



Las auditorías del medio ambiente

El control de performance

Ana Isabel Fernández Manchado

Ayudante de Auditoría de la Audiencia de Cuentas de Canarias

La proximidad del usuario a la Administración Local y el carácter eminentemente de prestación de servicios de estos organismos hace necesario pronunciarse sobre la eficiencia y la eficacia de tales servicios y la posibilidad de comparación con municipios similares utilizando indicadores y comparadores. Por tanto, un informe de fiscalización de una entidad local debería contener, además de la verificación de sus cuentas consolidadas, un estudio de la eficiencia y eficacia de sus servicios sobre la base de indicadores.

Este tipo de estudios son una práctica habitual en *The Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales*, (en adelante AC), creada en 1983 para nombrar y regular los auditores externos de las entidades locales en Inglaterra y Gales, extendiéndose en 1990 al Servicio Nacional de Salud.

Después de realizar muchos informes previos, basados en estudios de los servicios prestados, la AC ha definido lo que ellos denominan *Buena Práctica (Good Practice)*, en términos de eficacia, eficiencia y economía (*value for money*), en adelante VFM, indicando cómo podrían lograrse tales objetivos.

A continuación se van a comentar específicamente los estudios sobre el medio ambiente en las entidades locales, explicando los motivos que llevaron a la AC a estudiar y analizar los temas medioambientales, así como los procedimientos a través de los cuales se lleva a cabo

el control y evaluación de la gestión de estos servicios, para finalmente concluir con una posible aplicación práctica de estos controles en España, y más concretamente en Canarias, ya que efectivamente también existe un interés especial por el medio ambiente en nuestro país.

Desde finales de los ochenta existía en Gran Bretaña una preocupación creciente por los temas medioambientales. Las malas condiciones de los lugares de vivienda y convivencia humana (particularmente en el sector de alquileres), una mayor incidencia de las intoxicaciones por alimentos en malas condiciones, la contaminación del aire, los ruidos, etc.; todo ello ha contribuido a que se tome conciencia sobre el tema.

En este país los que se ocupan de estas tareas medioambientales han llegado a la conclusión de que el 12% de los alimentos presentan un riesgo significativo para la salud,

según una investigación de la AC. En 1989 y 1990 el Gobierno británico respondió ante esta preocupación creciente con tres nuevos decretos, todos los cuales tuvieron un impacto importante sobre las actividades de los departamentos de medio ambiente de las entidades locales. Estos tres decretos son: el Decreto de 1989 del Gobierno Local y la Vivienda, el Decreto de 1990 sobre la Seguridad de los Alimentos, y el Decreto de 1990 sobre Protección del Medio Ambiente.

Sin embargo, todos estos cambios llegaron en un momento en el que las entidades estaban haciendo frente a restricciones presupuestarias y existían otras prioridades más conflictivas. A la AC le preocupaba el hecho de que muchos departamentos de medio ambiente estaban muy mal equipados para tratar las nuevas responsabilidades adicionales, y el inevitable incremento de las quejas y llamadas pidiendo consejo y demandando actuaciones.



Para redundar en la importancia de este servicio en Gran Bretaña, hay que señalar que los departamentos de medio ambiente de las entidades locales de Inglaterra y Gales contaban con un personal de 14.000 personas y un gasto bruto anual de 350 millones de libras en 1989-90. Entre sus funciones se incluye la seguridad e higiene de los alimentos, la mejora de las condiciones de la vivienda, la seguridad y salud laboral, y un gran número de actividades de protección del medio ambiente, como la contaminación del aire, los ruidos, problemas generales de la calidad del agua, la contaminación, y actividades tales como el control de las enfermedades infecciosas (epidemias, SIDA, etc.) y la educación de la salud, además de otras que incluyen las funciones tradicionales de la salud pública sobre el control de plagas, molestias y problemas de alcantarillado.

Por todo lo expuesto anteriormente y dada la preocupación creciente de la sociedad británica por los problemas medioambientales, un gran número de entidades locales está realizando *auditorías del medio ambiente* para valorar el impacto sobre sus áreas de las políticas y actividades, y de las influencias externas. La guía de las *buenas prácticas*, elaborada por las asociaciones de entidades locales: *Environmental Practice in Local Government*, define la auditoría del medio ambiente como una revisión interna y sistemática del cumplimiento de los objetivos medioambientales de una entidad, observando el impacto de sus políticas y prácticas y buscando las medidas necesarias para reducir o eliminar cualquier actividad perjudicial.

El informe de 1991 de la AC sobre este servicio titulado "*Hacia un Medio Ambiente más sano*" incluye un apartado dedicado a las medidas de la eficacia de este servicio, para lo cual debe llevarse a cabo un control de *performance*, necesario en cuatro niveles: necesidades, *inputs*, *outputs* intermedios y *outputs* finales. En cada uno de ellos se pueden establecer una serie de indicadores de gestión como medidas de VFM.

En el nivel de las **necesidades** existen indicadores tales como el



número de locales comerciales que no reúnen condiciones de seguridad, o el número de comercios de alimentación con alguna deficiencia.

Como medida de los **inputs** se pueden establecer indicadores. Como por ejemplo el número de inspecciones realizadas o el número de inspecciones por empleado del departamento. Respecto a los **outputs intermedios** se incluyen otros como el tiempo de respuesta a las reclamaciones, el número de peticiones atendidas, el número de comercios cerrados por falta de condiciones, o el número de tratamientos para el control de plagas.

Por último a nivel de **outputs finales** se pueden establecer indicadores tales como el número de viviendas mejoradas, el número de accidentes en el trabajo, o la intoxicación por alimentos en el ámbito

local y en relación con los niveles de contaminación.

El propósito principal de todos estos indicadores de *performance* es informar a los ciudadanos. Pero también son útiles para los concejales y funcionarios de las entidades locales, ya que a través de la información proporcionada pueden apreciar cómo están funcionando y gestionándose sus propios servicios en comparación con otras entidades similares. En Inglaterra y Gales la mayoría de los ayuntamientos considera muy útil la información comparativa que a nivel nacional les proporciona la AC a través de estos indicadores.

Pero hay que señalar que el objetivo final que se persigue con su utilización es mejorar la calidad y eficiencia de los servicios locales.

El control de *performance* se puede definir como la verificación del grado de economía, eficiencia y eficacia con que se desarrolla la actividad de la Administración Pública, y que utilizado de forma sistemática por los gestores públicos permite establecer o desarrollar una estrategia de dirección adecuada a los objetivos perseguidos. Está basado principalmente en las mediciones suministradas por los *indicadores de performance*, que son una herramienta para medir la gestión.

Estos indicadores deben ser suficientes para cubrir todos los aspectos importantes del programa o servicio analizados, pero no demasiados ya que sería muy costoso y consumiría mucho tiempo.

El control de performance permite establecer o desarrollar una estrategia de dirección adecuada a los objetivos perseguidos



Los beneficiarios de los informes de los gestores de las entidades auditadas y las recomendaciones les ayudan a mejorar la eficacia del gasto

Según la AC, los indicadores deben ser claros, significativos, medibles y auditables, describir el servicio adecuadamente, fáciles de interpretar, cronológicamente comparables y equiparables con otros organismos, servicios o actividades y, finalmente, fáciles de recoger y públicos.

Pero todo indicador necesita un comparador para tener un significado, porque sin una base de comparación las medidas de *performance* no tienen sentido. Debe existir un organismo que se encargue de emitir unos *comparadores estándar*, obtenidos sobre la base de la información necesaria recopilada de todas las entidades locales para cada uno de los servicios prestados por las mismas. Así, sería posible comparar, por ejemplo, los indicadores obtenidos por determinado servicio municipal con los de otra entidad o servicio que tengan condiciones socioeconómicas y demográficas similares. La existencia de comparadores estándar simplifica mucho el trabajo.

En la AC el procedimiento que se sigue anualmente con respecto a los *indicadores de performance* (PI's) es el siguiente:

★ La institución difunde cada año un conjunto de indicadores (actualmente alrededor de 200).

★ Las entidades locales deben aplicarlos para el control de sus servicios, y los resultados obtenidos se publican en un periódico local.

★ La AC analiza los indicadores ampliando su base de datos con to-

da esta información procedente de todas las entidades locales del país, con lo cual puede llevar a cabo comparaciones a nivel nacional.

Es conveniente recordar que en toda auditoría de VFM, llamada también *auditoría de performance*, auditoría operativa o de gestión (entre otras denominaciones), se deben distinguir las siguientes fases principales: estudio preliminar, análisis detallado y emisión del informe.

Entre fase y fase existen algunos escalones que no conviene saltarse. El primer paso que debe seguirse una vez que se decide realizar la auditoría, es llevar a cabo una *entrevista inicial* con los responsables del organismo a auditar, lo cual forma parte de la planificación y persigue el objetivo de tener un primer conocimiento del organismo objeto de la auditoría, discutiendo incluso el alcance del trabajo a realizar.

El **estudio preliminar** (OVERVIEW) permite profundizar en el conocimiento del área a auditar, comparando las estadísticas y datos recogidos del ayuntamiento (a través de cuestionarios y entrevistas con el personal) con las de otras entidades locales; información contenida en la base de datos centralizada de la AC obteniéndose gráficos comparativos. Todo ello permitirá que se detecten los puntos fuertes y débiles del área objeto de estudio, fijando en base a esos puntos débiles los objetivos a alcanzar en la auditoría operativa, delimitando el alcance de la misma. Asimismo, el estudio preliminar puede llevar a la conclusión de suspender la auditoría, bien porque el organismo auditado es totalmente eficiente en el área estudiada, o por la imposibilidad manifiesta de obtener ningún resultado. Si la auditoría sigue adelante esta fase termina con la redacción del oportuno plan de actuación.

El **análisis detallado** de los puntos débiles identificados en el OVERVIEW, representa el desarrollo de la parte central de la auditoría y comprende la obtención de evidencias, las medidas del trabajo y la evaluación de los niveles de eficacia, eficiencia y economía y de los esfuerzos hechos para mejorar los resultados conseguidos. Los procedimientos utilizados en esta fase pueden ser muy variados, utilizán-

dose en la AC: *cuestionarios* (incluidos en las guías de auditoría elaboradas por dicha Institución), *entrevistas con el personal* (cuyo contenido a veces también se incluye en las guías), y los **indicadores de performance** (que permiten comprobar si se alcanzan los valores estándar para los aspectos concretos del servicio objeto de estudio).

La **emisión del informe** es la culminación de toda la auditoría, ya que será la herramienta de trabajo para el parlamento, para el ejecutivo y para los responsables del área auditada. Deberá incluir las conclusiones y recomendaciones, dándose importancia también a las observaciones positivas que compensan o equilibran las negativas, que necesariamente deben incluirse en su totalidad.

Entre los beneficiarios de estos informes de fiscalización de VFM se encuentran los gestores de las entidades auditadas a los que las recomendaciones de los informes les ayudan a mejorar la eficiencia del gasto que realizan, proporcionándoles además la satisfacción de conocer que están realizando un buen trabajo en las áreas que el informe identifica como de buena gestión.

Finalmente indicar que el último beneficiario de este tipo de auditorías es el contribuyente, que suministra los fondos a través de los impuestos y se beneficia de los programas y servicios públicos, y a los que la auditoría proporciona seguridad para poder juzgar si los recursos se manejan de forma adecuada.

El último beneficiario de las auditorías es el contribuyente, a quien proporcionan seguridad para poder juzgar el uso adecuado de los fondos públicos



Conclusiones

Si se traslada todo lo expuesto anteriormente a nuestro país, lo primero que hay que comentar es que, al igual que en Gran Bretaña, existe en España normativa sobre temas de medio ambiente. Con respecto a Canarias, recientemente se han transferido las competencias en materia de Sanidad a la comunidad autónoma. En la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, se contemplan entre las funciones de la estructura sanitaria pública, cuestiones relacionadas con el medio ambiente, y se señala concretamente, como competencia de los ayuntamientos, el control sanitario de:

* El medio ambiente, en particular, la contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales, etc.

* Industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

* Los edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente los centros de alimentación, etc., hoteles y centros residenciales, escuelas, etc.

* La distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, etc.

Por lo tanto, todos estos aspectos deberían estar regulados por los ayuntamientos.

Hay que señalar que el Ayuntamiento de La Laguna ha elaborado ya la primera ordenanza municipal en toda Canarias, de regulación de la contaminación acústica.

La Audiencia de Cuentas de Canarias podría incluir como un aspecto más de la fiscalización de las corporaciones locales, el control y evaluación de la gestión de estas competencias en materia de medio ambiente. Un primer paso sería recopilar toda la nor-

mativa municipal existente al respecto, para en base al análisis de la misma intentar elaborar una serie de indicadores de gestión, como por ejemplo el número de inspecciones realizadas de los niveles de ruidos o de contaminación atmosférica, el número de centros de alimentación que no cumplen las condiciones sanitarias mínimas, cuánto le cuesta al contribuyente el tratamiento de residuos, cuánto se recicla, etc.

La relación de indicadores elaborados por la Audiencia de Cuentas se remitirían a todos y cada uno de los ayuntamientos para su aplicación al control de la gestión de este servicio en concreto, obteniéndose así unos resultados que se enviarían de nuevo a la institución fiscalizadora donde existiría una base de datos con toda esa información procedente de las entidades locales que, siempre que fuera suficiente, permitiría establecer unos valores estándar para cada uno de los indicadores, con lo cual se podrían realizar comparaciones de unas entidades con otras, con condiciones similares o de distintos servicios prestados por las mismas. De esta manera, se observaría el comportamiento de cada entidad en la gestión de un servicio determinado con respecto a la media del sector público local canario, pudiendo concluir así sobre la buena o mala gestión de la entidad fiscalizada con respecto a las competencias analizadas. Esta información se obtendría cada año, ampliándose con nuevos indicadores, para observar la evolución positiva o negativa de cada entidad en el área concreta que se fiscaliza.

Esta labor que parece sencilla no lo es, ya que no es tan fácil que cada entidad remita toda esa información solicitada de manera exacta y completa, e incluso podría darse el caso de entidades que no la remitieran, lo cual dificultaría el cálculo de los comparadores estándar y sin ellos las mencionadas *medidas de performance* perderían su significado. ■

