

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN Y AJUSTE DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE

FRANCISCO CANAL

RESUMEN

Este documento describe algunos elementos de análisis de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) relevando las excepcionales características políticas, técnicas y jurídicas del esquema corporativo utilizado por el Sistema Nacional Ambiental de Colombia para la gestión ambiental. Asimismo, identifica las principales debilidades y desafíos que contextualizan algunos criterios básicos de evaluación y ajuste que deberían tenerse en cuenta en la inminente reforma que se aproxima.

INTRODUCCIÓN

La aproximación a un análisis de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (CDS)¹ nos lleva indefectiblemente a reconocer que nos encontramos frente a una estructura institucional valorada como modelo de gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Este innovador esquema institucional, que a la vez hace parte integral del Sistema Nacional Ambiental Colombiano (SINA) tiene unas propiedades altamente calificadas en las dimensiones política, jurídica y técnica, que aunque no han tenido los desarrollos y aplicaciones esperados, no le restan el mérito a su concepción inicial, sus significativos aportes a la planificación y gestión ambiental del desarrollo sectorial y territorial; y sus enormes posibilidades de consolidarse como respuesta exitosa para la gestión ambiental del país.

Es procedente señalar también las principales debilidades y desafíos a los que se han visto

avocados, y que plantean un inminente reto de evaluación y ajuste institucional, con miras al mejoramiento no sólo de la gestión, sino a producir resultados efectivos que revertan la tendencia del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente en el país. Este reto es aún mayor si lo situamos en los escenarios de desarrollo político, económico, social y ambiental del país, que demandan de manera acelerada una gestión efectiva y oportuna por parte de las autoridades ambientales.

El panorama descrito nos lleva a preguntarnos por los criterios que deberán tenerse en cuenta para realizar una evaluación, acorde con las nuevas realidades y exigencias, que permitan orientar con certeza los ajustes políticos, jurídicos, institucionales y técnicos requeridos por las Corporaciones Autónomas Regionales para el cumplimiento de la misión encomendada.

* Este documento se publica gracias al apoyo financiero de la Embajada de los Países Bajos.



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Facultad
de Administración



Cooperación Alemana
al Desarrollo



INNOVADOR ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

Para abordar el análisis de las corporaciones hay que partir de la identificación de dos grandes momentos en su evolución histórica; el primero nos remite a la creación de 18 corporaciones, entre 1954 y la promulgación de la Constitución de 1991, y la expedición de la Ley 99/93, dedicadas a la integración de pocas tareas ambientales con la planeación y promoción del desarrollo regional; el segundo momento se reconoce a partir de 1993, con la puesta en marcha de las CAR y de Desarrollo Sostenible.

El primer período descrito estuvo caracterizado fundamentalmente por su dependencia del poder ejecutivo, adscritas al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y dependientes del aporte del presupuesto nacional. Como consecuencia la orientación de su gestión estuvo determinada por una visión de políticas de gobierno plasmadas en los planes de desarrollo del orden nacional y regional. Asimismo se reconoce una alta centralización, puesto que el director es nombrado por la Presidencia de la República y Planeación Nacional.

El segundo período incluye una serie de cambios en las características y las funciones de las corporaciones, dado el rol que les otorga el artículo 150, numerales 7 y 317, de la Constitución Nacional (CN), que prescribe que el Congreso debe reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía. Este hecho es el cimiento del novedoso esquema institucional corporativo, con el cual el Estado colombiano decide enfrentar los principales problemas ambientales del país.

En razón al mandato de la Carta del 91 se adopta el modelo de creación de órganos autónomos en temas particularmente sensibles a las urgencias gubernamentales o las coyunturas políticas para intentar resolver el dilema del liberalismo clásico, que se pregunta por la conveniencia de atribuirle poderes al gobierno en determinadas materias sensibles, como el medio ambiente, en las cuales termina siendo juez y parte.

Con esta nueva investidura y un papel preponderante en el SINA, el esquema corporativo se reviste de un nuevo aire que le otorga propiedades y características que se convierten en ventajas comparativas y competitivas en lo político, lo jurídico y lo técnico, para garantizar la gobernabilidad ambiental con posibilidades de éxito en la gestión.

CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DEL ESQUEMA CORPORATIVO

Una de las principales características del esquema corporativo se reconoce fundamentalmen-

En razón al mandato de la Carta del 91 se adopta el modelo de creación de órganos autónomos en temas particularmente sensibles a las urgencias gubernamentales o las coyunturas políticas para intentar resolver el dilema del liberalismo clásico, que se pregunta por la conveniencia de atribuirle poderes al gobierno en determinadas materias sensibles, como el medio ambiente, en las cuales termina siendo juez y parte.

CUADRO 1. SÍNTESIS DE CARACTERÍSTICAS CAR

	Antes de CN y Ley 99	Después de CN y Ley 99
Número de CAR	18	33 (7 CDS)
Recursos	APN Ley Orgánica de Presupuesto	APN-Recursos propios Ley Orgánica de Presupuesto - Autonomía
Naturaleza y especialidad	Entidades descentralizadas del orden nacional de desarrollo con algunas funciones sobre los recursos naturales	Autoridades ambientales autónomas Ejercicio de la autoridad ambiental
Adscritas	Poder Ejecutivo	Poder Autónomo
Dependencia	Gobierno central	Órganos de dirección propios
Órganos de dirección	Asesor de Presidencia Director Ejecutivo	Asamblea General Consejo Directivo
Articulación	DNP	Sina
Nombramiento de director	Poder Ejecutivo	Consejo Directivo
Características órganos de dirección		Pluralistas, democráticos y participativos

te en la decisión política de descentralizar la administración de los recursos naturales y del medio ambiente² en todo el territorio nacional. Esta decisión coincidió con la creación de 16 nuevas corporaciones y la reestructuración de las 18 existentes a 1993, que trajo implícito el cambio de jurisdicción de las corporaciones regionales con alcance supradepartamental, departamental y subdepartamental, lo que constituye uno de los aspectos más novedosos en la organización del Estado.

La flexibilidad en la jurisdicción de las CAR es sin duda el principal antecedente de regionalización y uno de los mayores logros en materia de descentralización en Colombia.

Con el fin de afianzar el proceso de gobernabilidad y descentralización se estipuló la creación de órganos de dirección más democráticos, participativos, pluralistas e independientes con la representación de diferentes sectores sociales e institucionales en sus Consejos Directivos, orientados a la preservación de las decisiones tomadas en el ejercicio de sus funciones.

Otra de las características relevantes que atraviesa los procesos de descentralización, regionalización y gobernabilidad del esquema corporativo es su pertenencia y función dentro del SINA, que abarca en su conjunto los principios, orientaciones, actores y niveles relacionados con la gestión ambiental. De esta pertenencia puede decirse lo favorable que resulta el esquema corporativo para garantizar la articulación de lo ambiental en los procesos de planificación y desarrollo sectorial y territorial.

CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL ESQUEMA CORPORATIVO

El esquema corporativo adoptado por el país cuenta con unas características jurídicas preponderantes frente a los marcos institucionales ambientales establecidos en otros países, como son la autonomía administrativa, patrimonial, financiera y política para el ejercicio de la autoridad ambiental y la administración de los recursos naturales y del medio ambiente.

El reconocimiento de la autonomía dota al esquema corporativo colombiano de singulares características que le son comunes a las autoridades independientes, permitiéndoles mayores niveles de eficiencia y eficacia en el campo organizativo y funcional. En primer lugar, permite el reconocimiento de la importancia y sensibilidad indudables que tiene el tema ambiental, con-

sagrado como uno de los derechos fundamentales en la Constitución Nacional. Este reconocimiento blindo el interés general fundamentado en garantizar la sostenibilidad del patrimonio natural, frente a visiones cortoplacistas presionadas por intereses políticos y económicos.

En segundo lugar, ofrece una mayor estabilidad de las estructuras institucionales encargadas de promover y encausar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Esto es posible gracias al reconocimiento de la independencia funcional, garantizada en la ausencia de relación jerárquica; la independencia personal, representada en la prohibición de remoción discrecional de los directivos y la posibilidad de fijar una organización administrativa diseñada por ellos mismos, bajo la concepción de órganos de dirección plural y con el amparo de los recursos propios.

A partir de la Constitución de 1991 la autonomía cobra unos alcances mucho mayores, porque se inscribe en las esferas constitucionales en el marco de lo reconocido en el artículo 159, numeral 7, y que ordena al Legislador reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen autonómico con alcance en asuntos administrativos, financieros y técnicos.

Cabe anotar que el Legislador, no obstante el mandato constitucional, se quedó corto frente a las exigencias al no dictar un estatuto de autonomía para las corporaciones, el cual ha sido suplido, en parte, por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la cual han quedado plasmadas las características determinantes del régimen de autonomía de estas entidades³.

CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL ESQUEMA CORPORATIVO

Se destaca en el aspecto técnico que el modelo corporativo colombiano, para cumplir con las principales funciones de ejecución de la política ambiental, ejercicio de la autoridad y la pro-

Cabe anotar que el Legislador, no obstante el mandato constitucional, se quedó corto frente a las exigencias al no dictar un estatuto de autonomía para las corporaciones, el cual ha sido suplido, en parte, por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la cual han quedado plasmadas las características determinantes del régimen de autonomía de estas entidades.

Al esquema corporativo se le reconocen los avances más significativos en la contribución a la construcción de una visión de desarrollo sostenible a nivel regional y nacional, ligado a la prevención y recuperación de los impactos negativos de la actividad humana sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

moción del ordenamiento y planificación del desarrollo sectorial y territorial, cuenta con un variado menú de opciones técnicas cuya aplicación ha merecido reconocimiento en contextos como América Latina y el Caribe.

Al esquema corporativo se le reconocen los avances más significativos en la contribución a la construcción de una visión de desarrollo sostenible a nivel regional y nacional, ligado a la prevención y recuperación de los impactos negativos de la actividad humana sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

En este marco, las corporaciones cuentan con unos instrumentos definidos que les permiten un ejercicio de autoridad ambiental para lograr el aprovechamiento y administración racional de los recursos naturales, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial y sectorial, superando la visión de corto y mediano plazo al que se ven abocadas la mayoría de instituciones del Estado. Los instrumentos utilizados no son otros que los consagrados en las leyes como las licencias, las concesiones, los permisos y autorizaciones, los instrumentos económicos, las facultades sancionatorias, los instrumentos

de educación y participación, y los mecanismos de monitoreo, seguimiento e información.

DEBILIDADES Y DESAFÍOS

El esquema corporativo, relativamente nuevo, supeditado a un sinnúmero de pruebas y desafíos caracterizados por exigencias de orientación de una dinámica agenda ambiental internacional, por criterios de política de cuatro planes nacionales de desarrollo (PND), por cambios en la institucionalidad e inestabilidades jurídicas y por exigentes retos técnicos e informativos, llevan indefectiblemente a la evidencia de debilidades y desafíos en distintos órdenes.

EL COMPLEJO ENGRANAJE DEL ESQUEMA CORPORATIVO AUTÓNOMO EN EL SINA

Las CAR, por fundamento constitucional expreso, gozan de un régimen de autonomía, pero deben igualmente armonizar sus actividades con las autoridades ambientales nacionales y el SINA, del cual hacen parte, con el fin de que exista una gestión coherente del medio ambiente; se

requiere, por lo tanto, que a nombre de la autonomía no se generen actividades y roles conexos.

El artículo 113 de la Constitución Nacional limita el ámbito de acción de los poderes tradicionales del Estado y reconoce que las Corporaciones Autónomas Regionales no hacen parte de la estructura tradicional de las ramas del poder público y las ubica en el poder autónomo e independiente, clasificación que ampara a otra serie de entidades cuya misión requiere de este nuevo régimen especial para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, consagrados en la Ley 449/98, en la que se incluyen el Banco de la República, los entes universitarios autónomos y la Comisión Nacional de Televisión.

Por lo tanto la Constitución Nacional reconoce la existencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y un cuarto poder Autónomo, para temas sensibles de interés general. Es clara la pertenencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) al poder Ejecutivo, y las CAR al poder Autónomo, compartiendo las dos instituciones un asiento en el SINA. Nos encontramos entonces con una sutil pero compleja doble relación que ha generado un sinnúmero de conflictos dados los alcances de interpretación hechos por la Corte Constitucional y las defensas realizadas por el poder Ejecutivo y el poder Autónomo.

Existen entonces algunos planos de relación entre el MAVDT y las CAR que merecen especial atención, como son el control de tutela del Ministerio como rector del SINA, versus el alcance de la autonomía; la participación de las CAR como ejecutoras de la política, la normatividad y reglamentación ambiental en el proceso de formulación y ajuste de las mismas, de correspondencia directa del Ministerio, aunque con poca retroalimentación por parte de las CAR, desconociendo su experiencia en la aplicación y en la especificidad regional; asimismo se observan consecuencias en el plano de la necesaria articulación de la planificación y financiación regional y nacional en el conjunto del SINA.

Todos estos aspectos constituyen un desafío tanto para el MAVDT, como para las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que de aplicarse los correctivos requeridos se garantizarían la tan anhelada articulación y la sintonía para el funcionamiento del Sistema Nacional en general y particularmente el del Ministerio y las CAR.

REITERADAS PREGUNTAS POR LA ESENCIA E IDENTIDAD DE LAS CAR: SU NATURALEZA Y SU ESPECIALIZACIÓN

Las CAR han experimentado en los últimos años un cambio en su dinámica, producido por la forma como se ha desdibujado su naturaleza y especialización, garantes del cumplimiento de su misión fundamental para el ejercicio de autoridad ambiental, enfocado a la administración, conservación y protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

Es preciso anotar que no hay uniformidad de criterios en el gobierno central y las interpretaciones de la Corte Constitucional cuando se trata de evaluar la autonomía y descentralización de las CAR, disparidad que se hace más evidente porque no se ha expedido el estatuto de la autonomía, tal como lo establece la Constitución Nacional, hecho que genera distanciamientos y conflictos entre las instituciones que pertenecen al SINA.

Algunos de los problemas relacionados con el alcance de la autonomía se aprecian en los desarrollos legales, ya no a través de intentos de reforma constitucional, sino reglamentaria, lo cual va en abierta contradicción de la lógica jurídica y por supuesto de los intereses de la población. Ejemplos de ello se leen en el Decreto 1200, que sirve de base para la evaluación de la gestión, que miden acciones en asuntos de desarrollo y saneamiento básico, sin que corresponda a su competencia, así mismo la sujeción a los órganos centrales con respecto a los permisos de reforma de las plantas de personal, que limita su autonomía administrativa; o el porcentaje ambiental del predial, destinado al Fondo de Compensación Ambiental, que tiene origen local y termina siendo administrado con los criterios del estatuto orgánico del presupuesto.

Con relación a la clara especialización de ejercer como máximas autoridades ambientales, hay que decir que la gran variedad de funciones fragmentadas que tienen que asumir, así como las limitaciones al ejercicio de la autonomía, sumado al cumplimiento de orientaciones de política internacional y nacional, y la tendencia a destinar recursos técnicos y financieros a actividades de competencia de otras instituciones, deriva en el debilitamiento de la misión fundamental para la cual fueron especializadas, limitando su capacidad de dar respuesta efectiva, «en lo que les corresponde», a

la garantía de la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

EXCESO DE CAMBIOS EN LAS REGLAS DEL JUEGO PARA UNA INSTITUCIONALIDAD EN FORMACIÓN

Prácticamente se ha vuelto una constante el cambio permanente en las principales variables que rigen y ordenan el accionar del esquema corporativo, generando inestabilidad, tanto en las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, como en los usuarios del mismo.

Las corporaciones inmersas en esta dinámica, han sido testigos presenciales de los más cruciales cambios en el orden institucional desde 1993 hasta el 2006: tres PND con cambio de enfoque en el último cuatrienio, la fusión de las carteras de Desarrollo y Ambiente en el MAVDT, con la misión de solucionar los problemas de agua potable y saneamiento básico, construcción de vivienda, desarrollo territorial y orientación de la agenda ambiental; la creación del Viceministerio de Agua potable y saneamiento básico, la fusión de la Unidad de Política Ambiental de Planeación Nacional con la de Desarrollo Urbano, los intentos de reforma de la Ley 99/93 y de las corporaciones, los nuevos desarrollos legislativos que transforman las competencias de las CAR y generan inestabilidades jurídicas, como se evidencia con la promulgación de la Ley Forestal, los decretos reglamentarios con mayor laxitud para el licenciamiento ambiental y la aplicación de los instrumentos económicos como la tasa retributiva y la de uso del agua.

Especial lectura merecen también los cambios permanentes en los mecanismos e instrumentos utilizados para la planeación, evaluación y seguimiento. Prueba de ello son los ingentes esfuerzos que se hicieron para construir un enfoque de intervención territorial, basado en las ecorregiones estratégicas y regiones de concertación SINA, los cambios en los decretos que regulan la construcción y puesta en operación de los planes de acción trianual y los planes de gestión ambiental regional, los cambios en los

Prácticamente se ha vuelto una constante el cambio permanente en las principales variables que rigen y ordenan el accionar del esquema corporativo, generando inestabilidad, tanto en las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, como en los usuarios del mismo.

enfoques utilizados para la cultura de la medición, la disminución del aporte del presupuesto nacional para las Corporaciones Autónomas Regionales en general y para las de Desarrollo Sostenible en particular, debilitando de paso la capacidad para el cumplimiento de sus funciones y afectando su credibilidad y entronque regional.

GOBERNABILIDAD EN APUROS

Aunque diferentes estudios sobre el tema reconocen el sano principio democrático, plural y participativo de la composición de los órganos directivos que orientan la gestión de las CAR, en la práctica, y ante las exigencias de la reali-

dad nacional y regional, se presentan una serie de dudas que nos llevan a preguntarnos por la conveniencia de mantener el esquema o de introducir algunos cambios que garanticen un íntegro ejercicio de autoridad ambiental frente a las entidades nacionales, regionales, locales y privadas que impulsan el desarrollo económico y social.

En las distintas propuestas de reforma tramitadas en el Congreso de la República han sido reiterativos varios hechos: el primero es el interés de suprimir la Asamblea General; el segundo, introducir cambios en la composición del Consejo Directivo en cuanto a la participación del número de alcaldes, el aumento de los delegados del Gobierno nacional y la reducción de representantes del sector privado y las ONG; también la forma de elección del director ejecutivo y su periodo de ejercicio han reunido varias voces, argumentando para todo lo anterior debilidades de las CAR para enfrentar intereses políticos, económicos y sociales, y garantizar los principios de autonomía, superioridad jerárquica e independencia frente a los sectores regulados.

De igual forma se hace inminente reconocer que la promulgación de la Ley 99/93 y su acople con otras leyes dejó unos vacíos legales que han generado problemas de competencias para el ejercicio de la autoridad ambiental, afectando

de manera directa la gobernabilidad al compartir y disputar funciones con comunidades afrocolombianas, resguardos indígenas, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y las Unidades Ambientales Urbanas.

Un elemento que constantemente ha generado desconfianza en la gobernabilidad de las Corporaciones lo constituyen los criterios utilizados para la definición de la jurisdicción de las CAR y el número de corporaciones creadas por la Ley 99/93. Se aduce que primaron los intereses políticos sobre los criterios ambientales para definir la jurisdicción y número de CAR, dejando consecuencias graves para el equilibrio técnico y financiero, y afectando desde el origen su credibilidad.

DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES QUE DEJAN HUELLA EN EL AMBIENTE

La cifra anual de participación del sector ambiental en el PIB es del orden de 0,31%, cifra relativamente insignificante frente a los costos estimados de la degradación ambiental y el acelerado proceso de deterioro, calculado en 3,7% del PIB⁴. Las corporaciones, para el 2005, tienen recursos propios del orden de 716 mil millones de pesos constantes, equivalentes al 81% del presupuesto del sector ambiental, cifra sobre la que recae buena parte de responsabilidad para una eficiente gestión ambiental.

Hay una serie de circunstancias que afectan la eficiente asignación de los recursos, generando desequilibrios en el esquema corporativo.

En primer lugar, es importante resaltar que la estructura rentística creada por la Ley 99/93 universaliza las «rentas históricas» de las CAR creadas con anterioridad a la ley, y deja intactas sus fuentes, favoreciendo la concentración en un número reducido de CAR que se encuentran ubicadas en las zonas de mayor desarrollo económico y social del país, acentuando los desequilibrios al no prever nuevas fuentes de financiamiento especial o excepcional para las nuevas entidades, padecimiento fundamental de las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, paradójicamente ubicadas en los ecosistemas estratégicos colombianos.

En segundo lugar, el insuficiente desarrollo normativo y la ausencia de una reglamentación de

Un elemento que constantemente ha generado desconfianza en la gobernabilidad de las Corporaciones lo constituyen los criterios utilizados para la definición de la jurisdicción de las CAR y el número de corporaciones creadas por la Ley 99/93. Se aduce que primaron los intereses políticos sobre los criterios ambientales para definir la jurisdicción y número de CAR, dejando consecuencias graves para el equilibrio técnico y financiero, y afectando desde el origen su credibilidad.

algunas fuentes de rentas propias como las tasas por uso del agua, las tasas retributivas y compensatorias, y los valores de tramitación de ciertos instrumentos de control como las licencias, permisos y concesiones, dificultan la captación efectiva de recursos para las corporaciones.

Con relación al aporte del presupuesto nacional, es imperativo reconocer que la tendencia constante desde su origen ha sido su disminución por restricción fiscal central, evidencia que se puede constatar en las cifras comparativas del 2000 y el 2005 que muestran como se pasó de 18.300 a 1.900 millones de pesos constantes. La orientación de estos recursos está direccionada exclusivamente a gastos de funcionamiento, sacando a flote un nuevo problema relacionado con la dependencia de algunas corporaciones, especialmente las de Desarrollo Sostenible, que quedan supeditadas a los aportes del presupuesto nacional en una cifra superior al 50%.

El comportamiento de los recursos propios, provenientes especialmente de fondos provistos por el porcentaje ambiental a los gravámenes de la propiedad inmueble y las transferencias del sector eléctrico, muestran una tendencia de crecimiento desde su origen, recursos que logran aliviar la caída de los aportes nacionales, favoreciendo de nuevo a las CAR con ubicación privilegiada y haciendo evidente el recurrente problema de concentración de más del 60% de los recursos en cinco corporaciones. De 2001 a 2005 se tienen registros de 512.823 a 716.213 millones de pesos constantes⁵.

Como consecuencia de lo anterior, se evidencian muchas limitaciones para la gestión y una crisis financiera recurrente, que lleva a la pregunta inexorable de la viabilidad financiera, técnica e institucional de más de la mitad de las corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

EN QUÉ INVERTIR

Aunque suene a cátedra de economía para no economistas, las corporaciones se encuentran abocadas permanente ante esta pregunta que intenta resolver cuál es el justo medio de inversión entre los recursos destinados al ejercicio de la autoridad ambiental y los recursos destinados a la ejecución de proyectos dirigidos al mejoramiento los recursos naturales y de la calidad ambiental de la región, dado el confuso esquema de funciones y direccionamiento de inversión que rige los destinos de su gestión.

Con base en justificaciones respaldadas en los compromisos adquiridos en agendas ambientales internacionales, como las Metas del Milenio y estudios de organismos internacionales financieros hechos para el sector⁶, e insertadas en los planes de desarrollo, se han vinculado recursos y acciones del sector ambiental a la solución de problemas relacionados con la pobreza, la salud, el empleo y la solución al conflicto armado.

Otro de los elementos que influye en la priorización de la inversión se aprecia en la presión local ejercida por los alcaldes de los Municipios de la jurisdicción confrontados ante una realidad de bajos presupuestos para solucionar sus problemas, sobre todo de basuras, manejo de acueducto y alcantarillado, reforestación, tratamiento de aguas residuales y riego, quienes encuentran una salida acudiendo en forma masiva a CAR con el ánimo de conseguir cofinanciación para su gestión.

Hoy es claro desde el punto de vista de la administración pública y de las competencias, que las CAR están dedicando recursos humanos y financieros a actividades de desarrollo, que son responsabilidad de los municipios. La ley especializó a las CAR como autoridades ambientales y las señaló para situaciones excepcionales, basados en los numerales 19 y 20 del artículo 31 de la Ley 99, algunas competencias de saneamiento básico, como dragado de ríos y sistemas de riego. Ciertamente algunos artículos de funciones de CAR y algunos desarrollos legales del PND 2002-2006, abren puerta a estas funciones, pero eso distorsiona la lógica de la administración pública y genera grandes consecuencias en su principal propósito como autoridad ambiental.

Ante los limitados recursos existentes, el confuso esquema de las funciones de inversión, la tendencia a diluir las inversiones para atender la multiplicidad de funciones dadas por la ley; las nuevas orientaciones de política para invertir en competencias de municipios, sumado al reconocimiento de que las CAR deben realizar inversiones tendientes a garantizar la ad-

El comportamiento de los recursos propios, provenientes especialmente de fondos provistos por el porcentaje ambiental a los gravámenes de la propiedad inmueble y las transferencias del sector eléctrico, muestran una tendencia de crecimiento desde su origen, recursos que logran aliviar la caída de los aportes nacionales, favoreciendo de nuevo a las CAR con ubicación privilegiada y haciendo evidente el recurrente problema de concentración de más del 60% de los recursos en cinco corporaciones. De 2001 a 2005 se tienen registros de 512.823 a 716.213 millones de pesos constantes.

No obstante a los ingentes esfuerzos institucionales se puede cotejar la creciente degradación y el mayor deterioro ambiental, reflejado en la persistencia de la deforestación, el aumento en la pérdida de suelos, el incremento en la polución de aguas continentales y la pérdida de la calidad ambiental en las ciudades, sólo para enunciar algunas de las más temidas conductas.

ministración, protección y recuperación de los recursos naturales y del medio ambiente, las CAR se debaten en la pregunta por el justo medio que rijan la priorización de sus inversiones para dar cumplimiento a la misión ambiental para la cual fueron especializadas en la Ley 99: el ejercicio de la autoridad ambiental.

COTEJO SOBRE EL PRESENTE Y EL FUTURO DE LA REALIDAD AMBIENTAL

La primera reflexión para un intento de balance recae sobre la deficiencia de un proceso de evaluación integral de la evolución del Sistema Nacional Ambiental, a 15 años de la Constitución de 1991, 14 años de la Cumbre de Río y 13 años de la Ley 99/93, marcos conceptuales que sirvieron de semilla para el montaje de la institucionalidad ambiental colombiana.

En ese contexto generalizado las CAR no son la excepción a la regla de la falta de sistemas de evaluación integral que permitan de manera sistemática y constante apreciar los logros y medir la eficiencia y eficacia de su gestión para introducir los ajustes a que hubiere lugar.

Amparados en esta lógica, la evaluación que se practique debe soportar y fundamentar una eventual reestructuración, rescatando las características y posibilidades del esquema corporativo de CAR y además, brindar los elementos para corregir las distorsiones del SINA que le permitan cumplir con el mandato de detener el deterioro y destrucción de los recursos naturales y del ambiente, a través del reforzamiento institucional del tema ambiental en el aparato público

BALANCE DEL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL MEDIO AMBIENTE

Hay que enunciar un balance contradictorio que se ha vuelto constante para todos los países de América Latina y el Caribe, y es el aumento del deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, a pesar de las buenas acciones que se implementan para su freno. Esta tesis ha sido avalada por estudiosos del tema como el profe-

sor Manuel Rodríguez, quien en su libro *El futuro ambiental de Colombia* infirió la continuidad de avances de la gestión ambiental en un escenario de deterioro del patrimonio ambiental del país.

La adopción de compromisos ambientales internacionales, complementada con algunas políticas nacionales ha ayudado conceptual y técnicamente en el manejo de reconocidas acciones como la conservación y restauración de ecosistemas, la puesta en marcha de exitosos procesos de descontaminación de fuentes de agua, la implementación de planes de restauración ambiental y de programas para mitigar el impacto de grandes proyectos y la ampliación de las áreas protegidas.

No obstante a los ingentes esfuerzos institucionales se puede cotejar la creciente degradación y el mayor deterioro ambiental, reflejado en la persistencia de la deforestación, el aumento en la pérdida de suelos, el incremento en la polución de aguas continentales y la pérdida de la calidad ambiental en las ciudades, sólo para enunciar algunas de las más temidas conductas.

ESCENARIO DEL ESQUEMA CORPORATIVO EN LA VISIÓN 2019

La visión propone un ajuste al diseño institucional de las entidades del SINA para optimizar el cumplimiento de las responsabilidades y funciones establecidas en la Ley 99/93, argumentando estructuras institucionales débiles, heterogéneas y no optimas en relación con sus funciones y jurisdicciones. Ajustes que se hacen extensivos a las finanzas del sector, para lo cual propone incrementar la inversión para la protección ambiental y fortalecer algunos de los mecanismos previstos para la autofinanciación de las CAR, de manera que garanticen su adecuado funcionamiento.

Buena parte del éxito de la Visión 2019 está cifrado en un evidente espíritu optimista sobre las posibilidades de que existan recursos naturales de inmensa magnitud, aún no conocidos, los cuales le posibilitarían al país crecer a un ritmo del 6%. En la misma lógica hablan de enormes recursos marinos no explorados, de seis millones de hectáreas de suelo disponible, de millonarias inversiones en el sector minero dirigidas a la exploración de materiales como el oro, el petróleo y el cobre, con presunción de altas existencias; todo esto en abierta contra-

dicción con los resultados del informe del estado de los recursos naturales y del medio ambiente producido por la Contraloría General de la República y con las cifras e información de los institutos de investigación.

La Visión 2019 es simplista al definir unas nuevas acepciones para el concepto de ambiente, precisándolo simplemente como el conjunto de los recursos naturales, y desconociendo que hay otros elementos no considerados como recursos naturales, que hacen parte del medio ambiente; no reconoce el medio ambiente como un grupo de ecosistemas⁷.

El enfoque ambiental de la Visión se reconoce en el aprovechamiento económico de los recursos naturales y el énfasis puesto en la agenda gris, para intentar el logro de las metas estimadas en el manejo adecuado de vertimientos, residuos sólidos y control de la contaminación.

CRITERIOS Y ELEMENTOS PARA EVALUACIÓN Y AJUSTE DE LAS CAR

Tal como lo enuncia la Visión 2019, se avecina una temporada de reformas a las entidades del SINA, con énfasis en reestructuración institucional y redistribución de recursos. Dicho enunciado se fundamenta en razones imputables a la existencia de estructuras institucionales débiles, heterogéneas y no óptimas en relación con sus funciones y jurisdicciones; a la inequidad administrativa, financiera y técnica que limita el cumplimiento de las funciones misionales encargadas por la Constitución y la Ley. Este estudio es concordante con el postulado de la visión, pero reitera la importancia de hacer una evaluación integral y sistemática que contemple las características del esquema corporativo, los logros y resultados de la gestión ambiental, y las oportunidades, retos y desafíos que enfrenta esta joven institucionalidad.

Es precisamente por la ausencia de sistemas de evaluación integral que las instituciones recurren a mediciones parciales de su gestión, con reportes favorables para el caso de logros, donde se reconocen importantes contribuciones a las metas del consolidado nacional; para el caso de las también parciales evaluaciones sobre debilidades y amenazas, se reportan problemas comunes a más de la mitad de las CAR relacionados con deficiencias de carácter financiero e institucional. En consecuencia, y como aporte natural, el estudio sugiere algunos elementos a

tener en cuenta para la evaluación integral del esquema corporativo de las CAR y propone algunos elementos nucleares, sobre los cuales hay un alto consenso para un proceso de ajuste, ejercicio que debe salir del seno de las mismas instituciones o en su defecto, con preponderante participación de ellas.

- Con respecto al complejo engranaje del esquema corporativo autónomo en el SINA, y las recurrentes preguntas por la esencia e identidad de las corporaciones, caracterizadas fundamentalmente por su especial naturaleza y definida especialización, los estudiosos coinciden en señalar una gran dificultad en la casi traumática relación existente dentro del Sistema, generada básicamente por los alcances del poder Autónomo y la injerencia del poder Ejecutivo.

A 13 años de promulgación de la Ley 99/93, parecería que esta contradicción es insalvable desde el punto de vista jurídico y de la administración pública, por lo que se hace necesaria una inminente intervención que nos lleve a la reglamentación de la organización y funcionamiento del SINA, y el desarrollo del estatuto de autonomía, tareas pendientes en las agendas del Legislativo y del órgano rector de la política.

La Ley 99/93 ordena, en su artículo 4, la reglamentación y el funcionamiento del SINA, desarrollo que permitiría la definición de los alcances, límites y mecanismos de interacción en el marco de procesos de formulación de política, reglamentación y planificación de la gestión ambiental, y del control de tutela de los órganos del Ejecutivo, sobre los poderes autónomos.

La implementación y puesta en marcha del Estatuto de la Autonomía, recogiendo los alcances de las sentencias emanadas de la Corte Constitucional, resolvería de manera automática los interrogantes en torno a la autonomía jurídica y la superioridad jerárquica para el ejercicio de la autoridad ambiental.

La Visión 2019 es simplista al definir unas nuevas acepciones para el concepto de ambiente, precisándolo simplemente como el conjunto de los recursos naturales, y desconociendo que hay otros elementos no considerados como recursos naturales, que hacen parte del medio ambiente; no reconoce el medio ambiente como un grupo de ecosistemas.

Una de las características que hace único al esquema de las CAR es la concepción bajo la cual se crearon sus órganos de gobierno, pues la ley previó una participación pluralista y democrática, asegurando asiento para todos los actores relacionados con la gestión ambiental nacional, regional y local.

Mientras no se haga esta tarea, el esquema corporativo tendrá que seguir siendo testigo presencial de las acometidas, que por vía reglamentaria, han limitado la autonomía de las CAR y por ende sus actuaciones frente a los poderes locales y nacionales.

- Una evaluación integral tendrá que contemplar en sus análisis la pregunta referida a la estabilidad jurídica de las entidades corporativas, bastante manoseada por la cantidad de decisiones normativas y reglamentarias producidas con el afán de dar respuesta inmediata a las consultas que genera la gestión del día a día y no concentrados en la responsabilidad de brindar respaldo y solidez a las instituciones, para que realicen gestiones consistentes y certeras que garanticen por un lado la estabilidad jurídica de principales instrumentos utilizados para el ejercicio de autoridad ambiental y la coordinación de la planificación ambiental y, por otro lado, permita la revisión de los desarrollos que contempla la Ley 99, en armonía con las exigentes condiciones de la institucionalidad corporativa, que ha acopiado suficientes experiencias, que llegarían a enriquecer cualquier formulación, aboliendo el riesgo de caer en inútiles experimentos.

- Una de las características que hace único al esquema de las CAR es la concepción bajo la cual se crearon sus órganos de gobierno, pues la ley previó una participación pluralista y democrática, asegurando asiento para todos los actores relacionados con la gestión ambiental nacional, regional y local.

No es exagerado decir que a la fecha hay cientos de posiciones encontradas en torno a la conveniencia de mantener el esquema de dirección y gobierno o introducir de manera urgente algunos cambios. Los argumentos van desde el alcance y validez de las competencias de los consejos directivos presididos por los gobernadores, hasta la solicitud de revisión de todos los órganos de dirección y jurisdicciones de las CAR para superar la división político-administrativa, pasando también por el consabido problema de compartir el ejercicio de la autoridad

con establecimientos públicos y otras instituciones no especializadas.

El autor comparte la opinión de que la fuerza del esquema corporativo se reconoce en el ejercicio de la autoridad ambiental y la garantía de los equilibrios técnicos y financieros para el cumplimiento de esta función; pero la realidad muestra afectaciones graves a la estructura corporativa, por lo que se hace necesaria una evaluación profunda que resuelva las incompatibilidades que perturban la credibilidad y el principio de superioridad jerárquica de las CAR frente a sus regulados, revisión que debe superar también las dudas con respecto a la idoneidad y composición de los órganos de dirección, y la delimitación de jurisdicciones y número de corporaciones.

- En relación con los desequilibrios financieros y presupuestales de las CAR, y la variedad de sugerencias para mitigarlos, casi se podría escribir un tratado, por la innegable preocupación que este hecho genera en quien intente algún análisis al respecto.

En una primera instancia, se registra la urgencia de hacer un estudio sobre la sostenibilidad financiera de las CAR, estudio que deberá estar soportado por criterios de eficiencia y eficacia en la gestión.

Se requiere una lectura detallada de los problemas heredados por la definición de la estructura rentística creada por la Ley 99, ya que allí se reconocen las principales debilidades del sistema financiero y presupuestal. Los ajustes en materia de nuevas captaciones de recursos deberán tratar por igual a todas las corporaciones de sistema, para aliviar en parte los rampantes desequilibrios existentes. La evaluación que se sugiere tendrá que abordar el complicado escenario de las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, con ambiciosos objetos misionales, con jurisdicciones de difícil acceso y limitada capacidad de recursos.

La gran variedad de sugerencias se circunscriben básicamente en propuestas para instrumentar la optimización de los recursos:

- Transferencia efectiva de impuesto departamental de timbre de vehículos. Descentralización de funciones ejecutoras del MAVDT a las CAR.
- Transferencia directa de recursos de medio ambiente del fondo nacional de regalías.

- Orientación de recursos de nivel nacional en dirección a las CAR débiles, hasta nivelarlas con corporaciones promedio.
- Reforzamiento del Fondo de Compensación Ambiental en un 3% del predial (fijar en 20%).
- Viabilidad financiera de las CDS y las CAR de menores ingresos con esfuerzos de APN y el resto de CAR.
- Creación de otros fondos especializados, con la posibilidad de crear fondos regionales.
- Fortalecer transferencias del sector eléctrico.
- Creación de nuevas fuentes generadoras de recursos.

El sensible tema de las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales no escapa a la decidida sugerencia de evaluación. Las realidades de su cotidianidad exigen la reglamentación de un esquema claro y transparente para sus líneas de inversión en relación con las funciones y las prioridades de la misión.

Se reitera la importancia de que los ajustes derivados de la evaluación tengan una clara decisión hacia el fortalecimiento de las CAR como máximas autoridades ambientales; si ello sucede, las corporaciones podrán priorizar sus inversiones y dirigir las al fomento y especialización de programas e instrumentos que enriquezcan y potencialicen su gestión en este campo.

- Toda evaluación y ajuste que se proponga en el campo de la coordinación regional y local delegada a las CAR, debe tener presente el valioso aporte que ellas hacen a la incorporación del componente ambiental en las dinámicas del desarrollo económico y social en todo el territorio nacional. Sin embargo las altas demandas en el tema de la planificación generan traumatismos y congestiones administrativas ineficaces, dado que no hay una articulación entre los distintos planes y programas que formulan, labor que se cubre de dificultad por la falta de un sistema integrado de información que mejore las condiciones de respuesta. No en vano, la mayoría de estudios sugieren un ajuste relacionado con la simplificación del proceso de planificación y la fusión de las demandas de información en un solo instrumento.

Ante la ausencia de sistemas de información regional, que posibiliten el acopio de datos físi-

cos y estadísticos para una acertada planificación, la evaluación y ajuste deberá propender por la adopción de indicadores ambientales, de sostenibilidad ambiental y una activa participación del ente corporativo en la construcción de indicadores de desarrollo sostenible, para medir el desempeño de acuerdo a parámetros nacionales e internacionales que permitan visibilizar su gestión.

En amplia concertación con el órgano rector de la política ambiental, se deben plantear ajustes a la aplicación de los instrumentos económicos, vistos como brújulas de la planeación y el seguimiento de la gestión ambiental regional y sectorial.

- Sobre el fortalecimiento institucional de las corporaciones, la evaluación propuesta debe tener en cuenta el estatuto para estructuras orgánicas, plantas de personal y financiero, para fortalecer su carácter autónomo, sin los cuales sería iluso esperar resultados sobresalientes en el ejercicio de cualquiera de sus funciones.

Deben también reconocerse al modelo corporativo los sobresalientes esfuerzos de las corporaciones para ampliar la base de la participación comunitaria e introducirla en verdaderos desafíos ambientales regionales, pero resultaría conveniente un ajuste en el sentido de fijar la independencia de las CAR, frente a estas organizaciones, en su mayoría de carácter no gubernamental.

CONCLUSIÓN

- Sin ánimo perentorio, hay que reconocer el éxito del modelo corporativo en las caracterizaciones del ejercicio político, jurídico y técnico de las CAR, puesto que les ha permitido mostrar resultados, aún en la desdibujada agenda ambiental del país.
- Es innegable la urgencia de un proceso evaluativo y de ajuste a la institucionalidad corporativa, de manera que las concentre en el ejercicio autónomo de máxima autoridad, para garantizar la sostenibilidad am-

El sensible tema de las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales no escapa a la decidida sugerencia de evaluación. Las realidades de su cotidianidad exigen la reglamentación de un esquema claro y transparente para sus líneas de inversión en relación con las funciones y las prioridades de la misión.

biental del desarrollo económico y social de las regiones y no la diluida contribución, y promoción al desarrollo sostenible.

- Finalmente se hace necesario reconocer la institucionalidad de las corporaciones y exaltar la forma como se han superado años de pruebas y de críticas, señalando falencias y éxitos en la ardua tarea de velar por el patrimonio ecológico público y los sagrados bienes ambientales de la humanidad, esencia pura de la sostenibilidad del desarrollo.

NOTAS

- 1 Según el Artículo 23 de la Ley 99/93, las CAR son entidades autónomas, de carácter público, integradas por los entes territoriales que conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica; son las encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables, así como de propender por el desarrollo sostenible.

Las CDS, además de estas características y funciones, se ubican en ecosistemas estratégicos (como el Urabá o La Macarena) y deben recibir un mayor aporte del Gobierno nacional.

- 2 Rodríguez M. *El futuro ambiental de Colombia*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.
- 3 Sentencias: 423 de 1994; 593 de 1995; 275 y 596 de 1998; 048 y 578 de 1999; 794 y 994 de 2000; 894 de 2003; 1048 de 2004.
- 4 Banco Mundial. "Análisis ambiental del país. Control de la degradación ambiental para la reducción de la pobreza y el aumento del crecimiento económico en Colombia".
- 5 DNP. "Visión Colombia II centenario".
- 6 Banco Mundial. "Análisis ambiental del país. Control de la degradación ambiental para la reducción de la pobreza y el aumento del crecimiento económico en Colombia".
- 7 Asocars, Universidad Javeriana. "Memorias del evento: Retos y proyecciones en la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible".

EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR FRANCISCO CANAL,
DIRECTOR DEL INSTITUTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO (ISD).

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, LA WWF COLOMBIA Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CÁRDENAS, FRANCISCO CANAL, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, XIMENA BARRERA, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (PRESIDENTE).

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.