuente: ISO 14031).

ISO 14000 – Un amplio conjunto de normas para el manejo ambiental desarrollado para la Organización Internacional de Normas (ISO en inglés) que entre sistemas de manejo ambiental, auditoría, evaluación de rendimiento, clasificación, evaluación del ciclo de vida y normas para productos.

Medidas e indicadores de rendimiento – Medios razonables y de medición cuantificables mediante los cuales los gobiernos pueden evaluar el esfuerzo en metro de desarrollo sostenible En algunas lecturas "medidas" significa medios directos del aspecto investigado, mientras "indicadores" son medidas indirectas. En este documento hemos usado el término "indicadores" en ambos sentidos.

Mejor técnica disponible que no implica costo excesivo (BATNEEC) – Este término define el proceso físico o técnica (visualmente industrial) que trata de llegar al mayor límite de los emisarios de contaminantes en un medio (aire, agua suelo) sin que ello implique un costo excesivo. Su uso puede ser reglamentado por escrito y usado por los funcionarios para guiar sus decisiones que incluyeron, por ejemplo, intercambio entre costos económicos y ambientales en la reglamentación de la contaminación industrial.

Meta ambiental – Una exigencia detallada de rendimiento, cuantificada cuando es posible, aplicable a la organización o partes de la misma y procedente de objetivos ambientales (Fuente: ISO 14031).

Objetivo ambiental – Una amplia meta ambiental que surge de una política ambiental que una organización establece par si misma como un logro, y, que es cuantificable cuando se puede llevar a la práctica (Fuente ISO 14031).

Opción Ambiental por una Mejor Práctica – Un proceso en el cual el menor daño o la opción ambiental más benéfica de identifica dentro de un rango de acciones posibles, teniendo en cuenta los descargos de contaminantes en más de un medio (aire, agua, suelo) y la BATNEEC (en inglés) para cada uno de ellos.

Programa 21 – La Cumbre para la Tierra en Río de Janeiro (1992) dio como resultado el "Programa 21" un plan de acción adoptado por 178 Estados, el cual establece que "para enfrentar los retos del ambiente y el desarrollo, los Estados han decidido establecer una nueva sociedad global. Esta sociedad compromete a todos los Estados … para que el desarrollo sostenible sea un punto prioritario en la agenda de la comunidad internacional". El Programa 21 es amplio y cubre varios aspectos en el campo del desarrollo sostenible.

Programa 21 Local – El capítulo 28 del Programa 21 reconoce que muchos de los problemas y soluciones consagradas en el Programa 21 tiene sus raíces en actividades locales. Esto establece una meta en el sentido de que para 1996 la mayoría de autoridades locales debían haber iniciado un proceso de consulta con el fin de lograr un consenso sobre un "Programa 21 Local" como apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Protocolo de Kyoto – En el cual 166 Estados se comprometieron a preparar programas nacionales para el control de le emisión de gases con "efecto invernadero".

Sistema de manejo ambiental – La parte de un sistema administrativo completo que incluye estructura organizacional, actividades de planeación, responsabilidades, practicas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implementar, ejecutar, revisar y mantener la política ambiental (Fuente: Organización de Normas Internacionales) (ISO en inglés).

Unión Europea de Esquemas en Ecoadministración y de Auditoría (EMAS en ingles) – Un conjunto completo de normas para el manejo ambiental desarrollados por la Comisión Europea que cubre los sistemas de manejo ambiental, auditoría, evaluación de rendimiento, descripción, evolución del ciclo de vida y normas sobre productos. La EMAS (en ingles) se puede poner en práctica como una alternativa o, adicionalmente, a la ISO 14000.

Valor de referencia sostenible – Un límite científicamente determinado y generalmente aceptado cuyo incumplimiento significa que el progreso en el ámbito pertinente no es sostenible, por ej.: el nivel de pesca por encima del cual las reservas no podrán restablecerse.