

# Valoración Ambiental: Apoyo en Enfoque del Control Fiscal

*“No cabe duda de que convivimos todavía con dos realidades contrapuestas. Todos los actores parecen concordar en que el estilo actual se ha agotado y es decididamente insustentable, no sólo en lo económico y lo ambiental, sino principalmente en lo que se refiere a la justicia social. Por otro lado, no se adoptan las medidas indispensables para la transformación de las instituciones económicas y sociales que dieron origen al estilo vigente.*

*A lo más, se hace uso de la noción de sustentabilidad para introducir lo que equivaldría a una restricción ambiental en el proceso de acumulación, sin afrontar todavía los procesos político-institucionales que regulan la propiedad, el acceso y el uso de los recursos naturales y de los servicios ambientales. Tampoco se introducen acciones indispensables para cambiar los patrones de consumo en los países industrializados, los cuales determinan la internacionalización del estilo.”*

Roberto Guimaraes, Tierra de Sombras: Desafíos de la sustentabilidad y del Desarrollo Territorial y Local ante la Globalización

**Bibiana Guevara Aldana**

Contraloría General de la República  
Colombia

**E**n el mundo se da cada vez más importancia a nivel mundial a la asignación de valor monetario a los recursos naturales y al medio ambiente, proceso encabezado por las naciones más industrializadas cuyo crecimiento ha afectado el entorno debido al uso excesivo e inadecuado de estos recursos. Esta nueva mirada obedece a un cambio de percepción: de bienes libres, el medio ambiente y los recursos naturales se han convertido en bienes económicos, cuyas condiciones implican contar con su valoración mediante técnicas aceptadas que involucren aspectos biológicos, sociales, culturales, ambientales, etc., al requerir su incorporación bajo las leyes del mercado.

Sin embargo, la valoración de las implicaciones de la economía sobre el medio ambiente y los recursos naturales ha contado en su concepción y adopción con vacíos y equívocos que no permiten su identificación ni la discriminación de los gastos realizados en su gestión y protección, soslayando muy a menudo la cuantificación de los impactos generados por la actividad económica.

Pese a la indiscutible presión sobre el medio ambiente que ejerce cualquier actividad económica, u antrópica en general, y a los daños que genera cuando sobrepasa la capacidad de renovación o asimilación, aún, en el terreno de la contabilidad nacional, para la revisión de la bondad de las políticas medio ambientales, no se cuenta sino con una contabilización incipiente del medio ambiente pero poco se trabaja sobre la cuantificación del impacto de la actividad económica sobre el mismo.

Adicionalmente, los gastos originados en la administración, gestión y protección del medio ambiente no se consideran de manera homogénea para su valoración económica sino que están sujetos a la interpretación de quien los ejecute (el Estado, las empresas, las familias) y muchas veces están incluidos sin discriminar en otros costos de producción.

Frente a lo anterior, en el plano macroeconómico se ha propuesto el ajuste de la Contabilidad Nacional, o bien, completarla mediante cuentas satélites. Las dificultades teóricas y prácticas de realizar un ajuste de la Contabilidad Nacional han originado que, en general, los países opten por completarla con cuentas satélites del medio ambiente y del patrimonio natural, enfocadas más a calcular los gastos internos de gestión y protección (control) que no proponen verdaderos agregados de los daños.

Consolidar un agregado de daños al medio ambiente en el avance hacia el desarrollo sostenible, implica en primer lugar, el logro de una información objetiva sobre el medio ambiente compuesta por estadísticas, indicadores e índices (propuesta de Naciones Unidas, 1990) que permita la definición de objetivos y cuentas medio ambientales tanto en la planificación y seguimiento, como desde la óptica de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS-, cuyo papel es fiscalizar la gestión sobre estos recursos públicos. Al incluir las políticas medioambientales con indicadores, basados en estadísticas y que cuentan con índices en su formulación, se atienden elementos indispensables en la construcción y ejecución del Estado y se constituyen en objetos válidos de control para identificar el avance o las dificultades que se presentan en su implementación.

Esta visión más compleja, inherente al medio ambiente, tanto de la formulación de políticas como en su fiscalización exige así mismo su correspondencia en el ámbito territorial e institucional, cuyo enfoque ha sido tradicionalmente numérico-legal y que no permite el reconocimiento y la reivindicación de los bienes naturales como parte del patrimonio público.

Complejizar el control con la inclusión del entorno y los recursos naturales, determinando, por razones éticas y prácticas, el desarrollo sostenible como un objetivo esencial de la gestión pública, con igual valor al del cumplimiento de los principios legales y el manejo eficiente, eficaz, económico y equitativo de los recursos, es por tanto un objetivo a alcanzar como EFS.

Es así como desde las EFS, la revisión y evaluación de políticas medio ambientales no puede limitarse a la revisión de su coherencia con las políticas nacionales de tipo general, sino que es necesaria la exigencia de estadísticas e indicadores que evidencien la situación actual y la estimación de un recurso o de las características del medio ambiente, con instrumentos de medición de tipo cualitativo que en su papel de orientador de políticas, le permitan a las EFS apoyar la labor del ejecutivo y del legislativo, dándole así un carácter asesor al control.

En este control y apoyo a la definición de políticas, la valoración debería constituirse en herramienta que permita la identificación del medio ambiente y los recursos naturales como elementos que agregan valor a la gestión y actividad económica de un país y que requieren la mitigación de los impactos que sobre ellos se producen.

***“Más allá de discusiones teóricas sobre las metodologías de valoración, que no obstante se deben conocer al interior de las instituciones fiscalizadoras – las EFS deben establecer criterios específicos sobre evaluaciones y seguimiento al avance hacia el desarrollo sostenible”***

La justificación, esgrimida hasta ahora frente a los altos costos de las valoraciones técnicas de los impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales y su mitigación, que impide su utilización generalizada, debe tender a la búsqueda por parte de las instituciones encargadas de la administración de los recursos naturales y el medio ambiente, de mecanismos metodológicos homogéneos y generales que se constituyan en acercamientos técnicos pero prácticos para generar la identificación monetaria resultado de la gestión y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Se siguen presentando opciones técnicas que no se coordinan con los demás elementos de jurisprudencia existentes en cada región y que continúan alejadas de la búsqueda de integralidad de los valores resultado de su aplicación.

Al respecto, a juicio de la CGR de Colombia, si bien es cierto que debe avanzarse en la construcción de herramientas metodológicas de valoración, es necesario que, en la revisión de las políticas medio ambientales ejercida por las EFS, se atiendan directrices como las establecidas en el seno de la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior) frente a su papel en el avance hacia el desarrollo sostenible que cada país realice.

Definitivamente en el análisis que se hace como entes fiscalizadores se puede evidenciar, y deberían señalarse oportunamente para la toma de medidas correctivas y preventivas, las debilidades de articulación de la política ambiental de un país en todos los sectores atendiendo su carácter transversal: el medio ambiente y los recursos naturales son afectados por la acción de la sociedad y por el desarrollo de las actividades propias de los distintos sectores de la economía, razón por la que debería identificarse e incorporarse operativamente a nivel sectorial.

Esta debilidad, reflejada en su ámbito financiero, legal, presupuestal y de gestión, impide la coherencia de la política ambiental en los diferentes niveles de ejecución regional, lo que genera atomización de recursos, duplicidad de esfuerzos y falta de coordinación de las diferentes acciones, hechos que por supuesto impiden el logro de los resultados propuestos

y dificultan la identificación de los fondos destinados a la administración, conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente; además, al no contar con elementos de valorización de nuestro patrimonio natural y de valoración de los diferentes impactos por él recibidos, es aún más difícil establecer los costos que deben cargarse a la ejecución de los programas y proyectos de la política establecida.

En este campo es recomendable el trabajo conjunto de las EFS con las diferentes instituciones que en los países tienen el encargo de elaborar la información ambiental necesaria para construir los programas de cuentas ambientales, los indicadores ambientales y de gestión ambiental, de tal manera que su control no desconozca las variables y limitantes de este tipo de trabajos y pueda contar con herramientas técnicas en el desarrollo de su control.

Sólo contando con el suficiente conocimiento sobre los recursos naturales y el medio ambiente de cada país, podrán las EFS establecer hasta qué punto su administración, protección y conservación obedece a la planificación de la sostenibilidad del país y podrán alertar oportunamente en apoyo al control político ejercido por el parlamento, sobre los requerimientos legales, financieros o de otro tipo que se deban asumir en esa búsqueda.

Ahora bien, en lo que llamamos control micro -que se refiere al ejercicio de control ejercido por los auditores a una institución o actividad específica- también se carece de elementos suficientes para auditar los recursos naturales y el medio ambiente en su complejidad. Al no contarse con la valoración de la gestión y protección, la herramienta planificadora y ejecutora adelantada puede que se fiscaliza puede encontrarse distorsionada con dificultades para priorizar los objetivos a cumplir, lo que necesariamente influirá en los resultados del control.

Así, en el ámbito del control fiscal ambiental, el auditor se ve enfrentado a la imposibilidad de definir la cuantificación de un daño ambiental causado, elemento clave en lo que implicaría la constitución de los elementos necesarios para un proceso de responsabilidad fiscal

en el que se busque su resarcimiento al considerarse un detrimento, lo que hace que, generalmente, el detrimento fiscal referente a lo ambiental no llega a un nivel procesal y si llega, los vacíos jurídicos impiden que cuente con un resarcimiento.

En general, en la región los inconvenientes jurídicos están relacionados con la realidad política, social y económica, aspectos que marcan prioridades distintas a la ambiental y otorga preeminencia a lo urgente o de corto plazo por sobre las decisiones de mediano y largo plazo; las estructuras tradicionales del derecho deben ser superadas y adaptadas para abordar una temática tan compleja como la ambiental; la normativa ambiental es profusa y difusa en algunos casos. En este sentido, debe incorporar elementos que la tornen eficaz y eficiente; el rol que desempeñan los jueces y fiscales en materia de ambiente y desarrollo sostenible, merece ser apoyado y considerado en el marco de un enfoque y análisis interdisciplinario e intersectorial.

Al estar apoyados para el resarcimiento en un proceso judicial se requiere el fortalecimiento de la función que cumplen los jueces y fiscales, la cual debe incluir el control de una administración ambiental eficiente y la coordinación de esfuerzos entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo; además, las decisiones ambientales deben contar con respaldo económico y técnico, así como con voluntad política.

Como elementos probatorios y requeridos en un proceso dadas las características de la temática ambiental, es preciso considerar la constitución de fueros especializados y tomar en cuenta en los procesos judiciales tanto las metodologías de valoración del ambiente y de los recursos naturales, como el costo de su degradación, además de garantizar la participación del sector técnico y la sociedad civil en la resolución de conflictos ambientales; todo lo anterior sin dejar de lado el análisis sobre el alto costo probatorio y las costas del proceso ambiental, así como las dificultades de hacer efectivas la ejecución de las sentencias ambientales.

Lo anterior debe propiciar diálogos tanto al interior de las EFS como entre pares, que permitan la propuesta y revisión de los elementos legales y técnicos para subsanar o responder a los vacíos y debilidades existentes en los procesos que involucran lo ambiental, sin descuidar la

importancia de la sensibilización tanto de los auditores como de los jueces y fiscales frente al tema.

No obstante, y pese a que es necesario adelantar una labor de concreción frente a lo expuesto anteriormente, se requiere contemplar métodos paralelos de aplicación inmediata para una fiscalización más efectiva, ya que el desconocimiento de un valor técnicamente establecido de los recursos naturales y los servicios ambientales (identificando sus posibilidades presentes y futuras) no impide orientar la utilización eficiente de los recursos naturales y del medio ambiente, ni reducir su degradación y destrucción.

El sentido precautorio que exige el ejercicio del control fiscal sobre la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, debe generar como herramienta auditora, en primer lugar, el acercamiento técnico-conceptual a las metodologías de valoración (de tal manera que el auditor no pierda de vista en su labor esta herramienta de exigencia y le conceda la relevancia que debe tener para quienes están encargados de su administración). Más que con solo el ejercicio de valoración, las EFS deben contar en sus fundamentos de auditoría con herramientas que le permitan al auditor identificar las concepciones metodológicas y el espíritu de las mismas para que se constituyan en un referente de su ejercicio auditor. Desconocer lo anterior prolonga un control numérico-legal que desatiende la complejidad de la relación hombre - naturaleza y que en consecuencia, no puede garantizar el buen uso y administración de los recursos públicos.

Los esquemas legales tradicionales basados únicamente en la cuantificación como elemento determinante de la sanción o condena, no permiten en la mayoría de nuestros países, la consideración de penas alternativas que solo serían sujeto de estudio por los jueces y fiscales una vez se capaciten y comprendan la verdadera dimensión de la problemática ambiental.

Al respecto podrían considerarse algunas experiencias positivas como la sentencia proferida por delito de resistencia a la autoridad en materia forestal que impone al autor una exposición informativa mensual sobre las características de los bosques, su explotación racional, las especies autóctonas y los peligros de la extracción clandestina o abusiva, en las escuelas cercanas a su domicilio y al lugar del delito. (Pcia.

de Córdoba, Argentina), o también considerar penas alternativas a condenados por delitos ambientales, como la divulgación de mensajes de protección ambiental a través de la televisión, o el cuidado de animales en reservas de protección ambiental. (Brasil).

La capacitación a fiscales y jueces en el ámbito ambiental, así como la participación del sector técnico en estos procesos, puede inducir la consideración de la protección ambiental por encima de factores económicos y el estudio de sus impactos y reducir los costos del proceso.

Un elemento fundamental en esta consolidación del elemento ambiental como determinante del avance hacia el desarrollo sostenible al que nos hemos comprometido como países y en el que como EFS tenemos un importante papel a cumplir, es el contar con los ciudadanos, organizados o no, a quienes debe garantizárseles oportunidad y calidad de su participación precedida por la formación calificada específica, sin desconocer sus miradas y saberes presentados con el ánimo de conocer, advertir o comentar acerca de los impactos ambientales negativos o positivos de un proyecto o acción.

Tal y como bien lo señala la INTOSAI, pese a que la mayoría de las EFS no pueden establecer políticas sino que circunscriben su trabajo a la revisión sobre su implementación, ya que de alguna manera están sujetas a la definición de desarrollo sostenible a la cual se encuentre adscrita el país de su ámbito fiscalizador, en desarrollo del control fiscal sobre el medio ambiente en general, su administración, preservación y control, no debe por ningún motivo dejar de lado los elementos técnicos requeridos en un proceso auditor.

Este señalamiento se precisa si, como lo encontramos en análisis realizados sobre trabajos auditores adelantados por las EFS sobre los recursos naturales y el medio ambiente, la mayoría de ellos se limita a diagnósticos ambientales, ejercicios de valoración sobre una actividad o recursos, señalamientos de un deber ser filosófico, entre otros, o a descripciones de cumplimiento de tipo legal y financiero que no atienden la complejidad requerida y los procesos de planificación, recolección de pruebas o ejecución, análisis e informe, indispensables en un proceso auditor con carácter técnico.

Así mismo, en cuanto a la participación ciudadana en problemas medio ambientales, se resalta la labor de la sociedad civil en el caso colombiano al constituirse en promotora de audiencias defensoriales y acciones populares, resultado de las cuales se ponen en evidencia diferentes problemáticas ambientales y sus incidencias sociales y económicas, que pueden constituirse en herramientas de trabajo para el proceso auditor. Las valoraciones en estos casos están directamente ligadas a los diferentes efectos señalados por las comunidades y son ellas quienes, por decirlo de alguna manera, establecen la prioridad de las variables a valorar.

En conclusión, se requiere la definición en el control fiscal ambiental de elementos técnicos que, aplicados en un proceso auditor, permitan establecer de manera oportuna la participación de las EFS con la construcción de un indispensable criterio al interior de los órganos de fiscalización sobre las implicaciones del desarrollo sostenible, así como de las herramientas mínimas necesarias para revisar su articulación en los sectores de la economía afectados.

Más allá de discusiones teóricas sobre las metodologías de valoración, que no obstante se deben conocer al interior de las instituciones fiscalizadoras – las EFS deben establecer criterios específicos sobre evaluaciones y seguimiento al avance hacia el desarrollo sostenible al que se haya comprometido cada país en particular, no solo para establecer su cumplimiento sino para revisar la suficiencia del mismo, basadas en los indicadores establecidos por los diferentes gobiernos, de tal manera que se puedan adelantar las redefiniciones y reorientaciones necesarias.

Esta importante tarea, que encuentra apoyo en los elementos teóricos y técnicos aportados por la INTOSAI y otros organismos como las Naciones Unidas, puede enfrentarse a nivel regional de manera conjunta, más aún si se considera que se ha dado ya un importante paso con la elaboración de una propuesta metodológica común para el desarrollo del control fiscal ambiental que adelantan las EFS de los países de la región, en aras de lograr un estado como lo define Guimaraes “regulador, facilitador, asociativista y estratega, que garantice la calidad y cobertura de los servicios públicos, y que ofrezca los cimientos institucionales y estratégicos para el crecimiento con bases más equitativas que en el pasado”. ■

**BIBLIOGRAFÍA**

Naciones Unidas (1990), Algunas propuestas de contabilidad ambiental, Preliminary Draft of Part Y: General Concepts, New York.

Braibant M. (1993), ¿Qué cuentas ambientales?, Quinto Coloquio de Contabilidad Nacional, Paris,

Instituto Nacional de Estadística y de estudios Económicos, Francia (1986a), Las cuentas satélites del medio ambiente, Collection de l'INSEE, Serie C, No.130, Paris.

Maddala, G.S.; Miller E (1992), Microeconomía, Editorial McGraw Hill, Bogotá.

Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente, INTOSAI, Desarrollo Sostenible: papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2003, Canadá.

Pascal Grosclaude, Universidad de Maryland, Departamento Agricultura y Recursos Económicos, Contabilidad nacional y medio Ambiente, 1993, Traducción para Economía Colombiana, Contraloría General de la República de Colombia, Colombia.

Espejo, Raúl, La construcción de un nuevo discurso de control fiscal, Contraloría General de la República de Colombia, 1998.

La CGR y la Valoración de costos ambientales, Informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente, 1995, Contraloría General de la República de Colombia, Colombia.

GUIMARÃES, Roberto P. (1990a) - "El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio en el Papel del Estado en América Latina", *Estudios Internacionales*, Chile.

- Tierra de Sombras: Desafíos de la sustentabilidad y del Desarrollo Territorial y Local ante la Globalización, Simposio Internacional Integración Regional, Globalización y Desarrollo, Chile , 2001.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990, 1994) - *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Fondo de Cultura Económica, México.

Informe del Club de Roma *Los Límites del Crecimiento* (MEADOWS et al., 1992), Roma.

Diálogo electrónico 2003, Resultados, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN, Banco Mundial, CEPAL, PNUMA, Argentina.

Quiroga, Rayén, Consultora CEPAL, División de medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2001, Indicadores del Desarrollo Sustentable: estado del arte y perspectivas, Chile.

OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1999, Frameworks to measure Sustainable Development, Paris.

*Comisión Técnica Especial de medio Ambiente, OLACEFS, Marco metodológico para el control Fiscal Ambiental, Cartagena Colombia, 2000, Contraloría General de la República de Colombia, Colombia.*