



Por medio de la:



Auditoría Coordinada

Gobernanza de Fronteras

Sumario Ejecutivo con Enfoque Ambiental



Brasilia, 2020



TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN



NELSON EDUARDO SHACK YALTA

Contralor General de la República del Perú

Presidente de la OLACEFS

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República de Chile

Secretario Ejecutivo de la OLACEFS

AUGUSTO NARDES

Ministro del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Presidente del Comité de Creación de Capacidades de la OLACEFS

COMITÉ DE CREACIÓN DE CAPACIDADES

Auditoría General de la Nación de Argentina
Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (Presidencia)
Contraloría General de la República de Chile
Contraloría General de la República de Colombia
Contraloría General de la República de Costa Rica
Contraloría General del Estado de la República del Ecuador
Corte de Cuentas de la República de El Salvador
Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
Auditoría Superior de la Federación de México
Contraloría General de la República de Panamá
Contraloría General de la República de Paraguay
Contraloría General de la República del Perú
Cámara de Cuentas de la República Dominicana
Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay



Por medio de la:



Auditoría Coordinada

Gobernanza de Fronteras

Sumario Ejecutivo con Enfoque Ambiental



Brasilia, 2020



TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN

© Copyright 2020, Tribunal de Cuentas de la Unión

Impreso en Brasil

Los conceptos y opiniones expresados en las obras doctrinales son de responsabilidad de sus autores.

Se permite la reproducción de esta publicación, en parte o en su totalidad, sin cambiar el contenido, siempre y cuando sea mencionada la fuente y no haya objetivo comercial alguno.

www.olacefs.com

Esta auditoría coordinada es fruto del esfuerzo conjunto de diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Los informes nacionales e informaciones adicionales pueden obtenerse en las siguientes direcciones electrónicas:

Argentina * www.agn.gob.ar
Bolivia * www.contraloria.gob.bo
Brasil * www.tcu.gov.br
Chile * www.contraloria.cl
Colombia * www.contraloria.gov.co
Costa Rica * www.cgr.go.cr
Ecuador * www.contraloria.gob.ec
El Salvador * www.cortedecuentas.gob.sv
Honduras * www.tsc.gob.hn
México * www.asf.gob.mx
Paraguay * www.contraloria.gov.py
Perú * www.contraloria.gob.pe
República Dominicana * www.camaradecuentas.gob.do

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Gobernanza de Fronteras: Auditoría coordinada / Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). – Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), 2020.

40 p. : il. color -

La auditoría se desarrolló dentro del plan de trabajo del Comité de Creación de Capacidades (CCC) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), bajo la coordinación del Tribunal de Cuentas de la Unión, con la participación de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Esta acción de control cuenta con el apoyo técnico de la Cooperación Alemana a través de GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH – como parte del proyecto Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental, que se está implementando en asociación con TCU y OLACEFS.

1. Auditoría coordinada. 2. Gobernanza de Fronteras. 3. Medio Ambiente. 4. Políticas ambientales fronterizas



MINISTRO AUGUSTO NARDES

Presidente del CCC

Presentación

Este informe se presenta como resultado de la Auditoría Coordinada de Gobernanza de Fronteras, cuyo objetivo fue contribuir al fortalecimiento de la buena gobernanza regional, mediante la evaluación de las políticas públicas aplicadas en las fronteras de los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), con enfoque en dos ejes temáticos: desarrollo y seguridad. Este informe presenta los hallazgos y conclusiones en materia ambiental, dentro del primer eje temático sobre desarrollo.

Esta auditoría se realizó bajo el liderazgo del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, en el marco de actividades del Comité de Creación de Capacidades (CCC) de la OLACEFS. Participaron en la auditoría las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de 13 países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil (coordinadora), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Para este trabajo, las EFS participantes aplicaron el Índice de Gobernanza de Políticas Nacionales de Fronteras (iGPNFron). Con este esfuerzo conjunto se busca contribuir a un mayor impacto del trabajo regional en el perfeccionamiento de las políticas públicas fronterizas con incidencia en la gobernanza ambiental de cada país y, en consecuencia, del desarrollo sostenible en la región.

Este sumario ejecutivo, la Guía Práctica de Auditoría con el detalle metodológico de esta auditoría, así como otros materiales, están disponibles en el sitio de la OLACEFS <https://www.olacefs.com/auditorias-coordinadas/>. Informaciones adicionales pueden ser obtenidas junto la Presidencia del CCC en el correo ccc@tcu.gov.br o en consulta a los sitios web de las EFS participantes, donde podrá incluso encontrar el informe nacional correspondiente.

Por fin, debo agradecer el apoyo brindado por la OLACEFS, por los Titulares de las EFS participantes y por todas las instituciones y personas involucradas en este valoroso trabajo. Mención especial merece el apoyo técnico brindado por la Cooperación Alemana, por medio de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, al posibilitar la capacitación de los auditores en la temática, así como la realización de esta auditoría coordinada, en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental, implementado por el TCU y la OLACEFS.

Índice

5	INTRODUCCIÓN
7	VISIÓN GENERAL
11	HALLAZGO 1
16	HALLAZGO 2
20	HALLAZGO 3
23	HALLAZGO 4
26	CONCLUSIÓN
28	APÉNDICE A: LISTA DE ACRÓNIMOS
29	APÉNDICE B: LISTA DE FIGURAS Y TABLAS
30	APÉNDICE C: METODOLOGÍA
35	AGRADECIMIENTOS

Introducción

Las regiones fronterizas son áreas que requieren especial atención de los países, ya que, además de estar lejos de los principales centros de gobierno en la mayoría de los casos, las diferencias legales, jurisdiccionales y socioeconómicas entre los países vecinos incrementan la rentabilidad de las actividades ilícitas, el grado de violencia y el poder de los traficantes de estupefacientes, armas y personas, así como la biopiratería, hechos

que se ven agravados por el subdesarrollo típico de estas regiones en América Latina y el Caribe y las vulnerabilidades resultantes de la aplicación de políticas públicas desarticuladas y no específicas para dichos territorios.

Conscientes de este problema, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Honduras, México,

FIGURA 1 Países participantes en la auditoría coordinada



Fuente: Elaboración propia del TCU.

Paraguay, Perú y República Dominicana, bajo la coordinación del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU), suscribieron el acuerdo, en el ámbito de la OLACEFS, para llevar a cabo una auditoría coordinada para evaluar el nivel de implementación de buenas prácticas de gobernanza en las políticas de seguridad pública y desarrollo en las regiones fronterizas de los países en cuestión, con el fin de mejorar la implementación y gestión de acciones gubernamentales en estas regiones. Esta iniciativa se impulsó en el marco de actividades del Comité de Creación de Capacidades (CCC) de la OLACEFS, instancia liderada por el TCU.

A partir de esta iniciativa conjunta, surgió la oportunidad de evaluar, con el debido énfasis, la gobernanza de las políticas públicas destinadas a la conservación y la explotación racional del medio ambiente fronterizo, que constituye el tema de este informe. Así, este informe se centra en la calidad de los factores estructurales vinculados a la gobernanza de las políticas nacionales de fronteras y no en el desempeño de la gestión de estas políticas. Cabe resaltar que el análisis y las conclusiones fueron realizadas de forma consolidada, manteniéndose la identificación y respectivos datos específicos de cada país, respetando lo que fue acordado por los miembros de la Olacefs y el derecho propio, la autonomía y soberanía de las naciones participantes.

Para elaborar las preguntas de auditoría, se partió de la percepción de que las acciones estatales implementadas en las regiones fronterizas de los países participantes, en general, están fragmentadas y/o presentan traslapes y lagunas en la actuación de sus

organizaciones. Por lo tanto, las preguntas se centraron en la adecuación de los niveles de adopción de buenas prácticas de gobernanza en las políticas fronterizas nacionales, especialmente en el área del medio ambiente, teniendo en cuenta los componentes de institucionalización, planeación, coordinación y monitoreo, medidos por el Índice de Gobernanza de las Políticas Nacionales Ambientales Fronterizas (iGPNFron), cuyo objetivo es mostrar la capacidad de los gobiernos nacionales para planear, implementar y evaluar las políticas fronterizas nacionales.. La evaluación se realizó de acuerdo con los principios fundamentales de la auditoría del sector público ISSAI 100, los principios de la auditoría de desempeño ISSAI 300 y la norma de auditoría de desempeño ISSAI 3000.

El informe se desarrolla en cuatro capítulos principales, cada uno de los cuales describe el diagnóstico y las propuestas para mejorar la gobernanza de las políticas públicas típicas del entorno fronterizo para los cuatro componentes evaluados: institucionalización, coordinación y coherencia, planes y objetivos, así como su monitoreo y evaluación.

Los detalles de la metodología para establecer los parámetros del componente del índice, así como los pasos a seguir para la realización de la auditoría, se encuentran en el Apéndice C. En anexo a la versión digital del informe, se incluye la Guía de Práctica de Auditoría con las especificidades metodológicas, incluyendo el modelo teórico para la evaluación de la gobernanza de la política fronteriza nacional. El archivo estará disponible en <https://www.olacefs.com/auditorias-coordinadas/>

Visión general

Frontera es el espacio de contacto e interacción entre naciones, que tiene diferentes definiciones – formal o informalmente – en cada país. Para efectos de esta auditoría, se definió como zona fronteriza al espacio territorial formado por los municipios (urbanos y rurales) de Estados vecinos a lo largo de la línea divisoria entre los países de América Latina y el Caribe que participaron en esta auditoría.

Las Políticas Públicas ambientales en el área fronteriza, para los propósitos de este documento, comprenden el conjunto articulado y estructurado de acciones gubernamentales que buscan cambiar la realidad actual del medio ambiente en las regiones fronterizas mediante la movilización política y administrativa, con el propósito de asignar recursos y esfuerzos para resolver sus problemas, especialmente en las áreas

de conservación y explotación racional de los recursos naturales, abarcando sus respectivos procesos de trabajo, en un entorno de integración entre las naciones, según lo definido por las EFS que participan en el trabajo.

El término gobernanza de las políticas públicas ambientales en el área fronteriza, a su vez, se refiere a los acuerdos entre las organizaciones internas de cada país que operan en estas regiones y también entre países vecinos que condicionan la forma en que las diversas políticas aplicadas a la región interactúan entre sí, y están formuladas, implementadas y evaluadas, en beneficio de la sociedad local y nacional, abarcando los componentes de institucionalización, planeación, coordinación y monitoreo, que influyen directamente en el desempeño de la gestión.

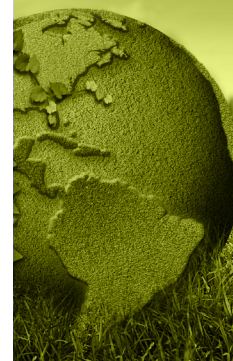


FIGURA 2 Componentes del estudio de políticas públicas ambientales de frontera



Fuente: Elaboración propia del TCU.

Se supone que las diversas políticas públicas deben estar en equilibrio en términos de prioridad gubernamental, especialmente en las regiones fronterizas, generalmente situadas lejos del centro de gobierno y con la presencia de varios actores gubernamentales nacionales y extranjeros involucrados, lo que aumenta la necesidad de adopción de buenas prácticas de gobernanza, con el fin de que la gestión de sus procesos de trabajo sea eficiente y se oriente hacia el desarrollo sostenible.

En América Latina y el Caribe, las prioridades nacionales se han basado históricamente en la preocupación por garantizar la soberanía

territorial, ya que sus países se centraron más en defender sus fronteras, imponiendo restricciones para evitar, o al menos limitar, la integración entre personas de ambos lados de la frontera, en nombre de la seguridad nacional.

Sin embargo, las fronteras nacionales han sufrido los efectos de la aplicación de políticas públicas desarticuladas, así como la consecuente dispersión de recursos en inversiones inconexas y proyectos fragmentados, con un bajo impacto en la generación de empleos formales. En la mayoría de los países en América Latina y el Caribe, estos territorios tienen bajas densidades

poblacionales, conflictos por la posesión de la tierra, presencia de organizaciones criminales transnacionales, degradación ambiental y escasez de infraestructura, inversiones y oportunidades de empleo y generación de ingresos para la población local.

En este contexto, el problema ambiental alcanza niveles relevantes, ya que dicha región alberga biomas con alta biodiversidad y gran riqueza mineral, al mismo tiempo que enfrenta problemas complejos relacionados con la integridad del medio ambiente fronterizo.

De hecho, América Latina y el Caribe tienen áreas significativas de bosques ecuatoriales y tropicales, como el bosque amazónico y atlántico (costa este de Brasil), desiertos (norte de México y norte de Chile), humedales (este de Bolivia, medio oeste de Brasil y norte de Paraguay y en el Golfo de Fonseca, en el océano Pacífico de los países Honduras, El Salvador y Nicaragua), praderas (sur de Brasil y Pampas de Argentina) y sabanas (en varios lugares de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela).

En estos biomas, según el informe Recursos Naturales en UNASUR publicado en 2013 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹, se encuentran aproximadamente el 30% de los recursos hídricos renovables totales del mundo y el 21% de la superficie forestal del planeta. A modo de ilustración, también existen un 65% de las reservas mundiales de litio, 42% de plata, 38% de cobre, 33% de estaño, 21% de hierro, 18% de bauxita y 14% de níquel, y 33 % de la producción mundial de

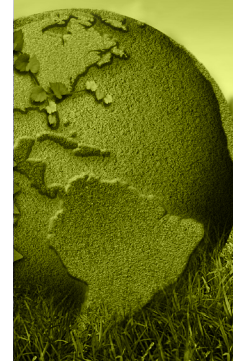
bioetanol, 25% de biocombustibles y 13% de petróleo.

Los problemas fronterizos relacionados con las actividades gubernamentales varían desde la dificultad de lograr un buen nivel de gobernanza en las políticas aplicadas a la región, en la gestión de recursos naturales compartidos con países vecinos – especialmente en biomas sensibles y estratégicos –, en la gestión de seguridad – incluidas actividades de inmigración y tránsito de bienes y servicios –, hasta la gestión del desarrollo sostenible de estas regiones, en gran parte poco desarrolladas y pobladas.

Las diferencias legales y socioeconómicas entre los países vecinos proporcionan un entorno favorable para la proliferación de actividades ilícitas, lo que puede dar lugar a los principales problemas ambientales detectados, a saber, la contaminación, la deforestación, el agotamiento del suelo, la biopiratería y la disminución de la biodiversidad, con potencial para contribuir a la extinción de importantes especies animales y vegetales.

El mal funcionamiento de los componentes de gobernanza de las políticas públicas aplicadas en este espacio territorial, en la mayoría de los países, dificulta el cambio del escenario descrito. Existen problemas con la identificación clara y formal de los roles de los principales interesados, inconsistencia y desalineación entre los órganos involucrados con respecto al rumbo a seguir, así como desacuerdos sobre la priorización de objetivos establecidos.

¹ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3116/1/S2013072_es.pdf



Por otro lado, las zonas fronterizas de América Latina y el Caribe cuentan con diversos potenciales para explotar, como el turismo, los bosques, las tierras fértiles, el potencial hídrico y mineral, además de ser rutas para la comunicación comercial y social internacional.

La forma más visible de resolver los principales problemas ambientales que existen hoy en día en las zonas fronterizas es la acción coordinada entre países vecinos, a fin de dar coherencia entre las políticas públicas en

ambos lados de la frontera, propiciando una acción armonizada y homogénea en relación con los biomas compartidos.

En este contexto, las EFS, debido a su mandato y legitimidad adecuados y bien definidos, desempeñan un papel relevante en las evaluaciones e influyen en los gobiernos centrales de los países de América Latina y el Caribe para que actúen con el objetivo de superar los problemas y aprovechar el potencial de estas regiones.

Hallazgo 1

Los índices de las buenas prácticas de gobernanza en la institucionalización de políticas ambientales fronterizas por debajo del nivel aceptable tienden a comprometer el funcionamiento y la preservación del medio ambiente en la frontera.

Debido a omisiones y deficiencias en las normas que definen las políticas de explotación y preservación del medio ambiente transfronterizo, la tasa promedio de gobernanza en la institucionalización de las políticas ambientales fronterizas de los trece países que participaron en este trabajo se consideró inferior a lo aceptable (intermedio), lo que puede resultar en una baja legitimidad y el fracaso en la formulación de políticas. Esto podría tener un impacto manifiesto en inestabilidad, en objetivos y estrategias, imprevisibilidad en la provisión de recursos, indefinición de competencias y ausencia de coherencia entre los programas y las autoridades públicas (generación de lagunas, superposiciones y otras ineficiencias).

La institucionalización de la política de explotación y preservación ambiental de las áreas fronterizas está relacionada con el nivel de definición de las responsabilidades, acciones y actividades de los agentes responsables de su implementación. También está relacionada con la legitimidad, entendida, ésta como una percepción general de que las acciones en ese sentido son necesarias, importantes y deseables.

Para identificar estas características, se consultó a los principales responsables de los órganos involucrados en la acción del entorno fronterizo. Se buscó conocer si existía una norma oficial para definir el trabajo conjunto de los actores involucrados en la explotación y preservación del medio ambiente en la frontera, las funciones y responsabilidades de las partes implicadas, así como los procesos de toma de decisiones, los objetivos políticos de la acción conjunta y la previsión de formas de monitorear la acción conjunta.

En consecuencia, la gradación de los niveles de gobernanza se dispuso en base a la medida en que los agentes públicos involucrados en la explotación y preservación ambiental se adhieren o no a los aspectos relacionados con cada componente de gobernanza evaluado. Al agregar cada aspecto relacionado con el componente de gobernanza, se obtuvo una puntuación por componente. De este modo se establecieron cinco niveles de clasificación, de acuerdo con el porcentaje de adhesión a los aspectos de gobernabilidad por parte de las entidades involucradas en la explotación y preservación del medio ambiente, representados en la siguiente escala de colores:

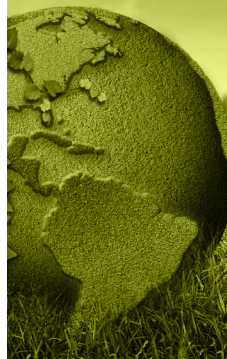


TABLA 1 Clasificación del iGPNFron por niveles de gobernanza

Nivel de Gobernanza	Porcentaje de Adhesión
Insuficiente	0-20%
Inicial	21-40%
Intermedio	41-60%
Aceptable	61-80%
Avanzado	81-100%

Con base en la información presentada por los ejecutores y verificada por las EFS de los países que participaron en el presente estudio, se definieron los iGPNFron, compuestos por criterios homogéneos, para la comparabilidad de los resultados obtenidos, propiciando la diseminación de

buenas prácticas identificadas en el curso del trabajo. Vea en el Apéndice C el detalle metodológico.

La siguiente figura muestra los resultados del iGPNFron determinados por las EFS de los países participantes:

FIGURA 3 Índices de Gobernanza en la institucionalización de políticas de protección ambiental en fronteras por país



Fuente: Elaboración propia del TCU con base en los indicadores aportados por las EFS de los países participantes. La identificación de los demás países fue omitida a solicitud de los participantes.

Se descubrió que siete de los trece países (aproximadamente el 54%) tenían un nivel inferior al aceptable (por encima del 60% de puntuación) de gobernanza en cuanto al tema de institucionalización.

La institucionalización de una política pública va más allá de la definición de la acción conjunta de los actores involucrados. Está relacionada con la legitimidad, incluida la obtención de los recursos necesarios para su correcto funcionamiento. Por lo tanto, una baja institucionalización puede debilitar el alcance de los resultados deseados, dejando precaria e inestable a la política, ya que su continuidad puede depender de la buena voluntad de los agentes políticos.

En general, se encontró que las políticas públicas carecen de una formalización adecuada y suficiente con respecto a la definición de la actuación de los países en

la explotación y conservación del medio ambiente fronterizo. La mayoría de los países participantes encontraron que, de hecho, se aplica la misma política en el entorno de la frontera que en la totalidad del territorio nacional, haciendo caso omiso, a veces, de las particularidades relativas a la región.

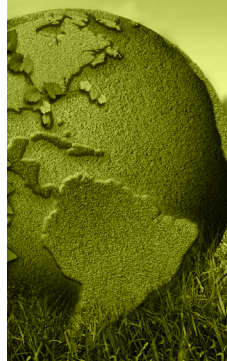
Esto dificulta la supervisión del medio ambiente y el desarrollo sostenible en las zonas fronterizas – algunas de las cuales son biomas únicos, compartidos entre dos o más países –, toda vez que la coordinación de los organismos involucrados, así como la cooperación con los países vecinos, dependen de la existencia de normas que rijan estas actividades.

Esto propicia distintas debilidades en la implementación de la preservación del medio ambiente fronterizo, como la inestabilidad de objetivos y estrategias integradas, la

FIGURA 4 Región del Pantanal localizada en la frontera entre Brasil, Paraguay y Bolivia, con gran potencial turístico



Fuente: Disponible en <https://www.gettyimages.com/detail/photo/pantanal-photographed-in-corumb%C3%A1-mato-grosso-do-sul-royalty-free-image/1091836810>



imprevisibilidad de la disponibilidad de recursos para la acción conjunta, el bajo grado de coherencia entre los programas y los actores públicos, la ausencia de instrumentos formales para la coordinación y la falta de sistemas dedicados a monitoreo y evaluación, rendición de cuentas y gestión de riesgos.

Además, puede haber dificultades para el establecimiento de acuerdos internacionales en el sentido de la realización de esfuerzos conjuntos por parte de varios países para promover la explotación sostenible del medio ambiente de las regiones fronterizas. Este escenario puede conducir a tratamientos divergentes en ambientes de biomas similares, generando desequilibrios y potencial para agravar situaciones desfavorables, lo que puede conducir, en casos extremos, a la desaparición del bioma o especies endémicas relacionadas.

A continuación se muestran imágenes de los humedales del Pantanal, un ejemplo de un bioma compartido por tres países que participan en la auditoría:

Dado el escenario evaluado, se puede ver que las consecuencias de la baja institucionalización en relación con las políticas de explotación y preservación ambiental en las fronteras tienen repercusiones en la gestión del medio ambiente fronterizo. Una buena institucionalización permitirá una mayor claridad y organización en el desempeño de los órganos, así como influir en una mayor eficiencia de la acción conjunta de los entes involucrados hacia un objetivo común.

Las causas asociadas con la situación encontrada se vinculan a aspectos rela-

cionados con la insuficiencia normativa que rige las acciones públicas para el medio ambiente, como la definición insuficiente de la acción conjunta de las agencias involucradas en la preservación y explotación del medio ambiente transfronterizo.

Los roles y responsabilidades definidos de manera poco clara o incluso indefinidos, dificultan las acciones, especialmente en el nivel operativo, de las autoridades públicas en la vigilancia y conservación del medio ambiente. Más aún, la definición insuficientemente clara de los objetivos políticos de la acción conjunta dificulta la orientación de las acciones y estrategias a seguir, dada la carencia de objetivos comunes orientados a la obtención de resultados similares. Finalmente, la previsión insuficiente o inexistente de formas de monitorear la acción conjunta socava las acciones de mejora continua relacionadas con cualquier política pública.

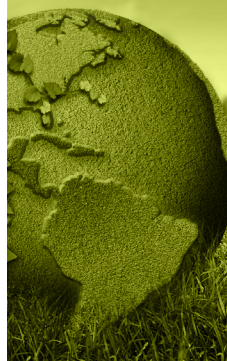
Una de las buenas prácticas observadas se refiere a la utilizada por Brasil en sus políticas relacionadas con la seguridad fronteriza. Se estableció por norma un Programa Integrado de Protección Fronteriza (PPIF), compuesto por varias agencias que actúan en el campo de la seguridad pública, responsables de guiar la acción estatal, en sus diversos niveles, hacia un objetivo común: la protección de zonas fronterizas contra crímenes típicos de la región.

Sobre esta base, sería posible establecer un programa similar enfocado a la protección del medio ambiente fronterizo y de su explotación sostenible.

Otra buena práctica observada fue adoptada por Perú, cuando aprobó el Decreto

019-2018-RE, que corresponde a la Política Nacional de Desarrollo e Integración en la Frontera. Es el establecimiento, por norma, del cumplimiento obligatorio de la implementación de mecanismos de monitoreo para el desarrollo y la integración fronteriza por parte de todas las entidades del país, en todos los niveles de gobierno, con instancias de coordinación y articulación y entes responsables. Dicha iniciativa podría aplicarse específicamente al medio ambiente.

Con la implementación de mejoras en la institucionalización de la política de explotación y preservación del medio ambiente fronterizo, se espera una mayor legitimidad de estas políticas, el establecimiento de más asociaciones y tratados entre los países involucrados, así como una mejora en la conciencia de la importancia del mantenimiento de biomas compartidos. Esto mejoraría la gestión, la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales transfronterizos.



Hallazgo 2

Las políticas de explotación y preservación del medio ambiente fronterizo de los países participantes mostraron índices de buenas prácticas gubernamentales por debajo del nivel considerado como aceptable en el tema de coordinación.

Debido a la insuficiente definición de la acción conjunta de las instituciones relacionadas con la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo, el índice promedio de gobernanza en materia de coordinación y coherencia de las políticas ambientales fronterizas de los trece países que participan en este trabajo se consideró por debajo del nivel aceptable (intermedio), lo que podría conducir a lagunas y superposiciones en las acciones de los diversos actores involucrados y, en consecuencia, impactar en el aumento innecesario de costos y en el empeoramiento de la calidad de las acciones de conservación del medio ambiente transfronterizo.

En un contexto complejo, como la ejecución de políticas públicas nacionales que invo-

lucra a distintos organismos y entidades gubernamentales con competencias diferentes y complementarias, la coordinación entre los diversos actores involucrados adquiere especial relevancia, ya que se presenta como un factor de cohesión y coherencia, responsable de mitigar los impactos de superposición y fragmentación en la acción conjunta del gobierno.

En este contexto, se buscó evaluar factores como la existencia de instancias para la articulación de acción conjunta, la existencia de un modelo de acción conjunta, la designación de un líder responsable del esfuerzo de colaboración, así como el intercambio de recursos y los canales de comunicación.

La siguiente figura presenta los resultados del iGPNFron en la coordinación de las políticas ambientales aplicadas a la región fronteriza, según lo determinado por las EFS de los países participantes:

FIGURA 5 Índices de Gobernanza en la coordinación de políticas de protección ambiental en las fronteras



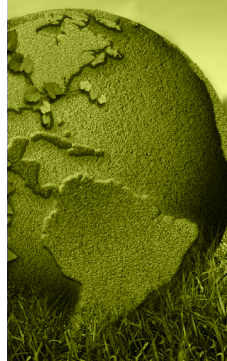
Fuente: Elaboración propia del TCU con base en los indicadores aportados por las EFS de los países participantes. La identificación de los demás países fue omitida a solicitud de los participantes.

Solo tres países obtuvieron un índice de gobernanza considerado aceptable o superior del total de trece participantes en el estudio.

Las políticas públicas necesitan cada vez más coordinación para obtener los mejores resultados, ya que el desempeño armonioso y coordinado de varias instituciones unidas por las mismas premisas tendrá un mayor potencial para alcanzar los objetivos y hacerlo de manera más eficiente, evitando

la fragmentación de la misión, superposición de programas o inconsistencia de la acción del gobierno.

En el tema de coordinación se evaluaron, en resumen, cinco factores: definición de instancias para la articulación, modelo de acción conjunta, nombramiento de líder coordinador del esfuerzo de colaboración, intercambio de recursos y existencia de canales de comunicación dirigidos a la



acción conjunta. El índice de gobernanza más bajo obtenido por los análisis de las EFS se relacionó con el intercambio de recursos – sean financieros, humanos, materiales, de sistemas o de infraestructura – entre las entidades a cargo de la explotación y la preservación del medio ambiente.

Los efectos de una baja coordinación de las políticas públicas implican desde el conflicto de competencia entre dos o más entidades participantes en el proceso, hasta la aparición de lagunas o superposiciones en la definición de la actuación de los organismos involucrados.

Dependiendo del grado de existencia de brechas y superposición, junto con la deficiencia o falta de liderazgo como factor de integración entre los diversos actores involucrados en el esfuerzo conjunto de la acción gubernamental, puede ocurrir que la implementación de la política se lleve a cabo de manera desarticulada. En este contexto, un posible escenario sería el impacto negativo en los objetivos, es decir, el uso sostenible de los recursos naturales.

Como se observó en la ejecución del trabajo, las causas principales de una coordinación insuficiente en la gobernanza de las políticas de explotación y preservación ambiental están relacionadas con la existencia de la definición de funciones y atribuciones clave de los organismos responsables. La falta de un modelo de acción conjunta compromete la ejecución coordinada dirigida a alcanzar los fines de la política. Además, la falta o la insuficiencia de instancias de alineación de acciones contribuyen a la existencia de superposiciones y brechas.

Los factores citados contribuyen a que los actores sólo tengan en cuenta su propio papel, cuando se deberían considerar en el contexto de una política más amplia. Esto se debe a que las atribuciones se dividen comúnmente entre los órganos actuantes. Se puede citar como ejemplo las atribuciones de verificación del cumplimiento de la legislación en el medio administrativo, por lo general, a cargo de agencias ambientales, y las atribuciones relativas a la verificación de la comisión de delitos ambientales, comúnmente asignadas a organismos especializados en la totalidad o en varias especies de investigaciones criminales. En otras palabras, la alineación de las acciones y la articulación de los actores cuyas atribuciones conforman la política de explotación y preservación del medio ambiente fronterizo, y que caracterizan una acción coordinada, tendrán el potencial de aumentar la eficiencia e incrementar la eficacia de la política.

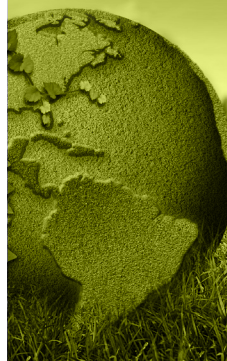
Una de las principales buenas prácticas observadas es el Plan de Desarrollo Regional Integrado Trifinio, que abarca El Salvador, Guatemala y Honduras. Dicho plan va más allá de la preservación del medio ambiente, al contemplar un proyecto de racionalización de energía y protección del medio ambiente, por tres países que comparten fronteras entre sí. Por lo tanto, es un ejemplo de coordinación en la preservación ambiental transfronteriza.

Otro ejemplo de posible buena práctica se refiere al resultado de las discusiones entre Perú, Colombia y Brasil, tras la reunión del 6 de septiembre de 2019, para coordinar las acciones de defensa del bioma amazónico, compartido por estos tres países. Es de

mencionar que el propósito de dicha reunión para el bien de la Amazonía consiste en “Establecer un pacto que busque su conservación, desarrollo y uso sostenible en beneficio de las comunidades que habitan en ella con pleno respeto a sus respectivas soberanías nacionales”².

Entre los resultados esperados de la mejora en la coordinación de políticas de varios países está la mejor gestión de biomas únicos, como el Pantanal y el Amazonas, a través de la acción bilateral (o multilateral) integrada entre países.

2 Visto en https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2019/08/27/interna_mundo,779448/peru-e-colombia-ajuda-a-amazonia.shtml



Hallazgo 3

Los índices de buenas prácticas de gobernanza en planes y objetivos para las políticas ambientales fronterizas por debajo del nivel aceptable tienden a comprometer la alineación de las acciones con los resultados e impactos previstos en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.

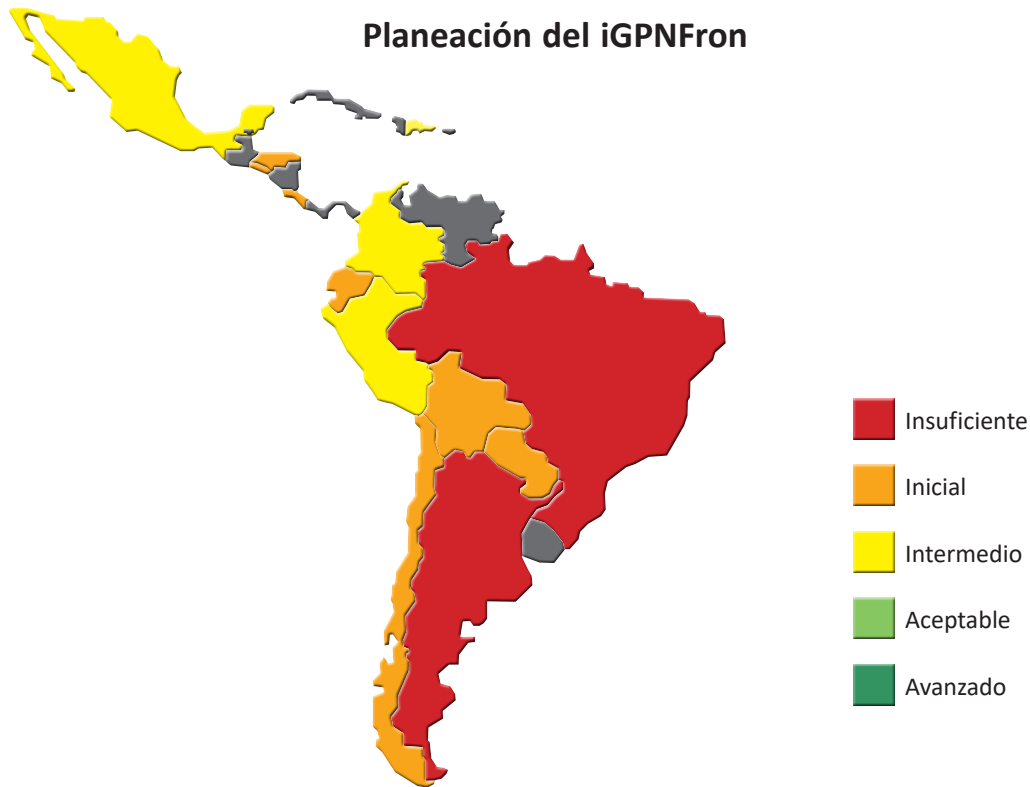
Debido a la falta de claridad o inconsistencia en la lógica de intervención de políticas para la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo, el índice promedio de gobernanza en los planes y objetivos de política ambiental fronteriza de los trece países que participan en este trabajo se consideró por debajo del nivel aceptable (inicial), lo que podría conducir a desalineación de los componentes de la intervención en cuanto a los objetivos definidos y los problemas a ser atacados por las políticas públicas, lo que perjudica la planeación estratégica, que se traduciría en un impacto sobre la eficiencia y la efectividad de los resultados previstos para la preservación ambiental de las fronteras.

De acuerdo con las buenas prácticas internacionales, contenidas en el Referencial de Evaluación de Gobernanza de Políticas Públicas³ publicado por el TCU en 2014, las políticas públicas deben poseer cohesión interna, de modo que los objetivos y las metas se definan de acuerdo con la intervención del gobierno que se planea implementar. Por lo tanto, es importante que haya coherencia en la lógica de intervención adoptada por el poder público, traducida en coherencia entre agentes, productos y actividades diseñados con los resultados e impactos deseados del cambio proyectado en función del problema identificado.

3 Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>

La siguiente figura muestra los resultados del iGPNFron en cuanto a la planeación de las políticas de explotación y conservación del medio ambiente, determinados por las EFS de los países participantes:

FIGURA 6 Índices de Gobernanza en la planeación de políticas de protección ambiental en las fronteras



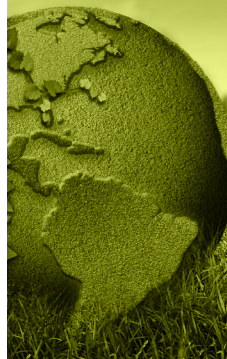
Fuente: Elaboración propia del TCU con base en los indicadores aportados por las EFS de los países participantes. La identificación de los demás países fue omitida a solicitud de los participantes.

Doce de los trece países presentan un índice de gobernanza de los planes y objetivos en materia de explotación y preservación de medio ambiente fronterizo ambiental a un nivel por debajo del considerado aceptable.

Además de que la legitimidad y acción coordinada de las instituciones involucradas sean buenas, es importante que una política pública posea una lógica de intervención consistente. En otras palabras, una buena

alineación entre los impactos previstos, los objetivos deseados, los recursos disponibles y las tareas diseñadas, es una herramienta importante para la efectividad de la explotación sostenible y la preservación del medio ambiente fronterizo.

Uno de los principales factores responsables del desempeño de la política está relacionado con la existencia de una planeación conjunta por parte de las entidades relacionadas.



Como se trata de una política pública, realizada conjuntamente por varios actores, los roles de cada uno de ellos contribuyen al logro de un objetivo común. En este sentido, es importante que la planeación considere los planes y objetivos individuales dentro de un contexto más amplio: el de los objetivos de política pública en su conjunto.

Los resultados, sin embargo, muestran que la mayoría de los países han sido calificados con el nivel “inicial” respecto a los temas de planeación conjunta de las diversas instituciones involucradas en la explotación y preservación del medio ambiente.

Como resultado de una gobernanza insuficiente en términos de planes y objetivos, se destaca la falta o la insuficiente cohesión interna de la acción conjunta. Las inconsistencias en la lógica de intervención existente en el diseño de la política pueden llevar a una definición errónea de la priorización de la acción conjunta, generándose esfuerzos en un sentido divergente al de los resultados y objetivos previstos. En otras palabras, perseguir los objetivos individuales de cada entidad gubernamental responsable de explotar y preservar el entorno fronterizo, sin tener en cuenta el objetivo político más amplio, puede conducir a resultados e impactos que no son consistentes con los que realmente se pretende alcanzar a través de la intervención gubernamental.

Las causas están relacionadas principalmente con la falta de planeación en términos de política pública. En la mayoría de los casos, lo que se observa es la existencia de una planeación de cada agencia, considerando sólo su desempeño aislado. Los estudios de buena gobernanza indican que sería necesaria una planeación integral, considerando los objetivos de la acción conjunta, para lograr el propósito de la política de explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.

No se identificaron buenas prácticas específicas aplicadas a la planeación para la preservación y explotación del medio ambiente fronterizo. Sin embargo, la elaboración de la planeación en el área de seguridad por parte del Programa Integrado de Protección Fronteriza (PIFP) de Brasil puede considerarse aplicable, dado que está adaptada al entorno fronterizo. Esto se debe a que se trata de una planeación integrada, que involucra a varias agencias en sus competencias, bajo la coordinación designada de una de ellas, con el objetivo de lograr los resultados de una política pública a través de la acción conjunta.

Se espera que la mejora de la gobernanza en este tema se traduzca en coherencia en la lógica de intervención propuesta para la política. Esto aumentará la probabilidad de una explotación sostenible del medio ambiente fronterizo del que disfruten dos o más países.

Hallazgo 4

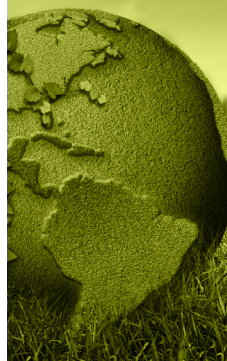
La implementación de sistemas de monitoreo de las políticas de explotación y conservación del medio ambiente podría mejorar la retroalimentación de información a ser utilizadas en la planeación, posibilitando la adecuación o reorientación de la política.

Debido a la falta de un sistema de monitoreo o la insuficiencia en la definición de un sistema de este tipo, que disponga de datos confiables y suficientes y de la comunicación de los resultados de la evaluación de las políticas de explotación y conservación del medio ambiente fronterizo, el índice promedio de la gobernanza en el monitoreo y evaluación de las políticas ambientales fronterizas de los trece países que participan en este trabajo se consideró con un nivel inferior al aceptable (inicial), lo que podría conducir a la no detección de fallas y oportunidades de mejora en las actuales políticas y, en consecuencia, traducirse en imprevisibilidad y falta de respuesta del poder público a los problemas y fallas que quizás ocurrieron.

Después de identificar un problema, y formular e implementar las políticas públicas correspondientes para atenderlo, es importante contar con procedimientos de

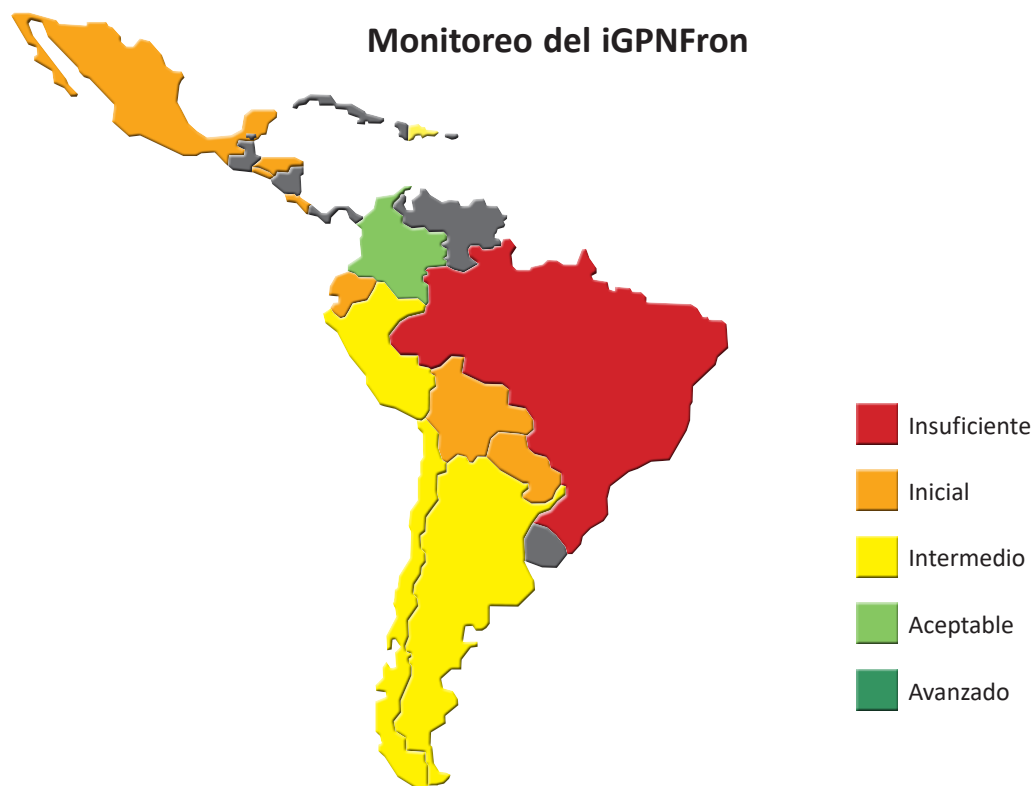
verificación para una mejora continua, con el fin de adaptar la gestión a los desafíos no identificados durante la fase de planeación de las políticas.

En este contexto, se evaluó el aspecto de monitoreo de las políticas públicas para la explotación y preservación del medio ambiente transfronterizo de los países participantes. Para ello, se evaluaron factores como la existencia de un proceso de trabajo definido para el monitoreo y evaluación constantes de la acción gubernamental conjunta; el uso de indicadores de desempeño en este proceso de monitoreo; la existencia de informes periódicos sobre el progreso de dichos indicadores; si existe divulgación de los resultados del monitoreo y evaluación de la acción del gobierno, así como si los resultados de tales evaluaciones se utilizan efectivamente en los procesos de revisión y mejora de la actuación del gobierno.



La siguiente figura muestra los resultados iGPNFron en relación con el monitoreo de las políticas de explotación y conservación del medio ambiente, determinados por las EFS de los países participantes:

FIGURA 7 Índices de Gobernanza en el monitoreo y la validación de políticas de protección ambiental en las fronteras



Fuente: Elaboración propia del TCU con base en los indicadores aportados por las EFS de los países participantes. La identificación de los demás países fue omitida a solicitud de los participantes.

Doce de los trece países que participaron en la auditoría mostraron índices de gobernanza inferiores a los aceptables en el monitoreo de las políticas de explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.

Una política pública debe contar con una rutina para controlar sus acciones, comprobar sus resultados y utilizarlos en la promoción de mejoras de la política. El progreso de las operaciones inherentes a la política pública debe ser monitoreado constantemente y sus

resultados evaluados periódicamente, con miras a lograr los objetivos programados y mejorar el desempeño gubernamental.

Los resultados indican que, en general, los países evaluados no tenían un nivel aceptable de gobernanza para la evaluación y el monitoreo de políticas para la explotación y preservación del entorno transfronterizo, ya sea debido a la falta de un sistema específico para este propósito, o debido al uso deficiente de tal sistema.

Los efectos de esta situación son diversos: falta de subsidios para la planeación, ejecución, supervisión y revisión de las iniciativas que se evaluarán en relación con la política aplicada; compromiso de desdoblar los resultados en acciones y procesos que se someten a regímenes de monitoreo y evaluación; la medición de los resultados de las políticas respecto a indicadores que no reflejan la acción conjunta, sino las actuaciones individuales de cada institución, e imposibilidad de describir, clasificar, ordenar, comparar o cuantificar, de manera sistemática, los aspectos reales de las iniciativas gubernamentales.

Dichas consecuencias pueden tener impactos directos e indirectos sobre la sostenibilidad del uso de las áreas fronterizas, dada la falta de subsidios para ser utilizados para la mejora continua de la acción del gobierno. Con la falta o insuficiencia de estos subsidios, que deben provenir de una evaluación y monitoreo de las actividades y resultados de la política, puede haber vacíos y barreras en la definición de planeación y, en consecuencia, en la ejecución de la política por parte de los actores involucrados, comprometiendo el cambio de rumbo de la política hacia la preservación del medio ambiente, tanto de la fauna y la flora específica de ciertas regiones fronterizas, como de los biomas compartidos por dos o más países.

Como causas de la situación que ahora se presenta se pueden mencionar el deterioro de la articulación de los órganos coordinadores de la política y, por ende, la ausencia de un marco estratégico de la política en cuestión formulado de manera compartida.

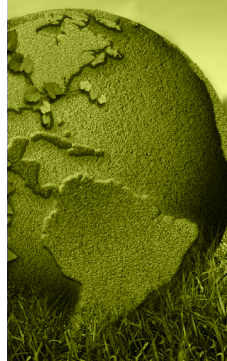
Otro factor a tenerse en cuenta es la ausencia de una estructura supra-organizacional responsable de un proceso continuo de monitoreo, lo que implica la recolección de información sobre insumos, productos, actividades y circunstancias que sean relevantes para la implementación de la política, así como la verificación y evaluación de los resultados, de acuerdo con la programación definida.

En cuanto al monitoreo de las actividades de explotación y preservación del medio ambiente fronterizo no se hallaron buenas prácticas específicas. Sin embargo, según lo dispuesto por el Referencial para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas⁴ publicado por el TCU en 2014, es posible mencionar, como una práctica que deben adoptar los países, la creación de un sistema específicamente dirigido a monitorear la acción conjunta, con revisiones periódicas e informes de resultados a las partes interesadas.

Se espera, con la mejora de la gobernanza en los procesos de monitoreo de las políticas de explotación y preservación del medio ambiente fronterizo, una mayor incidencia de respuestas oportunas a los problemas identificados en la ejecución de la política, debido a cambios en los biomas regionales o, incluso, a situaciones imprevistas al formular o implementar la política. Además, se espera que la planeación posterior se lleve a cabo en función del seguimiento y la evaluación realizados a través de este componente.

Dichas mejoras tienden a contribuir positivamente no solo a la preservación del medio ambiente sino también al desarrollo sostenible de la región transfronteriza.

⁴ Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>



Conclusión

Las EFS de trece países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) llevaron a cabo una auditoría coordinada para verificar la gobernanza de sus políticas públicas en la frontera. El alcance de este informe se limitó a informar sobre los resultados obtenidos con respecto al macroproceso de explotación y preservación del medio ambiente, con el objetivo de verificar la acción estatal en la conservación y explotación racional del medio ambiente, orientada a un desarrollo sostenible en la región fronteriza.

El desempeño se analizó bajo cuatro aspectos, llamados componentes de gobernanza, a saber: institucionalización, coordinación, planeación y monitoreo.

En relación con la institucionalización, el resultado obtenido indica que seis de los trece países poseen un índice de gobernanza considerado “aceptable” o superior, equivalente a aproximadamente el 46%. Este componente analiza, en términos generales, el nivel de definición, a través de normas, y la legitimidad que la política de explotación y preservación ambiental del medio ambiente fronterizo tiene ante los agentes responsables de su implementación. Se descubrió que existe la necesidad de una mayor difusión de las buenas prácticas para

aumentar la institucionalización. Perú se destacó al presentar el Decreto 19-2018-RE como una buena práctica, responsable del establecimiento de la Política Nacional para el Desarrollo e Interacción Fronteriza.

En cuanto al componente de coordinación, se encontró que solo tres de los trece países (aproximadamente el 23%) tienen una gobernanza “aceptable” o superior. Se trata de una verificación del nivel de acción conjunta de las agencias responsables de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo, sin la cual se pueden generar brechas y superposición en la actuación gubernamental, en perjuicio de los resultados previstos y en ineficiencia de la acción estatal. Se concluyó que existe una necesidad de mejora, no solo entre los órganos de cada país, sino también en la articulación internacional a favor de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.

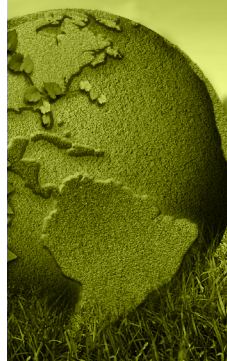
La planeación en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo presenta el peor resultado de la evaluación; ninguno de los países evaluados cuenta con un nivel de gobernanza “aceptable” y solamente dos obtuvieron el índice de “insuficiente”. Este componente se traduce en la existencia de una secuencia lógica en la intervención del gobierno, es decir, si existe coherencia entre

lo que se pretende alcanzar como resultado y los esfuerzos realizados para lograrlo, teniendo en cuenta todas las instituciones implicadas en la política. Se concluyó que eran necesarias mejoras en estas actividades, especialmente en lo que respecta a la acción conjunta de las agencias y entidades involucradas en la explotación y preservación del medio ambiente en la frontera.

Finalmente, la evaluación de la gobernanza en el monitoreo de la explotación y la preservación del medio ambiente presentó a un solo participante con un nivel considerado “aceptable”. El ítem evaluado verifica la fase final del ciclo de políticas públicas, responsable de su evaluación, con el objetivo de identificar oportunidades de mejora y fortalezas, y que se realiza de manera constante. En general, hubo pocas iniciativas para implementar un sistema destinado a evaluar y monitorear

la política de explotación y preservación ambiental en la frontera, sin perjuicio de la existencia de sistemas propios dirigidos a las políticas ambientales en general. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los biomas desconocen las fronteras, por lo que deberán tener un tratamiento homogéneo para todos los países que los comparten.

Como resultado de esta auditoría coordinada, se espera proporcionar insumos a los gobiernos locales para que procuren fortalecer las políticas nacionales de preservación del medio ambiente fronterizo. Además de promover el debate sobre la acción estatal en el medio ambiente fronterizo, el objetivo es llevar a cabo acciones conjuntas entre los países que lo comparten, uniendo objetivos y esfuerzos para el desarrollo sostenible en estas zonas, con base en posturas activas y organizadas por parte de los gobiernos locales.



Apéndice A: Lista de Acrónimos

CCC	Comité de Creación de Capacidades de la OLACEFS
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EFSUR	Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados
iGPNFron	Índice de Gobernanza de la Política Fronteriza Nacional sobre el Medio Ambiente
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Norma Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PPIF	Programa Integrado de Protección Fronteriza- Brasil
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión

Apéndice B:

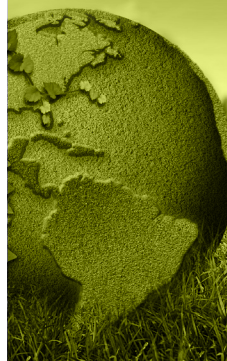
Lista de Figuras y Tablas

Lista de Figuras

Figura 1	Países participantes en la Auditoría Coordinada	5
Figura 2	Componentes del estudio de políticas públicas ambientales de frontera	8
Figura 3	Índices de Gobernanza en la institucionalización de políticas de protección ambiental en fronteras por país	12
Figura 4	Región del Pantanal localizada en la frontera entre Brasil, Paraguay y Bolivia, con gran potencial turístico	13
Figura 5	Índices de Gobernanza en la coordinación de políticas de protección ambiental en las fronteras	17
Figura 6	Índices de Gobernanza en la planeación de políticas de protección ambiental en las fronteras	21
Figura 7	Índices de Gobernanza en el monitoreo y la validación de políticas de protección ambiental en las fronteras	24

Lista de Tablas

Tabla 1	Clasificación del iGPNFron por niveles de gobernanza	12
----------------	--	----



Apéndice C: Metodología

Organización y alcance

Este trabajo fue precedido por una Encuesta de Auditoría en el marco de colaboración de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados (EFSUR), iniciada en mayo de 2017, con la participación de EFS de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay; en esta oportunidad el TCU preparó y ofreció un curso de regularización a distancia, cuyo contenido cubrió los temas de Fronteras, Auditoría Operativa y Gobernanza.

Ya en septiembre de 2017, con apoyo de la OLACEFS y de la Cooperación Alemana (por

medio de la GIZ), en el marco del Proyecto *Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental*, se inició un nuevo curso, esta vez para, además de Brasil, otros 13 países miembros de OLACEFS (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Honduras México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), para prepararse para la Auditoría Coordinada, definida por los miembros de esa Organización, y con un plan de acción programado para los próximos años, comenzando con la evaluación de la gobernanza de las políticas nacionales aplicadas a las zonas fronterizas, como ilustra la siguiente figura:



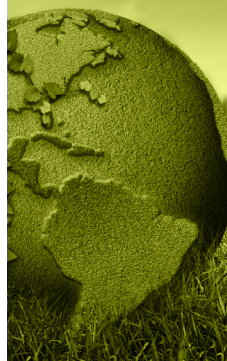
Fuente: Elaboración propia del TCU.

Por lo tanto, después de celebrar un primer encuentro (taller de planificación de la auditoría coordinada⁵) en Santiago de Chile con las EFS participantes del 20 al 22 noviembre de 2017, el equipo coordinador preparó, con base en una matriz de encuesta, los formularios para recopilar información sobre inmigración, tránsito de bienes y mercancías, recursos naturales, seguridad y desarrollo socioeconómico de las regiones fronterizas de cada uno de los países participantes, con el fin de obtener datos oficiales de las agencias responsables, portales de Internet disponibles y entrevistas con los respectivos agentes del gobierno, para su posterior envío,

junto con las matrices de riesgo de cada EFS para su consolidación.

En esta fase, se delimitó el objeto a analizar, quedando restringido al espacio territorial formado por los municipios (área urbana y rural) de los países vecinos situados a lo largo de la línea divisoria, dentro del cual se examinaría el conjunto de acciones que conforman la política nacional dirigida a dicha región, sustentada en los ejes de seguridad y desarrollo, con sus respectivos macroprocesos, en un entorno de integración entre las naciones, como se ilustra a continuación:

⁵ Mayor información y los documentos de trabajo se encuentran disponibles en <https://www.olacefs.com/taller-de-planificacion-de-la-auditoria-coordina-de-areas-de-fronteras/> y <https://www.olacefs.com/se-desarrolla-exitosamente-el-taller-de-planificacion-de-la-auditoria-coordina-de-areas-de-fronteras/>





Fuente: Elaboración propia del TCU.

Con la información obtenida, fue posible formular las preguntas de auditoría, basadas en los riesgos consolidados, que sugirieron el uso de cuatro componentes de gobernanza para ser evaluados (institucionalización, coordinación, planeación y monitoreo), con la aplicación del Manual de Referencia del TCU, quedando como sigue:

Q1. ¿Hasta qué punto está institucionalizada formal y adecuadamente la política que guía la acción del gobierno de acuerdo al macroproceso de referencia en su país?

Q2. ¿En qué medida los actores involucrados en el macroproceso de referencia de su país actúan de manera coordinada?

Q3. ¿En qué medida las acciones gubernamentales en el macroproceso de referencia de su país están guiadas por una lógica de intervención y planes estratégicos y operativos?

Q4. ¿En qué medida está estructurado adecuadamente el sistema de monitoreo y evaluación de acciones gubernamentales en el macroproceso de referencia de su país?

Por lo tanto, se desarrolló la matriz de planeación estándar, por componentes de gobernanza, que resume los elementos a seguir para obtener los resultados de la auditoría, de modo que los equipos puedan

comprender sistemáticamente el trabajo a realizar en la fase de implementación.

Luego, se elaboró el cuestionario con las preguntas estándar para cada macroproceso, basadas en las preguntas de auditoría ya mencionadas, y que se separaron por componente. Las preguntas 1, 2 y 4 se desglosaron en otras cinco preguntas secundarias, mientras que la pregunta 3 se subdividió en doce preguntas más.

Las respuestas a los cuestionarios fueron calificadas del 1 al 5, con 1 “totalmente en desacuerdo” y 5 “totalmente de acuerdo”. Por lo tanto, la puntuación obtenida por cada sub-ítem sería la siguiente:

Respuesta	Puntaje equivalente
1	0
2	25%
3	50%
4	75%
5	100%

Con base en los elementos de investigación estipulados, cada macroproceso de los dos ejes que sustentan la política fronteriza nacional (seguridad y desarrollo) los cuatro aspectos de gobernanza mencionados anteriormente se someterían a una evaluación a través de un cuestionario con ponderación de las preguntas, cuyas respuestas se tabularían de acuerdo con el Proceso Analítico de Jerarquía (*Analytic Hierarchical Process* o AHP), para el cálculo del Índice Nacional de Gobernanza de la Política Fronteriza- iGNFron, que tiene por

objeto demostrar la capacidad de los gobiernos nacionales para planear, implementar y evaluar sus respectivas políticas.

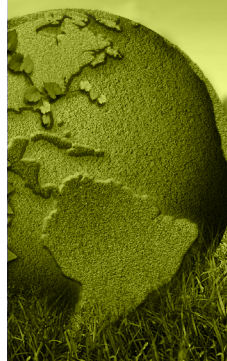
Para reducir los riesgos de la auditoría y dirigir a los equipos responsables de cada EFS para que observaran un procedimiento uniforme a seguir al realizar entrevistas con los grupos focales correspondientes, se elaboró una Guía Práctica⁶ que contiene la orientación, plantillas, explicaciones y documentos necesarios para su uso en todas las fases del trabajo, desde la preparación, la aplicación del cuestionario, el análisis de evidencia con o sin la validación de las calificaciones asignadas, hasta la presentación de los datos requeridos por el equipo coordinador.

Al finalizar los procedimientos, los equipos participantes remitieron al equipo coordinador del trabajo los resultados de las auditorías, incluyendo el cuestionario completado, la hoja de cálculo Excel con el índice de gobernanza general debidamente calculado y la evidencia presentada por las instancias correspondientes.

De esa manera, los resultados se consolidaron para un análisis previo, que se llevó durante la reunión de consolidación de la auditoría coordinada, en San José, Costa Rica, del 19 al 21 de febrero de 2019, momento en el cual todos los equipos pudieron presentar sus hallazgos, los datos recopilados, las causas, los efectos y las buenas prácticas detectadas, a partir de los resultados obtenidos.

Además, debido a algunas discrepancias en los criterios de calificación, se adoptó un parámetro de evaluación que debe

⁶ Documento a ser disponible, como anexo a este informe, en <https://www.olacefs.com/auditorias-coordinadas/>



observarse para la rectificación, en los casos necesarios, que requirió el establecimiento de un plazo para que los equipos llevaran a cabo el análisis y los ajustes debidos.

También se promovieron discusiones grupales y el equipo coordinador ofreció productos de discusión para ser considerados y sometidos a los análisis pertinentes, de modo que sus resultados pudieran organizarse, de manera ordenada, en un informe consolidado que describa la situación encontrada en las fronteras de los países latinoamericanos, con propuestas de recomendaciones específicas y conducentes a mejorar sus sistemas de gobernanza, estructurados de tal manera que sea posible aplicar políticas fronterizas nacionales de manera alineada y convergente con los demás países de la región.

Así, con los elementos aportados por las EFS, los resultados recopilados en el taller de consolidación celebrado en San José, Costa Rica, y los resultados consolidados, en términos de niveles de gobernanza en cinco etapas (insuficiente, inicial, intermedia, adecuada y avanzada), se llevaron a cabo los análisis relevantes y se elaboraron los gráficos correspondientes y se extrajeron las inferencias apropiadas para sustentar las propuestas de mejora a los gobiernos de los países examinados.

Alcance

Esta auditoría no incluyó la evaluación del desempeño de la gestión de políticas públicas, que será el tema de posteriores trabajos orientados a áreas transfronterizas, y que versarán sobre las áreas de seguridad

y defensa, recursos naturales y desarrollo socioeconómico.

Criterios

El principal criterio de evaluación fue el Marco de Evaluación de la Gobernanza de las Políticas Públicas de TCU, que reúne las buenas prácticas internacionales en la materia. Además, cada EFS utilizó sus normas internas en la redacción de sus respectivos informes nacionales.

Instrumentos de recolección de datos

Para poder responder satisfactoriamente a las preguntas de auditoría, los grupos focales integrados con los principales agentes responsables de los macroprocesos considerados se adoptaron como principal instrumento de recolección de datos. Además, entre otros, se utilizaron oficios de solicitud de información, entrevistas de preguntas abiertas y cerradas, cuestionarios electrónicos, observación directa y cruces de bases de datos.

Cumplimiento de las normas INTOSAI

Los análisis y las conclusiones de este documento se realizaron de conformidad con las normas y técnicas de auditoría prescritas por la INTOSAI.

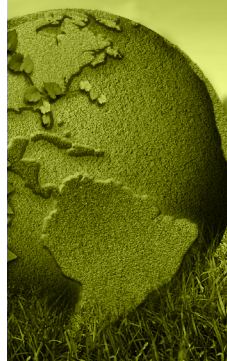
Toda la evidencia recopilada durante la ejecución del trabajo fue sometida a la aplicación de pruebas de suficiencia, relevancia y confiabilidad.

Agradecimientos

La participación efectiva y la ayuda mutua de los actores involucrados y partes interesadas fueron fundamentales para la realización de esta auditoría coordinada, desarrollada en el ámbito de actividades del Comité de Creación de Capacidades (CCC) de la OLACEFS. El éxito de este trabajo se debe a la dedicación de los equipos de auditoría en las diversas etapas de este trabajo. Destacamos el apoyo recibido por la Organización Latinoamericana y del Caribe

de Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como de la Cooperación Alemana (por medio *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit –GIZ– GmbH*), todo lo cual contribuyó al buen desarrollo de esta iniciativa regional. A continuación, a manera de agradecimiento, se citan las(los) funcionarias(os) involucrados en este proceso, tanto del equipo coordinador, como de las diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores participantes.⁷

7 Se presenta la lista de participantes en el Taller de Consolidación de la Auditoría Coordinada sobre Gobernanza de Fronteras (19 al 21 de febrero de 2019, San José, Costa Rica). Es posible que se omita el nombre de otros(as) auditores(as) que hayan participado en las diversas etapas del desarrollo de esta iniciativa, en cuyo caso no ha sido intencional.



ARGENTINA

Auditoría General de la Nación

Javier Alejandro Kessler

Jorge Luis Mauro

BOLIVIA

Contraloría General del Estado Plurinacional

Olga Edith Suárez Jiménez

Isaac Flores Sosa

BRASIL

Tribunal de Cuentas de la Unión

Mario Junior Bertuol

Paulo Affonso Barbosa Filho

CHILE

Contraloría General de la República

María Jesús Avilés Santana

COLOMBIA

Contraloría General de la República

Elvira Inés Rincón Salcedo

Amparo Edith Orozco Salas

COSTA RICA

Contraloría General de la República

Andrea Victoria Lizano Loria

Flora Calderón Ramos

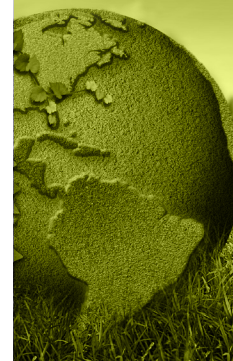
Mari Trinidad Vargas Álvarez

ECUADOR

Contraloría General del Estado de la República del Ecuador

Paúl Rodrigo Pérez Ron

Gabriela Sofía Chiriboga Rodríguez



EL SALVADOR

Corte de Cuentas

Ana Consuelo Vásquez De Larrama
Jeannette Estela Ramírez De Pérez
Everson Omar Cruz Cornejo

HONDURAS

Tribunal Superior de Cuentas

Sonia María Salgado Mejía
Eduardo David Ordóñez Reyes

MÉXICO

Auditoría Superior de la Federación

Martha Josefina Carrillo Perez
Pablo Abraham Juárez Baltazares

PARAGUAY

Contraloría General de la República

Maximino Barrios
Rubén Ignacio Ávila Torres
Sonia Beatriz Scorzara

PERÚ

Contraloría General de la República

Patricia Ivonne Camac Vicuña
Flabio Toribio García Esquivel

REPÚBLICA DOMINICANA

Cámara de Cuentas de la República Dominicana

Yudian Altagracia Ramírez Diloné
Daisy Margarita Mariñez Núñez



COORDINACIÓN



PRESIDENCIA DEL COMITÉ DE CREACIÓN DE CAPACIDADES

Ministro Augusto Nardes

SECRETARÍA GENERAL DE CONTROL EXTERNO DEL TCU

Secretaría del TCU en el Estado de Mato Grosso do Sul

Paulo Roberto Wiechers Martins
Fernando Luiz Souza da Eira
Tiago Modesto Carneiro Costa
Mario Júnior Bertuol
Rafael Estefano Crispim
Paulo Affonso Barbosa Filho

SECRETARÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL TCU

Ricardo André Becker
Macleuler Costa Lima
Camila de Paula Veloso
Rodrigo Lima Barbosa

DIRECCIÓN

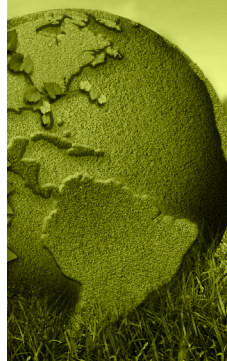
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ***Comité de Creación de Capacidades de la OLACEFS***

SAFS Qd 4 Lote 1- Anexo III- Sala 110
CEP: 70.042-900- Brasília-DF- Brasil
+55 61 3316-7256
ccc@tcu.gov.br

APOYO:



Por medio de la:





Presidencia de la OLACEFS

Contraloría General de la República del Perú

Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS

Contraloría General de la República de Chile

Presidencia del CCC y Coordinación de la Auditoría Coordinada

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Responsabilidad por el contenido

Secretaría General de Control Externo

Secretaría del TCU en el Estado de Mato Grosso do Sul,

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Proyecto gráfico, portada, diagramación y revisión de la traducción

Proyecto Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Comité de Creación de Capacidades de la OLACEFS

SAFS Qd 4 Lote 1- Anexo III- Sala 110

CEP: 70.042-900- Brasília-DF- Brasil

+55 61 3316-7256

ccc@tcu.gov.br

Reclamos, elogios y sugerencias

ccc@tcu.gov.br

Apoyo



Por medio de la:





La OLACEFS es un organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una organización permanente que se encarga de cumplir funciones de investigación científica especializada y de desarrollar tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de sus miembros, con el objetivo de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento.

www.olacefs.com

El Comité de Creación de Capacidades (CCC), presidido desde el 2016 por la EFS de Brasil, tiene por misión promover y gestionar el desarrollo de capacidades profesionales e institucionales de las EFS, para contribuir al incremento de la eficacia de la gestión y la modernización de la administración pública.

<http://www.olacefs.com/creacion-de-capacidades-ccc/>