

La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina.

Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)

*Tactical planning of external environmental control in Argentina.
A proposal for its strengthening from data analysis, based on
the performance of the Auditoría General de la Nación
(2006-2016)*

Por Eduardo Omar Cura*

Fecha de Recepción: 08 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 01 de septiembre de 2023.

RESUMEN

El presente artículo de investigación trata sobre la planificación institucional del control externo de las políticas públicas, abordando de forma específica la selección de objetivos tácticos ambientales gubernamentales. A tales fines, expone las principales características de una propuesta técnica original: el Sistema para la Reorganización de Información Ambiental (SIREIA), producido como resultado de una investigación desarrollada en el marco de la tesis de Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad de San Martín (UNSAM), basada en el análisis de información documental originada en fuentes de referencia del campo y en la actuación de la Auditoría General

de la Nación (AGN) –la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina durante el decenio 2006-2016–. En su desarrollo, introduce y articula conceptos y enfoques nodulares del campo del control externo con otros pertenecientes a los campos de las políticas públicas y de las cuestiones ambientales, con el propósito de aportar al fortalecimiento de su gobernanza, de la rendición de cuentas para con la sociedad y, transitivamente, de la política ambiental gubernamental.

Palabras clave: *Gobernanza Ambiental, Control Ambiental Gubernamental, Planificación Institucional, Análisis de Datos.*

* Economista y Geógrafo por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Auditoría Gubernamental por la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: o_cura@yahoo.com.ar

ABSTRACT

This article deals with institutional planning of public policies’ external control, specifically addressing the selection of governmental environmental tactical objectives. To this end, it exposes the main characteristics of an original technical proposal: the System for the Reorganization of Environmental Information (SIREIA), produced as a result of the Master’s thesis in Government Auditing of the University of San Martín (UNSAM), based on the analysis of documentary information originating in reference sources in the field and in the performance of the General Audit Office of the Nation (AGN) –Supreme Audit Institution (SAI) of Argentina– during the decade 2006-2016. In an associated way, it introduces and articulates nodular concepts from the external control’s field with other issues belonging to public policies and environmental management, seeking to contribute to its governance strengthening, to social accountability and, transitively, to government’s environmental policy.

Keywords: *Environmental Governance, Government Environmental Control, Institutional Planning, Data Analysis.*

Introducción

Ya no quedan dudas a nivel mundial respecto de la relevancia que adquieren los temas ambientales en la vida social contemporánea, ganando espacio de forma ininterrumpida en las últimas décadas en la opinión pública y, asociadamente, en las agendas de política gubernamental. A nivel internacional, a partir de la celebración de cumbres globales y acuerdos internacionales desde los años ’70, abordando diferentes problemáticas ambientales, alcanzando, para finales de la primera década del siglo XXI, “más de 280 acuerdos internacionales, identificados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) en 2009” (Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [IS-

SAI] 5140, 2016: 7). Correspondientemente, para el mismo período y a nivel de los Estados nacionales, la incorporación de la materia ambiental en esquemas de política ha evidenciado una “ampliación del ámbito del medio ambiente para incluir un número mayor de temas que involucran a más departamentos; y una mayor sofisticación de las herramientas que se utilizan en las políticas públicas para administrar el medio ambiente” (Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental [WGEA] de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI], 2007: 13). Aun cuando esta evolución se expresa como un fenómeno de escala global y para un amplio conjunto de temáticas propias del campo ambiental, el escenario regional y nacional merecen especial atención, no sólo en respuesta a las especificidades ambientales propias de nuestros territorios (sus características ecológicas, geológicas, climáticas, etcétera), sino a las particularidades de los modos de recurrencia prevalecientes para con sus recursos y, finalmente, a los esquemas institucionales alcanzados para proveer a su gobernanza. Al respecto, al referir a la transformación de los recursos naturales para el caso de América Latina, Pengue (*et al.*) destaca que “en la Argentina, entre 1970 y 2009, la extracción de materiales pasó de 386 millones a 660 millones de toneladas, proceso que (...) no está impulsado por el consumo doméstico (...), sino, fundamentalmente, por la exportación de *commodities* (agricultura forestal, ganadería, energía y minería)” (2020: 30). De forma asociada a dichas actividades, diversas fuentes identifican como principales problemas ambientales en la Argentina a la contaminación atmosférica e hídrica (tanto urbana como en el ámbito rural), al estrés hídrico y a la degradación de suelos y ecosistemas varios (boscosos, marinos, costeros y humedales), procesos que afectan sensiblemente la calidad ambiental y, en función de sus especificidades, muchas veces de forma directa a las condiciones de vida

de la población (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable [MAyDS], 2016; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [SAyDS], 2004).

En relación con la problemática urbana, en un contexto de creciente urbanización global y reconociéndose su impacto en la dinámica de los principales problemas ambientales contemporáneos (Foladori, 2001; Pengue *et al.*, 2020), resulta relevante destacar que nuestra región es aquella que reúne, a la fecha, a la mayor parte de su población en megaciudades (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2018), dando cuenta a su interior de entrelazadas problemáticas ambientales, entre ellas las asociadas a la contaminación del aire y del agua, al hacinamiento, a la falta de vivienda, a la insuficiencia y deficiencia en la provisión de servicios básicos (en especial, agua y saneamiento), a la recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios y de los efluentes industriales. Si bien todas estas manifestaciones se evidencian como parte de la problemática ambiental urbana nacional, son predominantes en nuestros mayores conglomerados urbanos (en especial, en el complejo fluvial industrial que une las ciudades de Buenos Aires, La Plata y Rosario), coincidiendo con los mayores niveles de pobreza y de polarización social (Clichevsky, 2002; Mateucci y Baxendale, 2006; SAyDS, 2004; Suárez y Schamber, 2019). En tanto factores asociados a las mencionadas problemáticas, diversas fuentes del ámbito local refieren a la prevalencia de lógicas de recurrencia y manejo de los recursos naturales (RRNN) que, con diferencias según los sectores y ramas de actividad, se muestran, en mayor o menor medida, desatentas y/o elusivas a los requerimientos normados para garantizar la preservación del ambiente (Aranda, 2015; Colombo, 2019; MAyDS, 2016), en un contexto de marcada debilidad de la gobernanza ambiental gubernamental nacional y de desafíos proporcionales (reconocidos a nivel internacional) en lo que respec-

ta a las capacidades de las EFS para ejercer el control externo de áreas de política complejas, como lo son las políticas ambientales. Este último campo, el control externo de las políticas públicas ambientales, es el que abordaremos en el presente artículo de investigación. Más específicamente, centraremos nuestra atención en su planificación institucional, en especial en lo que atañe a las competencias y prácticas al interior de las EFS para la selección de objetivos tácticos, cuya articulación con la instancia que le precede (la planificación estratégica del control gubernamental) ha sido observada recientemente como un aspecto requirente de acciones de fortalecimiento institucional a nivel global, más allá de las materias de control (Iniciativa para el Desarrollo [IDI] del INTOSAI, 2020). De hecho, ha sido la escasez de referencias bibliográficas disponibles en el campo en relación con la planificación táctica del control ambiental lo que nos motivó a desarrollar una tesis específica y, luego, a escribir este artículo.

En consecuencia, el trabajo expone las principales características de una propuesta técnica para aportar a la determinación de objetivos tácticos en materia ambiental, desarrollada como producto de una investigación realizada durante los años 2016-2020, sobre la base empírica de 39 actuaciones de auditoría ambiental efectuadas en la EFS de la Argentina durante el decenio 2006-2016, así como del análisis de un extenso acervo de materiales originados en diversas fuentes de referencia del campo a nivel internacional (manuales, guías, normativa de control, investigaciones sobre prácticas, estudios de caso, entre otros). Subyace a la propuesta la idea de que fortalecer la gobernanza del control externo ambiental redundará no sólo en una mejor rendición de cuentas, sino en la mejora continua de la gobernanza ambiental gubernamental, en pos de preservar la calidad ambiental y de velar por los derechos humanos que le son indisociables.

I. Breve caracterización del campo temático y de política

I.1. La complejidad temática

Antes de adentrarnos en el campo de la política ambiental desde sus especificidades político-administrativas (cuya caracterización resulta importante para comprender la relevancia del fortalecimiento de los procesos de planificación institucional de su control externo), merece realizarse un acercamiento al objeto de política, es decir, a las problemáticas ambientales. Según García, las ambientales son "problemáticas complejas, donde están involucrados el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía (...) cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada" (1986: 1). De acuerdo con el autor, esta totalidad es "no reducible a la simple yuxtaposición de situaciones o fenómenos que pertenezcan al dominio exclusivo de una disciplina" (García, 2011: 9). En otros términos, las problemáticas ambientales se presentan siempre como "un sistema holístico o multifacético" (Weitzenfeld, 1996: 68).

De forma asociada, no hay escala, ámbito territorial ni societario ajeno a la dimensión ambiental: las problemáticas ambientales se nos presentan cotidianamente en la urbanidad, en la ruralidad, en territorios suburbanos y en zonas desérticas, pero también allí donde se observan las más altas densidades poblacionales; pueden expresarse en territorios políticos administrativos determinados, pero también trascendiendo sus fronteras, conllevando entonces no sólo la confluencia de competencias y responsabilidades a nivel supraseditorial, sino también interjurisdiccional. Sus problemáticas pueden afectar indistintamente a grandes sectores de la sociedad o a grupos o territorialidades específicas, en cualquier caso, pudiéndose observar grandes disparidades so-

ciales y, en consecuencia, amplias brechas de vulnerabilidad.

Como si ello no bastase, dicha complejidad se expresa en la amplitud de la escala temporal de sus manifestaciones y en la incertidumbre asociada: los fenómenos ambientales pueden presentarse en forma contingente y/o prácticamente inesperada, de forma frecuente, esperable y predecible, o permanecer latentes y a la espera de algún factor disparador o catalizador para ganar la atención de la sociedad, implicando muchas veces una escala intergeneracional y, en consecuencia, excediendo los mandatos de los gobiernos. Desde un prisma analítico, estas y otras variables aplicables al estudio de las problemáticas ambientales han sido objeto de esfuerzos de sistematización y ordenamiento conceptual, a los efectos de fortalecer los abordajes y, consecuentemente, la elaboración de propuestas para su resolución (García, 2011; Herrero, 2012). No obstante, más allá de la identificación de factores concurrentes a los efectos de dar con la resolución de problemáticas ambientales, debe prevalecer en su abordaje una atenta consideración de las especificidades situacionales en las que estas se expresan. Esto implica que las problemáticas ambientales se manifiestan de forma única en el tiempo y en los territorios, en cuanto que expresiones particulares de la interacción del complejo social con las estructuras, fenómenos y procesos naturales que les subyacen, requiriéndose en consecuencia un abordaje interdisciplinario que reconozca su complejidad intrínseca.

Con esta caracterización realizada, estamos en condiciones de avanzar en algunos aspectos relevantes de la gobernanza ambiental gubernamental.

I.2. Un campo de política desafiante

Como correlato de la caracterización precedente, la gobernanza ambiental enfrenta múltiples y complejos desafíos en lo que respecta al diseño e implementación de políticas, fun-

damentalmente en lo que atañe a lidiar con la interdependencia sistémica de sus áreas de intervención, observándose que “no siempre son armónicas y, a veces, sus fines y efectos son divergentes; en pocas ocasiones, son convergentes o sinérgicas, y sus efectos pueden ser positivos o negativos” (Gligo, 2020: 90). Al respecto, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (GAO; 2015) ha destacado la necesidad de contar con herramientas para identificar y mitigar la fragmentación, superposición y duplicación de intervenciones gubernamentales en varias áreas de política, en vistas de la existencia de instrumentos de política “repartidos” (especialmente, allí donde prima una estructuración federal de gobierno y múltiples actores trabajando en un área de política). Ya dos décadas antes, la GAO reconocía los aportes de la auditoría de rendimiento ambiental por sus beneficios en la gobernanza ambiental gubernamental (GAO, 1995), habida cuenta del crecimiento de su agenda en los más diversos organismos del Estado y dependencias descentralizadas.

Estos y otros aspectos de la complejidad de la gobernanza ambiental han sido reconocidos por diversas instituciones de referencia a nivel global, desarrollando en consecuencia aportes para su abordaje. Por caso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró en 2020 un conjunto de Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe (IGA), a partir de la experiencia recogida en diez países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Perú, República Dominicana y Uruguay), relevando en total once “indicadores primarios” considerados representativos. Adicionalmente, su propuesta contempló diversos aspectos de “la capacidad institucional, las leyes y reglamentos, y el desempeño ambiental, con el fin de proporcionar una imagen más completa de aspectos contextuales que impactan el estado de la gobernanza ambiental” (BID, 2020: 5), destacando entre ellos a la

transparencia en la toma de decisiones y a los esfuerzos de coordinación entre las autoridades ambientales con otras agencias nacionales y subnacionales de relevancia.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha sostenido que el logro de una “buena gobernanza ambiental” depende de la promoción de acciones de fortalecimiento al nivel de “las normas, políticas e instituciones que determinan la forma en que los seres humanos interactúan con el medio ambiente”, resaltando en ello aspectos de cooperación transfronteriza y sensibilización de la población, en pos de cumplir con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En relación con estos temas, los desafíos de la gobernanza ambiental regional y nacional conviven con otros que, transversalmente a toda área de política, atraviesan la gestión de políticas públicas. Entre ellos, la necesidad de articular las estrategias de desarrollo nacional con la agenda global, enfrentando aspectos tan críticos como la obtención de financiamiento o la gestión de conflictos de intereses intersectoriales e intrasectoriales, así como entre diversas expresiones de la sociedad civil.

Otro factor a considerar entre las complejidades de la gobernanza ambiental se asocia al retroceso experimentado en las últimas décadas, en modo transversal a toda área de política, del paradigma de administración estatal en base a estrategias regulatorias, lo que en términos burocráticos representó un proceso de descentralización y agencialización del entramado administrativo.

En consistencia con ello, como consecuencia de estos nuevos diseños burocráticos comienzan a observarse fuertes deficiencias en la articulación de las políticas y en la consideración de sus interdependencias (Cunill Grau, 2011), poniéndose de relieve la necesidad de su coordinación a nivel intersectorial, tanto entre niveles de gobierno (coordinación vertical) como entre actores públicos y privados

(coordinación horizontal) (Von Haldenwang, 2005). Para el caso de las políticas ambientales y de todas aquellas abocadas al Desarrollo Sostenible (DS), esta caracterización resulta aún más crítica, dada la intervención de múltiples dependencias y agencias gubernamentales, incluso a pesar de la proliferación de organismos *ad hoc* para su mitigación.

Otro factor característico y de complejo abordaje en la gobernanza ambiental atañe a su transjurisdiccionalidad. Los cursos de agua, la delimitación de cuencas, las masas de aire, los ecosistemas (y como es de esperar, todas las expresiones del campo de lo ambiental) no reconocen límites políticos ni administrativos, lo cual conlleva la confluencia de competencias y de responsabilidades a nivel interjurisdiccional, demandando entonces la armonización de normas y concertación de intervenciones territoriales, no sólo entre jurisdicciones, sino asimismo entre niveles de gobierno, incluido el regional e internacional.

Estas manifestaciones del campo de política encuentran, a nivel nacional y para el caso argentino, características propias que deben ser contempladas. En primer lugar, destacamos las inconsistencias observadas entre algunos de sus elementos normativos. Al respecto de lo legislado a nivel federal, nacional y provincial se ha observado “que hay muchas reglas diferentes de distintos niveles que regulan el mismo tema, a veces se superponen, a veces se vuelven incoherentes o no son lo suficientemente claras” (Nonna, 2017: 61), dando cuenta de la necesidad de una profunda armonización. En segundo lugar, se ha observado una estructuración errática de la administración estatal ambiental a lo largo del tiempo (Bibiloni, 2008), lo que sumado a su postergación presupuestaria (Napoli, 2019) ha dado sustento a evaluaciones muy negativas con relación a las condiciones esperables de una Política de Estado (AGN, 2015).

En el siguiente apartado, abordaremos varios de estos aspectos problemáticos desde una

mirada del control externo, en especial problematizando el sesgo administrativista con el que se aborda, mayormente, el universo de control por parte de las EFS.

II. La planificación táctica del control externo ambiental

Algunas de las dificultades referidas comenzaron a visualizarse con mayor claridad desde el campo del control externo a partir de la irrupción del Paradigma de Auditorías y de su enfoque en el desempeño de la gestión de instrumentos programáticos gubernamentales, en particular en base a sus abordajes integrales (auditorías homónimas), sus estudios especiales y/o evaluaciones sobre el funcionamiento de intervenciones públicas, posibilitando miradas más abarcadoras sobre el funcionamiento del entramado de políticas. No obstante, a pesar de la experiencia cursada en estas últimas tres décadas, responder por dichas interrelaciones sigue representando un desafío para los marcos metodológicos y capacidades técnicas de las EFS. Al respecto, la INTOSAI destaca un conjunto de aspectos de pendiente resolución por parte de las EFS a nivel global, entre los que destacamos sus limitaciones para cubrir el universo de control (ISSAI 3920, 2016); y la insuficiente articulación observada entre la Planificación Anual y Estratégica y sus consecuentes limitaciones en desempeño y efectividad (INTOSAI-IDI, 2020).

Una de las organizaciones supranacionales del campo que ha abordado estos desafíos desde la problemática ambiental ha sido la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). En su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011-2015, invita a validar la innovación al interior de las EFS, así como al fortalecimiento de su planificación institucional a partir de un conjunto de criterios orientadores, tales como la priorización temática, la evaluación de su impacto, la clasificación de las materias auditables según su relevancia, la

organización de la información (ambiental) y la sistematicidad en el seguimiento de recomendaciones de auditorías, en ascendencia con el mandato y los objetivos específicos establecidos en su Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG).

De producción más reciente y complementando estos lineamientos, el Modelo para la Auditoría de los ODS que ha producido la INTOSAI-IDI (Modelo ISAM) destaca la importancia de la utilización de abordajes y de herramientas integradoras de la información producida por las dependencias gubernamentales en diversas áreas temáticas. El modelo propone “sistemas integrales para recopilar información (...) como el uso de plantillas y matrices de selección para determinar los temas en la auditoría de la implementación de los ODS (...) incluso, asignando pesos y puntajes a distintos criterios, en su proceso de selección” (INTOSAI-IDI, 2020: 22).

Otro aporte relevante del ISAM para los intereses de nuestro trabajo es su “Enfoque Integrado de Gobierno” (EIG-ISAM), que avanza en temas de gobernanza de las políticas públicas tales como “la fragmentación (...), brechas, duplicaciones y superposiciones en competencias, responsabilidades y funciones” (INTOSAI-IDI, 2020: 13-14), evaluando la coherencia vertical, la coherencia horizontal, la dirección, coordinación y articulación de la gestión pública de las políticas y de las múltiples partes interesadas, resaltando en ello la necesidad de evaluar el desempeño de las oficinas actuantes como Centros de Gobierno, en sus particulares funciones de gestión estratégica, coordinación de políticas, supervisión, “gestión política de políticas públicas” y comunicación (INTOSAI-IDI, 2020: 14-15).

Ahora bien, ¿cómo se pueden adecuar y articular estos criterios y operativizaciones a los efectos de lograr, en el marco de la planificación táctica del control externo ambiental, una composición de la cartera de proyectos

candidatos de auditoría con los mejores atributos de efectividad e impacto?

Desde ya no existen formulaciones *a priori* que garanticen la consecución de tal objetivo por parte de las EFS. No obstante, desde ámbitos con el mayor reconocimiento al interior del campo hemos relevado un conjunto de referencias a buenas prácticas, tendientes al fortalecimiento de los procesos de planificación institucional de las EFS. Los mencionamos a continuación (clasificados en base a tres ejes de intervención: “enfocar”, “relevar e investigar” y “fortalecer y desarrollar”), indistintamente de si responden por ejercicios de planificación en general o por su aplicación específica a la temática ambiental, con la intención de recuperarlos en el marco de la presentación de nuestra propuesta en el apartado subsiguiente.

Enfocar en:

- Sectores públicos y áreas estratégicas, deficientes y de impacto social (Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas [CAAF], 2016; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa [EUROSAI], 2013 y 2016).
- Áreas con impacto transversal en gestión gubernamental (INTOSAI-IDI, 2020).
- Desempeño de conjuntos de organismos gubernamentales (CAAF, 2016).
- Temas vacantes de control (CAAF, 2016).
- Funciones y temas de gobierno más que en jurisdicciones (CAAF, 2016; ISSAI 3100, 2010; ISSAI 5110, 2016).

Relevar e investigar:

- Problemas y áreas de riesgo con abordajes multiactorales (EUROSAI, 2016; INTOSAI-WGEA y Oficina Nacional de Auditorías del Reino Unido [NAO], 2007).
- Relevancia relativa de los temas para su priorización (OLACEFS-Comisión Técnica Especial de Ambiente [COMTEMA]).

- Información desde instituciones académicas y de investigación (CAAF, 2016; EUROSAL, 2013).
- Opinión pública y demandas de las OSC (CAAF, 2016; INTOSAI, 2016; INTOSAI, 2020).
- Dispersión interjurisdiccional e intrajurisdiccional de instrumentos de política sobre los mismos objetos y/o funciones (CAAF, 2016; GAO, 2015; NAO, 2002).
- Temas y sus riesgos, para lograr portafolios de control equilibrados (ISSAI 3100, 2010).
- Riesgos asociados al desempeño, los resultados e impactos de las políticas públicas implementadas (CAAF, 2016).

Fortalecer y desarrollar:

- Unidades especializadas en materia de planificación (CAAF, 2016).
- Articulación entre dirección, instancias intermedias y operativas (CAAF, 2016; EUROSAL, 2013).
- Formulación y explicitación de criterios de selección táctica (CAAF, 2016).
- Integración de los procesos y productos de planificación a todo nivel (estratégicos, tácticos, operativos) (CAAF, 2016; INTOSAI-IDI, 2020).
- Sistemas de seguimiento de observaciones y recomendaciones; sistemas de información ambiental y sistemas de evaluación en general (CAAF, 2016; INTOSAI-WGEA, 2012 y 2016; OLACEFS-COMTEMA, 2012).

A nivel de la EFS de la Argentina, asimismo hemos dado con referencias afines a las precedentes, tales como:

- Fortalecer la especificidad y oportunidad del control; sistematizar observaciones y recomendaciones para orientar auditorías ODS (AGN, PEI 2018-2022).
- Integrar la planificación estratégica con la planificación anual (Res. AGN 186, 2016).
- Clasificar temas y funciones básicas para auditorías especializadas; desarrollar esque-

- mas decisionales para selección de objetivos (Matriz ATS) y considerar la “intersectorialidad” en gestión de políticas (Res. AGN 188, 2016).
- Estandarizar instrumentos y prácticas de planificación en EFS (sistematización, integración, explicitación y formalización de enfoques y criterios); evaluar riesgos en gestión de políticas públicas; estudiar particularidades del universo de control; ponderación de dictámenes de organismos auditados; consolidar hallazgos de auditorías especializadas en el tiempo); fortalecer el enfoque funcional sobre el universo de control (Disp. AGN 94, 2013).
- Identificación de temas ambientales y factores de maximización del riesgo; identificación de responsabilidades y funciones ambientales gubernamentales (Doc. Técnico AGN 6, 1995).

Con estos antecedentes como marco, estamos en condiciones de presentar nuestro SIREIA, elaborado a los efectos de asistir a los procesos de planificación institucional del control externo en la materia.

III. Sistema para la Reorganización de Información Ambiental (SIREIA)

III.1. Generalidades

En esencia, SIREIA es un sistema clasificatorio original de la información ambiental producida a partir de actuaciones de control aprobadas por EFS en la materia, con el fin de posibilitar su aplicación selectiva en la determinación de objetos y objetivos de auditoría, en el marco de la planificación institucional. En términos funcionales, la clasificación de información implica ejercicios de categorización y reorganización de la información producida por las actuaciones de auditoría ambiental de las EFS (en base a sistemas de criterios de aplicación iterativa), en pos de su agregación intertemporal, trascendiendo el tradicional

enfoque jurisdiccional. Entre sus potenciales aplicaciones, podemos mencionar:

- Elaboración de diagnósticos en diversos temas ambientales;
- Elaboración de lecturas de síntesis sobre las diversas materias del universo auditable, sobre el desempeño de gestores y sobre aspectos de su gobernanza;
- Consolidación de hallazgos sobre temas y funciones seleccionadas;
- Análisis de la cobertura territorial y temporal de los procedimientos de auditoría, identificación de vacancias de control en temas, funciones y tópicos;
- Apoyo al seguimiento sistemático de recomendaciones;
- Clasificación de las actuaciones según el tipo de actor que las requiere;
- Identificación y sistematización de hallazgos sobre riesgos ambientales;
- Administración de riesgos de selección en planificación táctica y mayor articulación con la planificación estratégica.

III.2. Morfología

En tanto categoría “pivote” sobre la que gira el sistema clasificatorio, destacamos a los Objetos de Gestión Ambiental (OGA). Estos son, metodológicamente, categorías homólogas, que en respuesta a una clasificación propia del universo temático permiten agrupar la información ambiental de acuerdo a su naturaleza o aspectos substantivos más allá de la jurisdicción administrativa en la cual fue producida.

Para pormenorizar la información sobre los OGA, SIREIA permite realizar aperturas iterativas en función de su especificidad y/o sectorialidad (tópicos y/o caracterizaciones propias del objeto, localización, situación, valorización, etcétera), de modo de aguzar la selectividad. Estas aperturas fueron componiéndose con el correr del avance de la investigación, a partir de un conjunto preliminar de

criterios organizadores, propuestos en calidad de hipótesis de trabajo en las primeras instancias de la investigación.

Morfológicamente, SIREIA plasma en una plantilla Excel la información ambiental originada en los informes de auditoría aprobados por las EFS, previa reorganización de la misma a partir de un sistema de criterios clasificatorios. En sus filas, se despliegan las actuaciones de auditoría, presentadas cronológicamente (en función del número y fecha de las resoluciones aprobatorias o instrumento normativo correspondiente según cada EFS) y respetando la nominación o titulación consignada por cada una de ellas en sus respectivos sistemas de registro. Por su parte, en las columnas, se despliega la información en grupos o tipos, establecidos según su naturaleza, a saber:

- **1.º Tipo: Información referencial.** Da cuenta de aspectos administrativos y de registro de la actuación (número de resolución aprobatoria; fecha de apertura de la actuación; nominaciones aplicadas a su registración –“etiquetas”, “títulos”; otras–). La información es volcada a SIREIA, sin modificaciones, según consta en los sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS.
- **2.º Tipo: Ámbito,** competencias político-administrativas y alcance temporal y territorial de la actuación. Enfoca en el anclaje institucional y alcance de la actuación de auditoría, permitiendo visualizar la condición político-administrativa de las instancias responsables de la política atinente al OGA, facilitando en consecuencia una selectividad en base a sus distintas naturalezas o competencias específicas. La fuente de información para este grupo consiste con exclusividad en lo consignado en los informes de auditoría.
- **3.º Tipo: El Objeto de la Gestión Ambiental (OGA).** Este grupo habilita procesos de selección táctica de objetos de auditoría desde un enfoque ambiental, discriminando sus

diversas manifestaciones (recursos, especies, regiones, ecosistemas, servicios públicos, entre otros), especificidades y tópicos. A su interior, puede ajustarse el enfoque en función del tipo de intervención o servicio que provee el candidato/gestor del OGA (funciones de control, fortalecimiento, provisión de servicios, investigación, otras). En una última columna, se brinda información sobre los riesgos asociados al OGA. Al igual que para el Tipo 2, la fuente exclusiva de la información son los informes aprobados.

Lo precedente se corresponde con el manejo de la información “de entrada” de la herramienta, exceptuando o prescindiendo de cualquier análisis y/o reordenamiento de sus hallazgos y conclusiones. Para esta “información de salida”, se establecieron los siguientes grupos de columnas dentro de la matriz:

- **4.º Tipo: Hallazgos.** Estas columnas sistematizan los resultados de los informes de auditoría, pero mediados por el esquema de reorganización de la información de la herramienta, en pos de favorecer su comparación y agregación. A su interior, SIREIA distingue dos dimensiones o niveles en los que se manifiestan las intervenciones de las dependencias gubernamentales en el proceso de implementación de políticas, en función de si estas se corresponden (mayor o principalmente) con la gobernanza en el área (Dimensión 1) y/o con la gestión operativa de sus instrumentos afines (Dimensión 2). Al interior de cada uno de estos niveles, asimismo, fueron definidos *aspectos críticos* a los que asociar los hallazgos y conclusiones, del siguiente modo:

* **Dimensión 1.** “Gobernanza/Marco Institucional para alcanzar los objetivos de Política Ambiental”, con hallazgos asociados a los siguientes aspectos críticos:

- 1.1. Definición de principios rectores de la política, objetivos generales y/o pautas mínimas de manejo/gestión;

- 1.2. Articulación con/de jurisdicciones;

- 1.3. Articulación entre organismos competentes;

- 1.4. Articulación con organismos científicos-técnicos;

- 1.5. Atribuciones de control de aplicación/de gestión y/o sanción;

- 1.6. Deficiencias crónicas y/o reincidentes;

- 1.7. Marco Normativo.

* **Dimensión 2.** “Implementación/Gestión del OGA”, con hallazgos asociados a los siguientes aspectos críticos:

- 2.1. Estructura Organizativa para la implementación (existencia, suficiencia);

- 2.2. Articulación con dependencias afines/vinculantes (existencia, efectividad);

- 2.3. Definición de objetivos, metas y sus indicadores (existencia, efectividad);

- 2.4. Gestión de la Información para el seguimiento y evaluación (existencia, efectividad);

- 2.5. Cumplimiento normativo;

- 2.6. Dotación y/o asignación de recursos varios (edilicios, presupuestarios, técnicos y humanos -planta y capacidades requeridas-) (existencia; suficiencia, eficiencia);

- 2.7. Desempeño en alcance de objetivos, productos y/o procesos críticos.

- **5.º Tipo: Trazabilidad y Seguimiento.** Este sector de la matriz reorganiza información considerada relevante para un seguimiento sistemático del control ambiental realizado sobre los distintos OGA, relevando:

* Solicitudes externas para la intervención de la EFS (ámbito parlamentario, organismos del Estado asociados a la representación y/o defensa de intereses públicos o de Organizaciones No Gubernamentales);

* El seguimiento de recomendaciones previas en relación con el OGA (para ello, la matriz cuenta con una columna para referir a los resultados obtenidos por los procedimientos de seguimiento, especificando

porcentajes de implementación en caso de existir tal precisión en los informes);

* Referencias, en el cuerpo de los informes, de actuaciones previas, dando cuenta de antecedentes relevantes sobre el objeto de análisis (sin corresponderse con ASR).

III.3. Fundamentación y validación del sistema

El proceso de construcción de SIREIA se caracterizó por una permanente revisión, ajuste, puesta a prueba y consolidación de sus categorías y criterios. A los efectos de instrumentar nuestra propuesta, los enfoques, referencias a buenas prácticas y prescripciones técnicas destacadas del relevamiento efectuado sobre la literatura del campo fueron operativizados a partir de su aplicación a la información emanada de las actuaciones de control ambiental realizadas por la AGN para el periodo analizado. Con el propósito de brindar solidez a dicha labor, la herramienta necesitó nutrirse de referencias específicas en materia de sistematización de la información. Referiremos especialmente a un conjunto de mediaciones sensibles del sistema: (a) su distinción entre niveles o dimensiones del ciclo de políticas; (b) su clasificación de hallazgos ambientales (c) su tipología de temas y (d) su propuesta de funciones ambientales.

En relación con la primera mediación, SIREIA verificó consistencia técnica con la metodología aplicada por el informe de "Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos" (INTOSAI, 2022), efectuada a los efectos de dar cuenta del cumplimiento de la meta 12.7 de los ODS por parte de diversos países de la región, a partir de la evaluación de sus respectivos Informes Nacionales, en base al modelo ISAM.

En el desarrollo de dicho informe, los hallazgos alcanzados fueron organizados según su ascendencia a tres ejes o dimensiones:

- Un *Eje de Gobernanza* (donde se evalúa la coherencia e integración de la implementación de las políticas, la definición de las metas, la cooperación y cohesión entre múltiples partes interesadas y la consideración y cumplimiento de principios afines a los ODS).
- El *Marco legal de las Políticas Públicas* (la pirámide normativa –normas constitucionales, leyes, acuerdos internacionales, etcétera–).
- El *Marco Operativo* (donde se analizan los procedimientos de gestión y el desempeño).

En su amplia mayoría, dichos ejes y sus consideraciones operativas se encuentran contemplados en SIREIA, en lo que hemos denominado sus Dimensiones 1 y 2 y respectivos aspectos críticos. Asimismo, nuestra propuesta presenta amplias correspondencias con el abordaje aplicado a la propuesta de Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe del BID (2020), en especial con el desarrollo de sus secciones 1-4, a saber: 1- Contexto de gobernanza; 2- Datos de capacidad institucional; 3- Leyes y regulación en materia ambiental; 4- Gobernanza ambiental.

En relación con el segundo grupo de mediaciones (para la clasificación de hallazgos), y a partir de su propuesta de identificar aspectos críticos al interior de las dimensiones 1 y 2, SIREIA ha demostrado sensibles coincidencias con otras experiencias a nivel nacional e internacional, más allá de las ya referidas en relación con la propuesta del BID (2020).

En tercer término, en lo que respecta a nuestra clasificación de temas y funciones ambientales, SIREIA resultó consistente con el desarrollo de temas, subtemas y tópicos de la INTOSAI-WGEA y por lo estipulado por la Clasificación de Funciones Gubernamentales de la ONU (2001).

Finalmente, en SIREIA se validaron diversos componentes de su sistema clasificatorio en base a una referencia ineludible de la jurisprudencia local: la Ley General del Ambiente (Ley 25.675). Su aplicación resultó de suma

utilidad tanto para clarificar la determinación del campo temático –tercer grupo de mediaciones– como a su interior para distinguir lo que hemos denominado “Objetivos ambientales principales” (tópicos) de las “Funciones principales de los candidatos de auditoría”, basándonos en los lineamientos generales que debe cumplir la política ambiental nacional. Un detalle exhaustivo del esquema de aperturas de la matriz de sistematización se presenta en el Anexo 1 del presente artículo de investigación.

Conclusiones

La degradación del ecosistema terrestre se ha vuelto uno de los principales desafíos humanitarios contemporáneos. Los daños perpetrados sobre la atmósfera (por caso, el calentamiento global y otras manifestaciones del cambio climático), la biósfera (pérdida de biodiversidad, desertificación), la hidrósfera (contaminación de los mares y de cursos de agua superficiales y subterráneos) y la criósfera (retroceso de glaciares) han alcanzado escala planetaria, desafiando a la comunidad de naciones a mejorar la gobernanza ambiental, no sólo a través de políticas que demuestren efectos observables en el sentido de mitigar los daños, sino asimismo de avanzar en acciones de preservación del medioambiente.

Es en este terreno en el que la mejora de la gobernanza del control externo ambiental puede contribuir, a partir de una cuidada planificación de sus intervenciones tácticas, a generar mayor efectividad e impacto en sus políticas públicas, y transitivamente, en la calidad ambiental. A pesar de su relevancia, a nivel internacional resultan aún escasas las referencias técnicas y de práctica afines a estos objetivos, destacándose entre dichas falencias las identificadas en lo que respecta a la articulación de la planificación táctica con la instancia estratégica, aspecto sobre el que la propia INTOSAI ha manifestado particular preocupación, enfatizando en consecuencia sobre la

“fuerte necesidad de brindar apoyo a las EFS” (INTOSAI-IDI, 2020: 8-9).

En sintonía con lo anterior, a lo largo del presente trabajo hemos presentado una propuesta tendiente a fortalecer los procesos de planificación táctica del control externo, reafirmando en dicha empresa la conveniencia de fortalecer las capacidades y herramientas para el análisis de información y procesamiento de datos. Al respecto, nuestra propuesta encuentra su identidad en un abordaje y tratamiento del universo de control ambiental desde un modo integral, avanzando sobre el mismo no sólo desde una mirada progresivamente funcional del accionar del Estado (es decir, trascendiendo el tradicional enfoque jurisdiccional), sino asimismo en términos cualitativos, para superar la fuerte impronta de la significatividad financiera en la selección de objetivos de control.

El camino recién comienza: SIREIA requiere instancias de prueba, ajuste y mejora, acciones que implican de forma deseable, entre otras, su enriquecimiento a partir de la ampliación de la participación de los diversos actores involucrados en la materia, en pos de acrecentar su validación técnica y aplicabilidad. La cuestión no se limita “simplemente” a lograr una mayor comprensión del universo auditable, o un salto cuali-cuantitativo en el tratamiento de la información de gestión originada en las actuaciones de auditoría de desempeño. La cuestión de fondo es, sin más, lograr establecer un diálogo “técnico-político”, en el que ambas dimensiones del ejercicio decisorio se equilibren y fortalezcan mutuamente, trascendiendo los respectivos riesgos del tecnicismo y de la discrecionalidad que prevalece toda vez que los fundamentos pierden solvencia.

Referencias bibliográficas

Alessandro, M. y Astarita, M. (2012). *¿El New Public Management mejora la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo. Serie de investi-*

- gaciones sobre administración pública, Estado y sociedad. Buenos Aires: INAP.
- Altomonte, H. y Sánchez, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. CEPAL Núm. 139.
- Aranda, D. (2015). *Tierra arrasada. Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Auditoría General de la Nación (1995). *Métodos y técnicas utilizadas en la auditoría medioambiental* (Documento Técnico N.º 6). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2013). *Revisión metodológica para determinar los niveles de exposición relativa al riesgo de las unidades informadas en la Cuenta de Inversión del SPN* (Disposición N.º 94). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2015). *Una década al cuidado de los fondos públicos. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación. La gestión ambiental*. Buenos Aires: AGN. Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2016). *Normas de control externo de la gestión gubernamental* (Resolución Nro. 186). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2016). *Guía de Auditoría de Deuda Pública* (Resolución Nro. 188). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2018). *Plan Estratégico Institucional 2018-2022* (Disposición Nro. 69). Buenos Aires: AGN.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Indicadores de gobernanza ambiental para América Latina y el Caribe*. BID.
- Bernasconi Guffanti, C., Otero Tafurelli, E. y Surraco Williman, R. (8-11 de noviembre de 2016). Gestión pública y sistemas de información: definición de procesos y herramientas para la toma de decisiones. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: CLAD.
- Bibiloni, H. (2008). *Ambiente y Política. Una visión integradora para gestiones viables*. Buenos Aires: Edición Rap.
- Caccaviello, J., García Wolff, N., Santiago, F. (23 al 27 de septiembre de 2012). *Los organismos de control y sus nuevos desafíos: los aportes de la auditoría concomitante*. XXII Jornadas Nacionales de Actualización Doctrinaria de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control Externo de la República Argentina. Salta.
- Catalá, J. P. (2004). *Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. En F. Sainz Moreno (Dir.). *Estudios para la reforma de la administración pública* (pp. 27-102). Buenos Aires: INAP.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: CEPAL.
- Colombo, R. (2019). *Derechos humanos y ambiente en Argentina: notas sobre las fumigaciones con agrotóxicos*. En *Informe ambiental* (pp. 226-248). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Cunill Grau, N. (8-11 de noviembre de 2011). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Asunción del Paraguay.
- Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa [EUROSAI]. (2013). *Innovaciones en EUROSAI. Intercambio de buenas prácticas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (volumen I)*. Madrid: EUROSAI.
- Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa [EUROSAI]. (2016). *Innovaciones en EUROSAI. Intercambio de buenas prácticas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (volumen IV)*. Madrid: EUROSAI.
- Foladori, G. (2011). Los problemas ambientales urbanos y sus causas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD*. Núm. 100: 69-78.
- Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas (2016). *Acercamientos a la selec-*

- ción de auditorías y su planificación plurianual. Canadian Audit and accountability foundation. Ottawa: Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas.
- García, R. (1986). *Conceptos Básicos para el Estudio de Sistemas Complejos*. En E. Leff (Coord.). *Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo* (pp. 381-411). Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, R. (2011). Interdisciplinariedad y sistemas complejos. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*. 1 (1): 66-101.
- Gligo, N. et al. (2020). La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe. *CEPAL, N.º 161*.
- Government Accountability Office (1995). *Environmental Auditing. A Useful tool That Can Improve Environmental Performance and Reduce Costs. Report to the Ranking Minority Member*. Washington D.C: Committee on Governmental Affairs, U.S Senate.
- Government Accountability Office (2015). *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*. Ciudad: Government Accountability Office.
- Herrero, A. C. (2012). *Problemas ambientales urbanos*. En M. Di Pace y H. Caride Bartrons. *Ecología urbana* (pp. 257-314). Buenos Aires: UNGS.
- Lerner, E. y Groisman, E. (2000). Responsabilización por medio de los controles clásicos. *Congreso Científico del CLAD. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. México: CLAD-BID-EUDEBA.
- Mateucci, S. y Baxendale, C. (2006). *La situación ambiental de la aglomeración Gran Buenos Aires. Revisión histórica*. En *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana* (pp. 151-180). Buenos Aires: Organización Gráfica Editora SRL.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016). *Informe del Estado del Ambiente*. Buenos Aires: MAYDS.
- Napoli, A. (2019). *El ambiente en un contexto de crisis económica*. En *Informe Ambiental 2019* (pp. 15-23). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*. 14 (47): 39-68.
- Oficina Nacional de Auditorías del Reino Unido (2002). *Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems*. Oxford: Oficina Nacional de Auditorías del Reino Unido.
- Organización de Naciones Unidas (2001). *Anejo del capítulo 6*. En *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001. Clasificación de las Funciones del Gobierno* (pp. 90-122). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Informes Estadísticos. Nueva York: ONU.
- Organización de Naciones Unidas (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. Nueva York: Department of Economic & Social Affairs (DESA) – ONU.
- Organización de Naciones Unidas (2018). *The World's Cities in 2018. Data Booklet*. Nueva York: ONU.
- Organización de Naciones Unidas (2019). *Clasificación Marco de las Naciones Unidas para los Recursos (CMNU)*. Nueva York: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE).
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2010). *Conceptos fundamentales para la auditoría de desempeño* (ISSAI 3910). Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016). *Actividades con una perspectiva ambiental (GUID 5200)*. Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016). *El proceso de audi-*

- toría de desempeño (ISSAI 3920). Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016). *Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente (ISSAI 5140)*. Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2007). *Evolución y tendencias en Auditorías Ambientales*. Nro. de Catálogo FA3-47/2-2007E. Ottawa: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2012). *Mejorando el Desempeño Nacional: la Auditoría Ambiental Respalda Mejor Gobernanza y Gestión. Resumen Ejecutivo*. Tallinn, Estonia: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2012). Sección Especial sobre Auditoría del Medio Ambiente. *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*. Núm. 39 (3): 1-7.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2016). *How to Increase the Quality and Impact of Environmental Audits*. Washington, D.C.: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Iniciativa para el Desarrollo (2020). *Manual de gestión estratégica de las EFS*.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Iniciativa para el Desarrollo (2020). *Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM). Versión piloto en español*.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Iniciativa para el Desarrollo (2022). Webinar sobre la "Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos". Disponible en <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/11/4b-Presentacion-Iniciativa-CASP-en-Asamblea-de-OLACEFS-2.pdf>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2010). *Plan Estratégico Institucional 2011-2015*.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2012). *Revisiones entre pares en Latinoamérica*.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2018). *Presentación para el Proyecto Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental [Diapositivas de PowerPoint]*. Disponible en https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/03/04a_PPT_Proyecto_Auditorias_Ambientales.pdf
- Pengue, W. y Fal, J. (2020). *Tajos en la tierra: miradas sobre la explotación del ambiente y los recursos naturales en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 21: 75-116.
- Rodríguez Becerra, M. y Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2004). *Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad*. Buenos Aires: SAyDS.
- Schweinheim, G. (2013). *Desarrollo, instituciones y organización pública. Niveles de gobierno, reglas institucionales y tipologías organizacionales para el desarrollo*. En A. Bonifacio (Comp.). *Reformas administrativas y políticas públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina* (pp. 47-64). Buenos Aires: AAEAP.
- Sejenovich, H. (1998). Criterios para evaluar la administración del Estado en el Desarrollo

- lo Sustentable. *Revista Aportes*. Núm. 12: 99-114.
- Suarez, F. y Schamber, P. (2019). *Los residuos en su encrucijada: alcances y desafíos en la gestión de los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En *Informe Ambiental 2019* (pp. 107-119). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Tribunal de Cuentas de la Unión (2014). *Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública. Versión 2. Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión*. Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión.
- Tribunal de Cuentas de la Unión (2016). *Referencial de Evaluación de la Gobernanza del Centro de Gobierno. Secretaría General de Control Externo de la Administración del Estado*. Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Comisión de Gestión de Ecosistemas [IUCN-CEM]. (2022). *La Lista Roja de Ecosistemas de UICN. Versión 2022-1*. Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Comisión de Gestión de Ecosistemas
- Velázquez, G. y Celemin J. C. (2013). *La calidad ambiental en la Argentina: análisis regional y departamental*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*. (85): 25-32.
- Weitzenfeld, H. (1996). *Manual básico sobre evaluación del impacto en el ambiente y la salud de acciones proyectadas*. México D.F.: Centro Panamericano de Ecología Humana y Salud, División de Salud y Ambiente.

ANEXO 1. MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN -DETALLE DE APERTURAS

1.º Tipo: *Información referencial*¹.

Res. Aprobatoria	Especifica número de resolución aprobatoria del informe de auditoría
Año, Día, mes	Especifica fecha de aprobación del informe de auditoría
Fecha Apertura Actuación	Especifica momento de inicio del proceso de control
Título	Reproduce el título asignado a la actuación, por el buscador de informes de la EFS
Objeto (si "título" no lo especifica)	Se especifica "NC" (no corresponde) en caso de coincidir con Título. Caso contrario, los objetos de auditoría se transcriben según constan en los informes aprobados exhibidos por el buscador de informes de la EFS
Link	Enlace para acceder al informe aprobado
Etiqueta	Nomenclatura temática otorgada por la EFS a la actuación de auditoría
Origen de la Actuación	Se especifica aquí si la actuación deriva del "Programa de Planificación Participativa" ² o de otras solicitudes de intervención (se especifica entre paréntesis)

Fuente: Elaboración propia en base a Buscador de informes AGN.

1 En base a sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS.

2 Disposición AGN N.º 98/14.

2.º Tipo: **Ámbito, competencias político-administrativas y alcance temporal y territorial de la actuación**³.

Instrumento o unidad de gestión candidato	Especificación de Unidad de gestión, Plan/Programa/Proyecto
Dependencia responsable	Dependencia de nivel medio agrupando y/o articulando un conjunto de aspectos temáticos del OGA (nivel Subsecretaría o equivalentes)
Organismo de Max Nivel responsable	Carteras concentrando las máximas responsabilidades con relación al OGA (nivel Secretarías, Ministerios o equivalentes)
Periodo auditado	En años calendario alcanzados por los procedimientos, (puede incluir mes de inicio y conclusión, si constan en informes).
Alcance o anclaje territorial	Distingue: 1- alcance proyectado por el instrumento candidato y 2- localización determinada por Actuación de apertura 3- localización de procedimientos “in situ” (región, provincia, localidad).
Propósito y Función principal del candidato de auditoría ⁴	Se distingue según tipo o naturaleza principal de la intervención de política del candidato con relación al OGA: -Gobernanza en tema -Fortalecimiento de políticas en temas estratégicos y /o críticos; -Autoridad de Aplicación normativa rectora s/OGA; -Organismos de Control; -Prestación o provisión de servicios públicos varios -Ejecución de la política en área; -Ejecución descentralizada de Programas de Infraestructura -Organismos descentralizados con responsabilidades en temas específicos

Fuente: Elaboración propia en base a Buscador de informes AGN.

3 En base a sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS.

4 En base a ONU (2001); Ley General del Ambiente (Ley 25.675) y Doc. Técnico AGN Nro. 6 (1995).

3.er Tipo: *El Objeto de la Gestión Ambiental -OGA-*.

<p>Objeto de gestión ambiental (OGA) ⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Áreas Protegidas; -Bosques; -Calidad Ambiental (aguas, aire, suelo); -Servicios de Agua y Saneamiento; -Calidad Atmosférica -Energías Renovables/alternativas -Ecosistemas Críticos; -Gestión de Cuencas; -Infraestructura estratégica; -Recursos Hídricos; Ictícolas, Edáficos; Mineros (variedad); -Salud pública; -Sustancias Peligrosas.
<p>OGA detalle</p>	<p>Especificaciones del OGA. Ej.:</p> <p><u>1-Localización:</u> a) superficiales y subterráneos (RR hídricos loticos); b) costeros, demersales, en aguas continentales (RR ictícolas)</p> <p><u>2-condición:</u> a) nativos, b) implantados (Bosques);</p> <p><u>3-tipos:</u> a) carbonífera; b) para construcción; c) hidrocarburífera (RR mineros)</p> <p><u>4- Origen:</u> a) patogénico; b) radiactivo; c) industrial (Sustancias Peligrosas)</p>
<p>Naturaleza/ situación del OGA⁶</p>	<p>Se clasifica al OGA, según a) su estado-situación: b) aspectos de su naturaleza intrínseca o percepción social. Se sugiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Recursos naturales No renovables (b) -Recursos naturales Renovables en situación de peligro o vulnerabilidad (a) -Recursos naturales de importancia estratégica (b) -Sectores/industrias/ss. de alta sensibilidad socio-ambiental (ej: centrales eléctricas, nucleares, otras) (b) -Ecosistemas, Especies, Servicios Ambientales y/ o (Eco)regiones vulnerables y/o consideradas estratégicas -Infraestructura estratégica

5 INTOSAI-WGEA. Disponible en: <https://www.environmental-auditing.org/audit/issue/>; ONU (2001).

6 CITES; IUCN (2022); ONU (2019); Altomonte y Sánchez (2016).

<p>Principal objetivo en r/a al OGA⁷</p>	<p>-Ordenamiento de política -Protección, preservación, conservación de ecosistemas y especies⁸ -Desarrollo sustentable; -Provisión de Obras y SS asociados a derechos humanos/fundamentales/ de alcance universal; -Control de gestión ambiental y/o cumplimiento de contratos asociados -Manejo y/o gestión ambiental en temas específicos</p>
<p>Riesgos ambientales⁹</p>	<p>Se registran riesgos ambientales en base a informes de auditoría: (R)eferidos en los informes-. Pueden distinguirse de otros (I)nhrentes a la naturaleza del objeto, más allá de la situación observada. En este caso, se acompaña referencia teórica y/o estadística.</p>

Fuente: Elaboración propia. Referencias puntuales a pie de página.

4.º Tipo: *Hallazgos.*

<p>Conclusiones/ Hallazgos</p>	<p>Edición de los apartados de “Observaciones” y “Conclusiones”, preservando la integridad y exposición de su información substantiva, para su posterior asignación entre Niveles de Política</p>
<p>Hallazgos críticos dirigidos a Megacandidatos</p>	<p>Alerta sobre hallazgos críticos cuya responsabilidad recae en estamentos Político/Administrativos superiores al designado en la actuación y/o en la nominación del Objeto. Se detallan (entre paréntesis) las dependencias y/o carteras implicadas.</p>

7 Ley General del Ambiente (Ley 25.675); Ley 26331 (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos).

8 Ley 26.331 (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos).

9 OECD 2018; CAF 2016; EUROSAI 2013; Ley 25.675 (art. 4).

<p>Categorización de Hallazgos (Aspectos Deficitarios)¹⁰</p>	<p>Se plasman aquí las observaciones del informe expresando situaciones deficitarias, según correspondan a:</p> <p><u>-Aspectos Críticos de la “Gobernanza/Marco Institucional para alcanzar los objetivos de Política Ambiental” (Nivel 1):</u></p> <p>1.1 Definición de principios rectores de la política, objetivos generales y/o pautas mínimas de manejo/gestión;</p> <p>1.2 Articulación con/de jurisdicciones;</p> <p>1.3 Articulación entre organismos competentes;</p> <p>1.4 Articulación con organismos científicos-técnicos;</p> <p>1.5 Atribuciones de control de aplicación/de gestión y/o sanción;</p> <p>1.6 Deficiencias crónicas y/o reincidentes;</p> <p>1.7 Marco Normativo: 1.7.1 existencia-alcance/integridad, 1.7.2 formalización, 1.7.3 armonía- coherencia, 1.7.4 reglamentación,</p> <p><u>-Aspectos Críticos de la “Implementación/Gestión del OGA”(Nivel 2):</u></p> <p>2.1 Estructura Organizativa para la implementación (existencia, suficiencia);</p> <p>2.2 Articulación con dependencias afines/vinculantes (existencia, efectividad);</p> <p>2.3 Definición de objetivos, metas y sus indicadores (existencia, efectividad);</p> <p>2.4 Gestión de la Información para el seguimiento y evaluación (existencia, efectividad);</p> <p>2.5 Cumplimiento normativo;</p> <p>2.6 Dotación y/o asignación de recursos varios (edilicios, presupuestarios, técnicos y humanos -planta y capacidades requeridas-) (existencia; suficiencia, eficiencia);</p> <p>2.7 Desempeño en alcance de objetivos, productos y/o procesos críticos</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia. Referencias puntuales a pie de página.

10 WGEA (2012); Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos (INTOSAI, 2022); BID (2020).

5.º Tipo: *Trazabilidad y Seguimiento*¹¹

Origen de la actuación.	Antecedentes de la actuación, en lo que respecta a su procedencia. Como opciones, identifica: 1- Fuente Interna (solicitudes del CA, elevación de gerencias substantivas) y 2-Fuentes externas: 2.1 En base a “Programa de Planificación Participativa” (PPP- Disp. 98/14). 2.2Otras fuentes (ámbito parlamentario, organismos de representación y/o defensa de intereses públicos; otras)
Seguimiento de Recomendaciones	Se especifica, en caso positivo, la sigla “ASR” (actuación de seguimiento de recomendaciones), consignándose e/los Nro(s). de Actuación correspondiente(s) a los informes de auditoría dando origen a las recomendaciones.
Implementación Recomendaciones	Registra los resultados del análisis de seguimiento de recomendaciones, especificando porcentajes de implementación (en caso de precisarse en los informes) o graduación cualitativa de su implementación (“total”, “parcial”, “no implementada”)
Continuidad temática con objetos auditados	Independientemente de tratarse de “ASR”, se registra toda referencia relevante a informes previos de la EFS asociados temáticamente, consignando las correspondientes Resoluciones.

Fuente: Elaboración propia en base a Buscador de informes AGN.

¹¹ En base a sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS; Caccaviello *et al.* (2012).