

LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, QUINCE AÑOS DESPUÉS DE LA CREACIÓN DEL SINA

*Francisco Canal Albán
Manuel Rodríguez Becerra*

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la historia de la política ambiental de América latina y el Caribe, Colombia ha hecho un gran esfuerzo para establecer una institucionalidad ambiental regional, que se concreta en la actualidad en las corporaciones autónomas regionales (CAR), entidades que tienen la mayor responsabilidad por la puesta en marcha de la política pública ambiental regional. Además, en ellas se juega gran parte del presente y el futuro ambiental del país. ¿Cuál es su balance?

Si tomamos como punto de partida 1993, año en que se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el mundo muy heterogéneo de las treinta y tres CAR y la información con la que contamos no permite establecer (como lo hace Henry Mance en su capítulo sobre el Ministerio) si estamos en una situación de ascenso o de declive del sistema de corporaciones. Quizás algunas están en la primera situación y otras en la segunda, mientras un puñado permanece estacionario. Parece claro, sin embargo, como se mostrará en este artículo, que el sistema de las CAR registra logros posi-

tivos, aun cuando que está lejos de alcanzar los propósitos para los cuales fue creado, debido en parte a su diseño organizativo y en parte a su evolución durante estos quince años.

1.1 ¿BALANCE DE LAS CORPORACIONES?

De acuerdo con la ley 99 de 1993, las CAR están encargadas de «administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por (*sic*) su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente». Tienen también la responsabilidad por la gestión ambiental en todo el territorio nacional, con excepción de las cuatro ciudades con población mayor de un millón de habitantes, para las que se previó la creación de autoridades responsables por la gestión del medio ambiente urbano. En su concepción y diseño se trató de capitalizar la experiencia de las corporaciones existentes en 1993, que entonces tenían una historia cercana a los cuarenta años.

No existe una evaluación comprehensiva del desempeño e impacto de las CAR que nos permita responder la pregunta en forma precisa, situación común a todas las entidades gubernamentales y a sus políticas. Con frecuencia las agencias y políticas del Estado se reforman o clausuran sin que existan evaluaciones de esa naturaleza, y muchas veces a partir de percepciones de la opinión pública o de los políticos de turno. Sin embargo, sí hay información y evaluaciones parciales sobre diversos aspectos de las CAR, que nos permiten señalar sus principales logros y falencias en la protección ambiental, así como sus fortalezas y debilidades como máximas autoridades ambientales, ejecutoras de la política ambiental nacional y entes responsables por el ordenamiento ambiental del territorio en el ámbito regional.

Las afirmaciones negativas sobre el quehacer y el desenvolvimiento de las CAR son numerosas: se dice que son corruptas, politizadas, clientelistas, ineficaces e ineficientes, calificativos

que el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-) utilizó reiteradamente para justificar su posible eliminación o reforma durante la campaña que lo condujo a su primer mandato, previamente a su posesión en 2002 y durante su primer año de gobierno. Algunos dirán que tales afirmaciones fueron hechas en medio de la campaña y como justificación de su idea de clausurar las CAR (tal como lo manifestó en el primer consejo comunitario sobre las mismas), que se transformó en un proyecto de ley para reformarlas, el cual fue retirado por el gobierno después de ser presentado y debatido en el Congreso.

El caso es que el presidente Uribe pronunció palabras más amables sobre algunas CAR, incluso elogiosas, en el curso de los dos consejos comunitarios que para examinar su marcha realizó durante su primer mandato, aun cuando sin dejar de recordar su preocupación por el desempeño de muchas de las corporaciones y, en particular, por el problema de la corrupción, preocupación que encuentra hoy sustento en el índice de transparencia nacional publicado en 2004-2005, que intenta medir el riesgo de corrupción de las entidades públicas. Tal como se examina en una sección de este documento, sólo una, CORNARE (Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare), presenta un riesgo bajo (categoría en la cual clasificaron veintiuna entidades nacionales), diecisiete riesgo moderado, trece medio, una riesgo alto y una muy alto. En síntesis, quince de las treinta y tres no salen bien libradas.

En contraste, en el ámbito internacional con frecuencia se hacen observaciones positivas sobre las CAR, entre otras razones porque los expertos en materia de la gestión ambiental en América latina al conocer algunas corporaciones como, por ejemplo, CORNARE, la CAR (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca), CORANTIOQUIA (Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia), la CARDER (Corporación Autónoma Regional de Risaralda) o la CVC (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca), mediante su visita o información documental, y de constatar la calidad de sus sedes, el número

de empleados, las publicaciones, y, sobre todo, sus presupuestos, planes y programas, llegan rápidamente a la conclusión de que se trata de entidades más fuertes que las agencias ambientales subnacionales de otros países, e, incluso, que muchas autoridades ambientales nacionales del continente.

La mayor parte de países de la región no cuenta con organizaciones especializadas y descentralizadas a cargo de la gestión ambiental, siendo la modalidad más frecuente la existencia de oficinas relativamente débiles, muchas veces dependientes del poder central, tal como sucede en Bolivia, Ecuador y Perú. En síntesis, hay hechos que subrayan que Colombia cuenta con un sistema de gestión regional de mayor aliento que los de la mayor parte de los países de la región.

En este artículo, y a lo largo de este libro, es claro que las CAR conforman un mundo muy heterogéneo marcado por su capacidad institucional que se expresa en la diversa disponibilidad de recursos económicos, humanos y físicos. Su desempeño presenta también muchas diferencias: desde las que adelantan una gestión ambiental relativamente eficaz y eficiente, comparadas con otras entidades equivalentes del mundo en desarrollo, hasta las caracterizadas por el desgüeño administrativo o la poca transparencia, pasando por otras cuya marcha es satisfactoria mas no sobresaliente, y por algunas que apenas parecen sobrevivir ante su pobre dotación de recursos. Al reconocer tal heterogeneidad este trabajo examina a las CAR en su conjunto e identifica sus principales fortalezas y debilidades, con el fin de contribuir a que se acerquen más al propósito de propender a la protección ambiental y al desarrollo sostenible del país.

1.2 ALCANCE DEL ARTÍCULO

En este texto se explora cómo se han puesto en práctica las cuatro grandes concepciones en las que se sustenta el modelo de las CAR: 1) la naturaleza corporativa y democrática de gobierno; 2) la autonomía administrativa y financiera; 3) el blin-

daje financiero, o las rentas propias que les confía la ley con el fin de que no dependan de las asignaciones del presupuesto nacional; y 4) su especialización en la gestión ambiental, que busca evitar los roles de juez y parte en la administración ambiental.

El examen se hace a partir de la naturaleza y las características de las CAR en la Constitución y la ley e incluye los antecedentes históricos y otros factores que les dieron origen. Se examina también en qué medida están cumpliendo con sus funciones a partir de las actividades que realizan, es decir, se trata de observar y juzgar su desempeño con muy poca referencia a su impacto, que en últimas es el único tipo de evaluación que daría un veredicto contundente sobre su importancia. Infortunadamente, y como se sabe, en general en el sector público, incluyendo el ambiental, se han hecho muy pocas evaluaciones de impacto.

En el sector ambiental el desarrollo insuficiente del sistema nacional de información es un factor que crea obstáculos para evaluar el impacto de las políticas ambientales nacionales y regionales sobre el estado del medio ambiente. En el marco de la misión encomendada al Sistema Nacional Ambiental y a las corporaciones autónomas regionales no existen ni sistemas ni procesos cíclicos de evaluación integral, carencia más visible al cumplirse treinta y cuatro años de la expedición del Código de los recursos naturales (decreto 2811 de 1974), diecisiete de aprobada la Constitución política, dieciséis de la Cumbre de Río y quince de la ley 99 de 1993.

La falta de consolidación del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), dificulta también visualizar y evaluar los logros y los resultados obtenidos por las CAR y por las demás entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental.

Para la elaboración de este estudio se utilizó la documentación y la bibliografía existentes sobre la creación del Ministerio del Medio Ambiente y el SINA; los informes de gestión de las CAR (que tienen debilidades técnicas y estructuras no unificadas), sus planes de acción trianual (PAT) y los planes operativos

de inversión anual (POIA); las evaluaciones parciales de programas nacionales (BID, 2003), con recursos generalmente provenientes de empréstitos internacionales y de cooperación internacional; los sistemas de información nacional y regional que abastecen los informes que presenta el Ministerio al Congreso (Ministerio del Medio Ambiente, 1998-2002) y a los órganos de control (CGR, 2003-2006); dichos informes; y las evaluaciones de la banca multilateral de diversos aspectos de la gestión ambiental (Banco Mundial, 2006; Blackman *et al.*, 2004).

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MODELO DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

Mediante el estudio de la historia de las CAR durante el período 1954-1993 es posible encontrar y entender parte de las actuales características de este sistema de gestión ambiental regional. En 1954 se fundó la corporación autónoma regional pionera, la del Valle del Cauca (CVC), y en 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente y el SINA, que previó treinta y cuatro CAR¹ para cubrir el territorio nacional. Un examen de la evolución de las corporaciones en ese período ofrece muchas de las claves para entender su concepción, considerada por muchos como un intento *sui generis* e innovador en la búsqueda de formas organizativas para enfrentar los retos de la gestión ambiental regional. Otras claves para comprender su conformación actual nos las ofrece la reforma institucional que se adelantó en Colombia entre 1990 y 1994, que se concretó en la Constitución de 1991 y en la reforma de la administración pública puesta en marcha entonces.

1 Como se precisará luego, la Corporación de la Sierra Nevada de Santa Marta, una de las treinta y cuatro previstas por la ley 99 de 1993, no se creó, y fue eliminada en un acto legislativo posterior.

2.1 LA EVOLUCIÓN DE LAS CAR, 1954-1993²

Antes de 1993 cuatro entidades del ámbito nacional tenían responsabilidades relativas a la gestión ambiental del Estado: el INDERENA (Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, adscrito al Ministerio de Agricultura), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), al que estaban adscritas las dieciocho corporaciones autónomas regionales existentes, y los ministerios de Minas y Energía y de Salud.

El INDERENA era el ente rector de la política y máxima autoridad ambiental nacional, y como tal tenía responsabilidades críticas en la política exterior sobre la materia; era responsable de la creación y la administración de las áreas protegidas y tenía a su cargo la gestión ambiental en 65% del territorio nacional, representado principalmente por las grandes extensiones de la amazonia y orinoquia y gran parte del Chocó biogeográfico, aun cuando incluía también algunas áreas más densamente pobladas o de gran actividad económica, como parte de los departamentos de Antioquia (incluyendo Medellín), Bolívar (con Cartagena), Santander (incluyendo Bucaramanga), y parte del de Magdalena.

Por su parte, en 1993 las dieciocho corporaciones autónomas regionales (ver tabla 1 y anexo 2) tenían jurisdicción sobre 35% del territorio, incluyendo la mayor parte de los departamentos y ciudades con mayor actividad económica y densidad poblacional. Y el INDERENA aún mantenía competencias referentes a la protección de la vida silvestre en algunas de las áreas de jurisdicción de las CAR, como era el caso de los departamentos de Cundinamarca, Córdoba y Magdalena

Siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA), a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, creada en 1954, se le entregó el manejo de la cuenca alta del río Cauca y la administración de todos los recursos naturales renovables

2 Como referencia básica de esta sección se utilizó Rodríguez Becerra (1998).

TABLA 1
CREACIÓN DE LAS CAR

Origen institucional	Corporación
CAR, creadas antes de la ley 99 (mantienen estructura, denominación y jurisdicción)	CARDER CORPONARIÑO CORPONOR CORTOLIMA CRQ CORNARE CVC
CAR, creadas antes de la ley 99 (modifican denominación y/o jurisdicción)	CORPAMAG CORPOCESAR CORPOGUAJIRA CORPOCALDAS CRC CVC CAR CdMB
CAR, creadas con la ley 99	CORPORINOQUIA CARSUCRE CAM CORANTIOQUIA CRA CAS CORBOYACA CORPOCHIVOR CORPOGUAVIO CARDIQUE CSB
CDS, creadas con la ley 99 (nuevas)	CDA CORALINA CORMACARENA CORPOMOJANA
CDS, creadas antes de la ley 99 (modifican denominación y/o jurisdicción)	CORPOAMAZONIA CODECHOCO CORPOURABA

asociados a la misma. La visión básica de la TVA, adoptada por la CVC, era la de optimizar la utilización de los recursos mediante lo que entonces se denominó como su manejo racional. En la práctica, se trataba de hacer uso multipropósito de las aguas del río Cauca, lo que suponía la construcción de represas para la generación eléctrica, el riego y el control de inundacio-

nes, estando este control asociado a la «recuperación de tierras al río», para dedicarlas a la agricultura y, muy en particular, al cultivo de la caña de azúcar. En esta visión, la conservación de los recursos, era un instrumento para garantizar su uso para fines productivos.

Entre 1961 y 1973 se crearon seis nuevas corporaciones autónomas regionales (ver anexo 2) con funciones para el desarrollo regional y la administración y la conservación de los recursos naturales renovables. En 1968, la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú (CVM, creada en 1960) se fusionó con la división de recursos naturales del Ministerio de Agricultura para crear el Inderena. Y con la expedición del Código de los recursos naturales y del medio ambiente en 1974, las CAR adquirieron responsabilidades parciales o totales como autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

Entre 1973 y 1988 se crearon doce nuevas corporaciones, que sustituyeron al Inderena como autoridad ambiental en diversas regiones del país, hasta cubrir cerca de 25% del territorio nacional. Además, cada una recibió mandatos diversos en materia de desarrollo regional, que en muchas ocasiones fueron la motivación principal para su creación como en los casos de CODECHOCÓ (en su fundación se denominó Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó) y CORPOURABÁ (en su fundación se denominó Corporación para el Desarrollo de Urabá)*. En particular la formulación de planes de desarrollo regional, la construcción de algunas obras de infraestructura y la realización de proyectos dirigidos a resolver problemas específicos de la región. Pero ninguna otra recibió el mandato de la genera-

* La Corporación Nacional para el Desarrollo de Urabá posteriormente se denominó Corporación Autónoma Regional de Urabá y, con la ley 99 de 1993, Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá. En forma similar, CODECHOCÓ tomó la denominación Corporación Autónoma Regional y con la ley 99 de 1993 la de Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible de Chocó.

ción eléctrica, función que la CVC mantendría hasta la reforma ambiental de 1993. Y sólo una, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), tuvo la responsabilidad del sistema de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas en Bucaramanga.

Como ha señalado Rodríguez (2002):

La CVC, así como las corporaciones que se fundaron en los años sesenta, se vieron forzadas a cambiar los enfoques inspirados en la TVA, como consecuencia de la crítica que fueron objeto por parte los ambientalistas en el ámbito internacional (Hays, 1998) y también en Colombia³. Así lo evidenciaron, por ejemplo, los perversos efectos ocasionados sobre la biodiversidad por la construcción de embalses, incluyendo la destrucción o deterioro de los humedales.

Paulatinamente, las corporaciones se fueron alineando con el ambientalismo surgido los años sesenta y setenta, que comenzó a sustituir el enfoque de la conservación y el uso racional de los recursos naturales de los años cuarenta y cincuenta, el cual tenía un talante utilitarista pues supeditaba la conservación a la producción. Si tomamos en cuenta el concepto de la sostenibilidad ambiental como hoy lo entendemos la racionalidad no era tanta.

En síntesis, la gestión de las CAR enfatizó en la solución de problemas rurales, con base en el desarrollo integral de cuencas hidrográficas como eje de ordenamiento territorial; en reservas forestales y parques regionales, control de erosión, generación de energía eléctrica, promoción de la telefonía, electrificación rural, construcción de vías, de acueductos y alcantarillados (Departamento Nacional de Planeación, 2005, 2006). Sin embargo, algunas se ocuparon también del control de la contaminación

3 El grupo de ambientalistas de la Universidad del Valle, liderados por Aníbal Patiño, fue un gran crítico de la CVC, tal como se expresó en su defensa de la laguna de Sonso.

industrial, como, por ejemplo, la CVC en relación con el centro industrial de Yumbo y la industria azucarera.

El régimen político municipal de los entes territoriales expedido en 1987 (Código de régimen político municipal) les asignó a los municipios responsabilidades que venían ejerciendo las CAR; en consecuencia, se reorientaron para que su gestión se concentrara más en la protección de las tierras forestales y las áreas protegidas, en el manejo de aguas y en la promoción del uso de los recursos naturales como medio para fomentar el desarrollo económico regional.

2.2 LAS CAR Y EL INDERENA: LEGADOS Y APRENDIZAJES PARA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Hacia la década de 1980 en las corporaciones había conflictos de intereses, ya que promovían proyectos de desarrollo y, a la vez, ejercían como agencias para la protección del medio ambiente. También se hicieron cada vez más fuertes los conflictos entre el INDERENA y el DNP, mentor de las CAR, y entre estas y el INDERENA. Además, esta última institución, la autoridad ambiental nacional y responsable por la gestión ambiental en 65% del territorio nacional, acusaba desgaste y decaía, a similitud de lo ocurrido con los otros institutos nacionales creados en la reforma administrativa de 1968. En síntesis, comenzó a hacerse visible la incapacidad del esquema institucional nacional y regional frente a la solución de crecientes problemas ambientales, como la destrucción y la degradación de los diversos ecosistemas, la contaminación del aire y del agua, el manejo de los residuos sólidos y peligrosos, derivados de los acelerados procesos de urbanización, industrialización y crecimiento económico y poblacional del país.

Esta situación condujo en el período 1986-1990⁴ a plantear la necesidad de reformar el sector público ambiental, lo que se concretó finalmente en la reforma adelantada en entre 1990 y 1993, propiciada también por el ímpetu tomado por lo ambien-

tal en el ámbito internacional, y que se expresó con mayor fuerza en la Conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo de 1992.

Pero el Inderena y las CAR habían dejado legados y aprendizajes sustantivos en materia de la protección ambiental y de construcción de la institucionalidad ambiental.

Como legados institucionales del Inderena están:

- El Código nacional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, expedido en 1974, del que fue su arquitecto principal a partir de las facultades extraordinarias que le concediera el Congreso al gobierno nacional.
- Gran parte de las normas reglamentarias del Código.
- El sistema de parques nacionales.
- El Instituto de Investigaciones Federico Medem, una de las simientes del nuevo Instituto de Investigaciones Alexander von Humboldt.

Además, la experiencia del Inderena sirvió para que en la ley 99 de 1993 se concibieran diversos mecanismos para buscar la coordinación y la armonía entre la nueva autoridad ambiental nacional que la reemplazaba, el Ministerio del Medio Ambiente, y las CAR como máximas autoridades ambientales regionales, en el contexto de la autonomía, la independencia y la descentralización que se previó para estas últimas entidades en su nueva etapa de vida.

Por su parte, en su historia de treinta y nueve años (1954-1993) las dieciocho corporaciones habían dejado enseñanzas que serían recogidos por la Constitución y la ley, al establecerlas como el eje de la gestión ambiental regional. Las CAR iniciaron una nueva etapa de vida a partir de la expedición de la ley 99 de

4 A finales del gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) se hizo un amplio estudio y consulta pública sobre un proyecto de ley dirigido a crear el Darnar (Departamento Administrativo de los Recursos Naturales).

1993, en conjunto con las nuevas que se crearon para sustituir al INDERENA en el ámbito regional.

Entre las lecciones de las CAR que fueron tomadas en cuenta en la conformación de su nueva institucionalidad se mencionan:

- La necesidad de especializar la gestión ambiental en entidades regionales descentralizadas, como reconocimiento a la gran diversidad biológica y geográfica del país.
- La necesidad de dotarlas de competencias en materia de ordenamiento territorial.
- La necesidad de profundizar en la autonomía e independencia de las CAR frente al ejecutivo nacional para la puesta en marcha de la política ambiental nacional, con el fin de que se pudieran expresar en mejor forma las realidades regionales, así como la política de descentralización.
- La conveniencia de que las corporaciones no dependieran jerárquicamente de los gobiernos departamentales y municipales, para evitar los conflictos de interés que se derivan del hecho de que las entidades territoriales hacen uso intensivo de los recursos naturales y del medio ambiente.
- La conveniencia de separar las funciones de juez y parte en la administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. La experiencia obtenida en la CVC, como generadora y distribuidora de energía eléctrica, y la obtenida en otras corporaciones, como proveedoras de los servicios de alcantarillado, agua potable y descontaminación de aguas servidas, indicaba en forma muy clara la incompatibilidad de ejercer la autoridad ambiental y prestar este tipo de servicios.
- La necesidad de contar con unas entidades regionales con la capacidad técnica exigida por las tareas complejas del ejercicio de la autoridad ambiental (por ejemplo, la vigilancia del estado del medio ambiente y del desempeño ambiental de los diversos actores económicos). Durante la discusión

del proyecto de ley se mostró la inconveniencia de descentralizar en los municipios gran parte de las funciones de las autoridades ambientales, no solo en virtud de los conflictos generados por los conflictos inherentes al doble papel de juez y parte mencionado, sino también por la imposibilidad de dotar a cada una de esas entidades territoriales con los recursos técnicos para ejercerla.

- La conveniencia de que las CAR contaran con ingresos propios para protegerlas de los albueros de las asignaciones del presupuesto general de la nación. Se consideraba muy positiva la experiencia obtenida con las transferencias del sector eléctrico (iniciada con CORNARE) y con los recursos provenientes del impuesto predial.

3. LAS CAR EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY 99 DE 1993

La reforma de la institucionalidad y la política ambiental adelantada en el período 1990-1994 quedó básicamente consagrada en la nueva Constitución política, expedida en 1991, y en la ley 99 de 1993. En el caso de las CAR, un examen de esta normativa y del proceso que le dio origen indica que para su construcción se tomaron como referencia tres vertientes fundamentales: 1) las concepciones predominantes entonces en Colombia sobre la reforma del Estado; 2) las nuevas concepciones surgidas en la Conferencia de Río sobre la protección ambiental y el desarrollo sostenible y el papel que le corresponde al Estado en su promoción; 3) y la experiencia de las CAR durante sus treinta y nueve años de existencia.

La reforma ambiental se adelantó en el marco de las reformas del Estado y la administración pública de finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, que en América latina y el Caribe intentaron disminuir su intervención en la produc-

ción de bienes y servicios; entregar al sector privado y a la sociedad civil la responsabilidad de la oferta de diversos servicios públicos; intensificar la incorporación del país a la economía internacional; configurar sectores administrativos más especializados y darles mayor jerarquía política; afianzar los procesos de descentralización; e incrementar la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que los afectan.

A continuación examinaremos la naturaleza y las principales características de las CAR, que incluyen la autonomía administrativa y financiera, la descentralización regional y los órganos de gobierno de factura independiente, participativa y democrática.

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CAR

La reforma del Estado colombiano de principios de la década de 1990 encontró su mayor expresión en la expedición de la Constitución de 1991, en la que se establecieron cincuenta artículos sobre la protección ambiental y el desarrollo sostenible, por lo cual se le ha denominado Constitución verde.

En el caso de las corporaciones autónomas regionales, la Constitución ordenó al Congreso de la República «reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía» (artículo 150, inciso 7). Este mandato se concretó en la ley 99 de 1993 que, en el capítulo correspondiente a las CAR, define su naturaleza jurídica:

Las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos

naturales renovables y propender por (*sic*) su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente» (ley 99 de 1993, título VI, De las corporaciones autónomas regionales. Artículo 23, Naturaleza jurídica).

3.2 LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL

El esquema corporativo adoptado por Colombia cuenta con unas características jurídicas *sui generis* frente a los marcos institucionales ambientales establecidos en otros países: la autonomía administrativa y financiera, tal como se establece en la Constitución y la ley.

Para entender el significado de la autonomía en el orden institucional del país es necesario remitirse al artículo 113 de la Constitución, que después de establecer: «Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial», señala: «Además de los órganos que la integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las funciones del Estado. Los diferentes órganos de Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines».

En síntesis, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución política las corporaciones autónomas regionales no hacen parte de la estructura tradicional de las ramas del poder público. Se ubican en el poder autónomo, e independiente significa entonces que las CAR fueron establecidas como administraciones independientes de las autoridades centrales, como parte de la estrategia de descentralizar el ejercicio del poder público en asuntos especialmente sensibles para la comunidad, categoría que ampara a otras entidades, cuya misión requiere de este nuevo régimen especial para el cumplimiento de las ciertas funciones del Estado, como el Banco de la República, los entes universitarios autónomos y la Comisión Nacional de Televisión.

Las CAR se constituyen así como entes autónomos e independientes para cumplir con el propósito fundamental de «administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por (*sic*) su desarrollo sostenible». Y para hacerlo efectivo se les dota de una serie de funciones e instrumentos para garantizar la gobernabilidad ambiental en las áreas de su jurisdicción, en el marco de la legislación ambiental nacional, cuyos tres ejes fundamentales son la Constitución, el Código de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y la ley 99 de 1993, y mediante la puesta en marcha en el ámbito regional de la política ambiental y las regulaciones ambientales nacionales formuladas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Con el reconocimiento de la autonomía y la independencia se intentó, entre otras, blindar el interés general de la protección ambiental frente a intereses políticos y económicos particulares, y garantizar que la gestión para la conservación, la defensa y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales sea independiente en relación con las instituciones gubernamentales (nacionales regionales y locales) encargadas de promover y encauzar el desarrollo económico y social. En particular, en la ley se prevé una independencia funcional, mediante la ausencia de una relación jerárquica en relación con la gestión administrativa y financiera frente al poder ejecutivo regional y nacional.

La autonomía administrativa de las CAR se concreta en la ley 99, entre otras, en la independencia del consejo directivo para nombrar su director y en la prohibición de la remoción discrecional de este por parte de aquel; la discrecionalidad para fijar una organización administrativa; y la concepción de órganos de dirección corporativa y plural, aspecto que se examinará en la sección 3.4. Se prevé también que tengan independencia para dotarse de su planta de personal, sin que para ello medie una relación jerárquica con las entidades territoriales. Con ello se intentó crear las condiciones para que puedan vincular el

personal técnico requerido para la gestión ambiental, y, así, no solo estar en capacidad de adelantar con solvencia sus funciones como autoridad ambiental, sino también prestar la asistencia técnica requerida por los departamentos y los municipios en los procesos de planificación y, muy en particular, en la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo de las entidades territoriales y de ordenamiento territorial⁵.

Con el fin de que las CAR tuviesen autonomía e independencia financiera, el artículo 46 de la ley 99 estableció doce fuentes patrimoniales y de rentas. Dos de las fuentes previstas, las transferencias del sector eléctrico y el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble⁶, se concibieron y diseñaron a partir de la experiencia adquirida con los mismos por algunas corporaciones antes de 1993.

Como parte de las rentas se encuentran los recursos provenientes de un amplio conjunto de instrumentos económicos cuyo objetivo prioritario no es producir recursos financieros para las CAR (aun cuando en ocasiones puedan llegar a ser muy significativos), sino incidir en el comportamiento de los actores económicos en la protección del medio ambiente. Entre ellos se mencionan las tasas retributivas, las tasas de uso de los recursos naturales renovables y las tasas compensatorias. Mediante estas rentas se pretende asegurar que las corporaciones contaran con sus propias fuentes de recursos, independientes de las asignaciones del presupuesto general de la nación y de los presumpes-

5 Sobre la importancia de la independencia que se otorgó a las CAR para dotarse de su propia capacidad técnica, ver Rodríguez, 1998: 175.

6 Este porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble había sido consagrado en el inciso 2 del artículo 317 de la Constitución: «la ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrán exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción».

tos de las entidades territoriales. Se buscó blindarlas así de los albrures de los procesos decisorios que llevan a esas asignaciones, porque la experiencia nacional e internacional ha mostrado que cuando los países pasan por coyunturas económicas adversas los gobiernos tienden a recortar las partidas correspondientes al medio ambiente, y que el sector ambiental es más vulnerable que otros a la prioridad presupuestal otorgada por los mandatarios nacionales y regionales de turno.

En síntesis, una de las justificaciones para establecer el modelo de autonomía fue dotar a las regiones de entidades que tuviesen las condiciones técnicas y económicas para cumplir con solvencia las funciones de ejecución de la política ambiental, el ejercicio de la autoridad ambiental y la promoción del ordenamiento y planificación del desarrollo sectorial y territorial, así como para contribuir a la construcción de una visión del desarrollo sostenible de las diversas regiones del país.

En este marco, a las corporaciones se les dotó de los instrumentos definidos en la ley 99 para ejercer la autoridad ambiental, entre los que se mencionan las atribuciones en materia de ordenamiento ambiental del territorio; las licencias; las concesiones; los permisos y las autorizaciones; los instrumentos económicos; las facultades sancionatorias; los instrumentos de educación y participación; y los mecanismos de monitoreo, seguimiento e información.

Pero la autonomía que otorga la legislación a las corporaciones en materia de la gestión ambiental no es equivalente a la autonomía que le da en los asuntos administrativos y financieros a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. Fue la ley 99 de 1993, en su artículo 5º, la que atribuyó a las CAR las competencias en materia ambiental (de conformidad con el artículo 150 de la Constitución, el legislador hubiese estado en posibilidad de atribuirles funciones distintas a la ambiental, es decir, de dedicarlas al cumplimiento de unos objetivos y funciones diferentes a los que habían ejercido hasta 1991). Y la misma

ley, al hacer de las corporaciones unas entidades para la gestión ambiental regional, limitó su autonomía al establecer que deben adelantarla en su jurisdicción: «de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente».

Precisamente, la ley le otorga a ese Ministerio (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT) diversas funciones dirigidas a garantizar que las CAR actúen de conformidad con las políticas y las regulaciones establecidas por él en el marco de la legislación ambiental, todo ello con el fin de que cumplan con su propósito de asegurar la protección de los principales valores ambientales del país y contribuir a que se dirija hacia la meta del desarrollo sostenible. Son funciones del MAVDT que necesariamente limitan la autonomía de las CAR. En la concepción y discusión de la ley siempre se tuvo muy claro que aquel propósito nacional no puede alcanzarse mediante la simple adición de decisiones y acciones tomadas por las CAR en el área de su jurisdicción⁷.

No se hace referencia aquí a todas las funciones atribuidas al MAVDT con el fin de alcanzar aquel cometido y que limitan la autonomía de las CAR. Pero se resalta que además de la de inspección y vigilancia sobre las CAR (ley 99 de 1993, artículo 36), al MAVDT se le atribuye la de:

(...) ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las corporaciones autónomas regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar la suspensión de los trabajos o

7 Testimonio personal de los autores como partícipes de la elaboración de la ley. Ver Rodríguez, 1988.

actividades cuando a ello hubiere lugar (ley 99 de 1993, artículo 16).

Así mismo, el artículo 35 de la ley 99 establece que en las corporaciones de la amazonia y el Chocó, «las licencias ambientales para explotaciones mineras, construcción de infraestructura vial y concesiones y permisos de aprovechamiento forestal, serán otorgadas por el director ejecutivo, con el conocimiento previo de su consejo directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente». Este artículo limita la autonomía de estas CAR en un campo fundamental de la gestión ambiental, ante el imperativo de garantizar en forma absoluta la conservación y el uso sostenible del medio ambiente en dos regiones que albergan uno de los mayores patrimonios naturales de la nación. En efecto, en esas regiones se encuentra la mayor extensión de ecosistemas de bosques naturales de Colombia y una riqueza única en biodiversidad, cuya protección es prioritaria para el país de acuerdo con la Constitución y la ley⁸, y de interés para la humanidad, como se establece en numerosos tratados multilaterales ambientales ratificados por Colombia, entre los cuales sobresalen los de biodiversidad y cambio climático. No era razonable entonces dejar esta prioridad nacional expuesta a los eventuales intereses regionales de corto plazo que la pudieran poner en riesgo.

En virtud de consideraciones como las expuestas en el párrafo anterior la ley 99 previó limitar la autonomía de las CAR en materia de la administración ambiental en las áreas de su jurisdicción: no tienen competencia alguna sobre los parques nacionales naturales, distintas a las que el MAVDT, responsable por su creación y administración por medio de su Unidad de Parques Nacionales, les delegue (ley 99, artículos 5º, numerales

8 El numeral 2 del artículo 1º de la ley 99 de 1993 establece: «La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible».

18 y 19; artículo 31, numeral 15). Es atribución del Ministerio también otorgar las licencias ambientales para los grandes proyectos de infraestructura en todo el territorio nacional.

La legislación establece también mecanismos para el manejo por parte de dos o más corporaciones de ecorregiones estratégicas, ecosistemas compartidos o cuencas hidrográficas comunes (o sea de aquellos sistemas ambientales que desbordan la jurisdicción geográfica de una CAR), y señala que al gobierno nacional le corresponde, en todos los casos, reglamentarlos (ley 99 de 1993, parágrafo 3, artículo 33). Además, el Ministerio tiene la función de:

(...) dirimir las discrepancias entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones, y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (ley 99 de 1993, artículo 5º, numeral 31).

Finalmente, cabe anotar que, no obstante el mandato constitucional, el legislador sólo ha reglamentado parcialmente, mediante la ley 99, el funcionamiento de las CAR dentro de un régimen de autonomía. Este vacío ha sido suplido en parte por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la que se ha ido concretando el significado y el alcance de la autonomía de las CAR en diversas materias (sentencias 423 de 1994; 593 de 1995; 275 y 596 de 1998; 048 de 1999; 578 de 1999; 794 y 994 de 2000; 894 de 2003; y 1048 de 2004). A continuación presentamos algunos aspectos de las sentencias de la Corte:

- El tribunal reconoce a las CAR la autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, dado que pueden ser agentes del gobierno nacional para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Es-

tas entidades son organismos administrativos intermedios entre la nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principal, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

- Las corporaciones autónomas regionales se asimilan a establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico y una finalidad singular, sin que estén adscritas o vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo (Corte Constitucional, sentencias C-593 de 1995 y C-493 de 1998).
- En virtud de su autonomía administrativa, las corporaciones pueden establecer su estructura administrativa sin sujeción a los dictados del ejecutivo central o departamental, determinar su planta de personal y presupuesto y expedir los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Corte Constitucional, sentencia C-994 de 2000). Amparadas en la autonomía patrimonial y financiera, y en relación con los recursos provenientes de la nación, resulta procedente la aplicación de las normas del estatuto orgánico de presupuesto, de conformidad con el artículo 4º del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las corporaciones, entre los que se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución (Corte Constitucional, sentencia C-275 de 1998).

En síntesis, las CAR son entidades que cuentan con un régimen de autonomía e independencia administrativa y financiera, y que deben trabajar armónicamente con las entidades territoriales y con las autoridades ambientales nacionales, a fin de que exista una gestión del medioambiente acorde a lo dispuesto en la Constitución, la ley y la política ambiental

nacional. El propósito de que la institucionalidad ambiental nacional y la regional trabajen coordinadamente y en armonía está condicionado por la naturaleza y las características particulares de cada cual: por un lado, el Ministerio del Medio Ambiente (ley 99 de 1993, artículo 2º), ente adscrito al poder ejecutivo, rector del Sistema Nacional Ambiental y con funciones explícitas en materia de formulación de política y regulación ambiental en el ámbito nacional, y de coordinación del SINA; y, por otro, unas corporaciones (ley 99 de 1993, artículo 23) conformadas como organismos autónomos y encargadas de la ejecución de la política ambiental y regulaciones nacionales, formuladas por el MAVDT, en el ámbito regional.

3.3 DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

La descentralización de la administración de los recursos naturales y del medio ambiente (Rodríguez, 2002) en todo el territorio nacional es una de las principales características del modelo de las corporaciones autónomas regionales. La ley 99 de 1993 previó la creación de dieciséis nuevas corporaciones (ver tabla 1) y la reestructuración de las dieciocho existentes.

Mientras la minoría de las CAR tiene jurisdicción supradepartamental, la mayoría son de índole departamental y unas pocas tienen jurisdicción subdepartamental. Se descentralizó regionalmente pero no se logró el objetivo de hacer que la jurisdicción de un amplio grupo de corporaciones obedeciera a una regionalización basada en criterios ecológicos, tal como aspiraban diversos actores. No obstante, se subraya que entre las CAR departamentales y subdepartamentales algunas corresponden a unidades naturales específicas, como en los casos particulares de CORPOGUAVIO (Corporación Autónoma Regional del Guavio), CORPOCHIVOR (Corporación Autónoma Regional de Chivor), CORMACARENA (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena), CORPOAMAZONIA (Cor-

poración para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia), CORNARE y CORALINA (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina). Finalmente, en el proceso de puesta en marcha de la ley 99 se suprimió la Corporación de la Sierra Nevada de Santa Marta (creada a partir del reconocimiento de la existencia de este gran ecosistema), en virtud de las dificultades políticas encontradas con las CAR y los departamentos de la región, que expresaron de nuevo la tendencia nacional a confiar más en la organización política administrativa tradicional. Quedaron así treinta y tres corporaciones.

La jurisdicción de las corporaciones fue objeto de álgidos debates en el Congreso, por los intereses políticos regionales. Un recuento detallado de cómo se dio este proceso aparece en otro escrito (Rodríguez, 1998), pero para ilustrar la gran variedad de criterios que orientaron la definición de la jurisdicción de las CAR es preciso señalar que, en un principio, el Departamento Nacional de Planeación sugirió un número inferior a diez; en el proyecto de ley del gobierno nacional se planteó la creación de veintitrés; el sindicato del Inderena, Sintranderana, en un proyecto que presentó por medio de un grupo de senadores, propuso cinco; en el pliego de modificaciones presentado en el Senado se plasmó la cifra de veintiocho, siendo aprobadas treinta y dos; y en la última vuelta en la Cámara se aprobaron treinta y cuatro, para tener treinta y tres finalmente, como se mencionó (Rodríguez, 1998).

3.4 ÓRGANOS DIRECTIVOS: DEMOCRÁTICOS, PARTICIPATIVOS, PLURALISTAS E INDEPENDIENTES

En la ley se definió a las CAR como entes corporativos, señalando como socios a las entidades territoriales de su jurisdicción. Con el fin de afianzar el proceso de gobernabilidad y descentralización se estipuló la creación de *órganos de dirección democráticos, participativos, pluralistas e independientes*, con re-

presentación de diferentes sectores sociales e institucionales en sus asambleas y consejos directivos.

El artículo 25 la ley 99 de 1993 estableció a la asamblea corporativa como el principal órgano de dirección de la corporación, integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción. La ley consagró además (en el artículo 26) al consejo directivo como el órgano de administración de la corporación, estableciendo su conformación así:

- El gobernador o gobernadores del área de jurisdicción de la CAR.
- Un representante de la presidencia de la República.
- Uno del Ministerio del Medio Ambiente.
- Cuatro alcaldes de los municipios de la jurisdicción de la CAR, designados por la asamblea corporativa.
- Dos representantes del sector privado.
- Uno de las comunidades indígenas.
- Dos de entidades sin ánimo de lucro

La presencia de cinco representantes de la sociedad civil refleja una de las orientaciones fundamentales de la Constitución de 1991, de establecer en Colombia una democracia participativa. Esta concepción lleva a nuevas formas de participación de la sociedad civil en las decisiones que la afectan, más allá de los mecanismos propios de la democracia representativa, que se expresan fundamentalmente en la elección de los miembros del Congreso, las asambleas y los concejos, así como del presidente y los máximos mandatarios de las entidades territoriales.

Durante el debate del proyecto de ley se hicieron observaciones sobre las limitaciones eventuales que podría imponer en la independencia de las CAR la participación de gobernadores y alcaldes en sus juntas directivas. En últimas, se decía, las entidades territoriales usan intensamente los recursos naturales re-

TABLA 2
SÍNTESIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS 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

novables y del medio ambiente, lo cual determina un conflicto de intereses a gobernadores y alcaldes frente a las políticas y decisiones de las CAR. Los defensores de esta figura subrayaron a su vez la conveniencia de depositar la presidencia de los consejos directivos en cabeza de los gobernadores, y de contar con la participación de representantes de los alcaldes en los mismos, con el fin de articular las corporaciones con los procesos de planificación de las entidades territoriales. Además, señalaron que los posibles conflictos de interés serían mediados por los representantes de la sociedad civil.

Otra característica importante del sistema de corporaciones es su *pertenencia y función dentro del Sistema Nacional Ambiental*. Su forma de inserción en el SINA se consideró parte fundamental de los procesos de descentralización, regionalización y gobernabilidad del Sistema, que abarca en su conjunto los principios, las orientaciones, los actores y los niveles relacionados con la gestión ambiental. De esta pertenencia se subraya el papel de las corporaciones en la articulación de lo ambiental en los procesos de planificación y desarrollo sectorial y territorial.

4. ¿EN QUÉ MEDIDA ESTÁN CUMPLIENDO LAS CAR CON SUS FUNCIONES?

En esta sección intentamos establecer en qué medida las CAR, en su conjunto, están ejerciendo las funciones que les encomendó la ley, a partir del examen de las actividades en las que han concentrado sus energías y recursos. El examen global de la medida en que lo hacen parte del reconocimiento de su heterogeneidad en materia de capacidad técnica, infraestructura y recursos económicos, así como de su eficiencia, eficacia y transparencia, entre otros. Es una realidad que, como se ha reiterado, también se trata de mostrar a lo largo de este documento.

El conjunto de las funciones de las CAR se agrupa en tres grandes categorías: 1) la ejecución de las políticas ambientales en el ámbito regional; 2) el ejercicio de la autoridad ambiental; y 3) la promoción de la planificación y el ordenamiento ambiental territorial y sectorial. Las corporaciones han dado prioridad a la ejecución de las políticas ambientales, siguiéndoles en orden de importancia la planificación y el ordenamiento, y el ejercicio de la autoridad ambiental. Así se refleja en la asignación de sus recursos presupuestales de inversión, tal como aparece en la tabla 3, en el que se registra que en el período 1994-2002 destinaron de 3 billones 272 mil millones de pesos al cumplimiento de este conjunto de funciones⁹.

Los planes de acción trianual (PAT) y planes de gestión ambiental regional (PGAR), instrumentos de planificación y gestión utilizados por las corporaciones, son los principales referentes para conocer los propósitos, las metas y los posibles resultados y logros de su gestión. En su formulación y puesta en marcha inciden las funciones de las CAR consignadas en la ley 99 de 1993,

9 Tomado de Canal F. «Orientación del gasto de las corporaciones autónomas regionales, 1995-2003», documento preparado para el Banco Mundial como insumo a su informe «Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia».

TABLA 3
ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES DE LAS CAR,
1994-2002

Funciones	Total Inversión (miles de millones)	%
Ejecución de política ambiental	1.979	60,4
Ejercicio de la autoridad ambiental	458	13,9
Promoción de la planificación y ordenamiento	835	25,5

Nota: un billón = un millón de millones (1.000.000*000.000).

los planes nacionales de desarrollo 1994-2006, la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra, el Plan de acción de Johannesburgo, el objetivo 7º de los Objetivos del milenio y las principales convenciones internacionales ambientales.

4.1 EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL

Esta función está relacionada con la implementación de los lineamientos de política consignados en los planes nacionales de desarrollo, las políticas emanadas del Consejo Nacional Ambiental y del Ministerio del Medio Ambiente (1999) y las orientaciones de política ambiental sugeridas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

En los cuatro planes nacionales de desarrollo expedidos entre 1994 y 2006 se incorporó un capítulo ambiental, atendiendo los mandatos de la Constitución, que dispone que el plan de desarrollo debe incluir lo económico, lo social y lo ecológico como sus tres ejes básicos. En el de 2002-2006 lo ambiental estuvo subsumido en el capítulo sobre asuntos sociales, mientras que el de 2006-2010 incorporó de nuevo un capítulo especializado.

Entre 1994 y 2006 el Ministerio expidió veintiocho políticas ambientales que han sido adoptadas por el CONPES o por el Consejo Nacional Ambiental, entre las cuales se mencionan:

- Bases para una política de población y medioambiente.

- Lineamientos de una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental.
- Política de educación ambiental.
- Política de bosques, Plan verde y Plan nacional de desarrollo forestal.
- Lineamientos de política para el manejo integral de aguas.
- Política de biodiversidad y Estrategia nacional de biodiversidad.
- Estrategia nacional de mercados verdes.
- Estrategias para un Sistema de áreas protegidas y Política para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas con base en la participación social y en la conservación.
- Política para la gestión de fauna silvestre.
- Política de producción más limpia.
- Política para la gestión integrada de residuos sólidos.
- Lineamientos de política para el uso y manejo y uso de plaguicidas.
- Lineamiento de política de ordenamiento ambiental del territorio.
- Política de ordenamiento integrado y desarrollo sostenible de zonas costeras.

Las políticas han sido formuladas con diversos niveles de detalle, desde las que sólo brindan orientaciones y directrices generales, hasta las que presentan metas, instrumentos para alcanzarlas y fuentes de financiación específicas. Colombia es quizás el país de Latinoamérica que más cuenta con políticas ambientales formalizadas en documentos. No sabemos cuál ha sido su impacto y si ello implica alguna diferencia con los países que no las tienen, pero se resalta el valor que en materia de educación y creación de una conciencia ambiental han tenido los procesos participativos, que en muchos casos han conducido a la formulación de estas políticas.

Debe resaltarse que la mayor parte de dichas políticas carece de mecanismos de evaluación para medir su eficacia por medio de indicadores, y que pocas veces han contado con procesos de autoevaluación que permitan hacer a tiempo los correctivos para orientar la acción de las corporaciones. Además, se puede afirmar que estas han sido más receptivas a la implementación de aquellas políticas en las cuales el MAVDT ha ofrecido asistencia técnica significativa o financiación, como se tipifica en los casos del la reforestación comunitaria con el Plan verde, y tasas retributivas, que hace parte de la política de producción más limpia.

La prioridad otorgada por las CAR a las diferentes áreas de la política ambiental se refleja en asignación de los recursos de inversión en sus planes de acción trianual entre 1994 y 2002, que ascendieron a cerca de 2 billones de pesos (ver tabla 4) (Canal, 2003).

Las realizaciones principales del conjunto de las CAR en materia de la ejecución de la política ambiental nacional se sintetizan en el anexo 1, y se han agrupado en las nueve categorías siguientes:

1. Recuperación de ecosistemas hídricos de índole continental.
2. Recuperación y aumento de coberturas boscosas.

TABLA 4
ÁREAS PRIORITARIAS DE GASTO DE LAS CAR, 1994-2002

Programa	Recursos 1994-2002 (miles de millones)	%
Agua	1.137	34,7
Biodiversidad	156	4,7
Bosques	272	8,3
Suelos	91	2,7
Calidad de vida urbana	237	7,2
Producción limpia	56	1,7
Mercados verdes	28	0,8
Total Inversión ejecución de política ambiental	1.979	60,4

3. Consolidación del Sistema nacional de áreas protegidas.
4. Conocimiento.
5. Conservación y uso de la biodiversidad.
6. Descontaminación producida por los procesos industriales y urbanos.
7. Contribución al saneamiento ambiental urbano y municipal.
8. Programas de educación ambiental y participación comunitaria.
9. Ejercicio de la autoridad ambiental.

En el anexo se ha hecho un esfuerzo para mostrar en forma cuantitativa las realizaciones de las CAR en estos nueve campos.

Como se ha enfatizado en este escrito, no conocemos ni la eficiencia en la ejecución del uso de estos recursos ni el impacto de los programas en los que se han utilizado. Sin embargo, se observa continuidad en el desarrollo de algunos programas sobre los cuales existen evaluaciones parciales, como aparece en el anexo, y se ilustra a continuación.

La reforestación comunitaria para proteger las fuentes de agua que protegen los acueductos municipales ha sido desarrollado por todas las CAR desde la creación del SINA, con diversas denominaciones, como Plan verde (1998-2002) o Programa de restauración y conservación de ecosistemas forestales (2002-2006). En el anexo 1 se muestra como en el período 1994-2006 la reforestación protectora alcanzó cerca de 200 mil hectáreas. Esta política encuentra sus orígenes en 1976, cuando el INDERENA inició el Programa integrado de protección de cuencas (PRIDECU), y en otros programas desarrollados en la décadas de 1980 y 1990 por las corporaciones.

Una investigación hecha en el ámbito del proyecto «Conflicto armado, paz y medio ambiente», promovido por el Foro Nacional Ambiental, al explorar las circunstancias que permitieron la realización del Plan verde en medio de la guerra, concluyó lo siguiente sobre el papel desempeñado por el MAVDT y las CAR, responsables de la ejecución del programa:

El MAVDT y las CAR son identificadas en las regiones de su jurisdicción como entes fundamentalmente técnicos, con lo cual lograron mantener una cierta neutralidad frente la guerra. Además, en su ejecución jugaron un papel clave un conjunto de funcionarios altamente comprometidos con una actividad en la cual encuentran positivos impactos sociales, ambientales y económicos. Los funcionarios y técnicos de las CAR tienen hoy una valiosa tradición y experiencia de trabajo con las comunidades que les permitió lidiar con el Plan en condiciones de orden público muy adversas a nivel local –la vereda y el municipio–. Y que constituyó en muchos casos la base de su legitimidad frente a las comunidades mismas, una circunstancia que a la postre les colocó en una posición favorable de persuasión (o negociación) con los grupos armados. La última situación fue tanto más cierta en aquellas regiones en las cuales el Inderena y las CAR habían tenido una trayectoria de ejecución de programas comunitarios que en su conjunto se extienden por cerca de veinticinco años (Rodríguez, 2004).

Relacionado con el anterior, el programa para la protección de las fuentes hídricas también ha tenido gran continuidad y ha sido materia de muy diversas estrategias, tal como se evidencia en el anexo 1.

Es clara la prioridad de la agenda verde para las CAR, en contraste con la agenda gris (cuyo propósito es desarrollar investigación para formular políticas que permitan prevenir la contaminación y manejar adecuadamente los materiales peligrosos). Este énfasis en la agenda verde es una tendencia que refleja la importancia que tiene para el país la protección de su biodiversidad, bosques, y aguas. Sin embargo, se subraya que en el programa de aguas la mayor proporción de los recursos se han destinado a obras para el saneamiento básico que, como se ha argüido, en la ley 99 de 1993 no se consideraron parte de las funciones básicas de las corporaciones.

Es preocupante que no se estén invirtiendo mayores recursos en la gestión ambiental urbana e industrial y en resolver los problemas referentes a la contaminación del aire. Pero es un

asunto que no sería aconsejable resolver destinando más recursos a la agenda gris, a costa de los asignados a la verde, siendo esta última deficitaria frente a lo requerido si tomamos en consideración el deterioro ambiental del país. El aumento del gasto en la agenda gris debería hacerse a partir del incremento necesario de los recursos del presupuesto destinados a la gestión ambiental. Puesto que como se demuestra en el capítulo de Guillermo Rudas, los recursos económicos destinados por el presupuesto general de la nación a la gestión ambiental no solo son insuficientes, sino que han declinado en el último decenio, situación que parece haberse agravado como consecuencia de la presión que el gobierno nacional ha ejercido sobre las CAR para que dediquen parte de sus recursos al saneamiento básico, función que, como se ha subrayado, no les corresponde, lo cual disminuye los recursos disponibles para la gestión ambiental.

4.2 EJERCICIO DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL

A pesar de que el ejercicio de la autoridad ambiental es la razón de ser de las corporaciones, en la asignación del gasto contemplada en los Planes de acción trianual, 1994-2002, sólo significó 13,9% (ver tabla 5) (Canal, 2003).

En el anexo 1 se sintetizan cuantitativamente las principales acciones adelantadas por las CAR en materia del ejercicio de la autoridad ambiental, que incluyen: 1) las expedición de

TABLA 5
GASTO DE LAS CAR EN EL EJERCICIO DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL,
1994-2002

Programa	Recursos 1994-2002 (miles de millones)	%
Control de la Calidad Ambiental (agua, aire, suelo, bosque)	157	7,2
Administración de los recursos naturales del ambiente	237	4,8
Vigilancia y control de los recursos naturales y del ambiente	63	1,9
Total Inversión ejercicio de la autoridad ambiental	458	13,9

permisos y autorizaciones para la movilización, el procesamiento y la comercialización de recursos naturales renovables; 2) las concesiones de agua; 3) los permisos de aprovechamiento forestal; 4) las licencias ambientales; y 5) las labores policivas y de sanción. Si bien estos datos ofrecen una visión de la actividad de las CAR, no dicen nada acerca de su impacto en el mejoramiento del estado del medioambiente y su protección, hecho que de nuevo nos remite a la carencia de indicadores adecuados en el Sistema de Información Ambiental.

A las CAR les corresponde también hacer *evaluación, control y seguimiento* a los usos del agua, el suelo, el aire y demás recursos naturales renovables. Pero el desarrollo del ejercicio de estas funciones ha sido lento, en parte como consecuencia de que no se han dotado de la infraestructura y de la capacidad técnica para el efecto. Algo similar ocurre con su acción en torno a la *fijación de los límites permisibles* de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos o compuestos que afecten el medio ambiente y de sustancias causantes de degradación.

Pero al reconocer la lentitud general con la que se han desarrollado estas funciones, se encuentra que un amplio número de corporaciones han puesto en marcha mecanismos para hacer cumplir la ley ambiental en casos concretos, con resultados positivos. Es el caso, por ejemplo, de la tasa retributiva (que se paga por vertimientos a las fuentes de agua), basada en el principio del que contamina paga, que se cobró a finales de la década anterior. Su concepción y resultados fueron resaltados en estudios del Banco Mundial y la CEPAL (WB, 2000; Acquatella, 2001) sobre la aplicación de los instrumentos económicos para la gestión ambiental, y se señalaron como una experiencia pionera en el mundo en desarrollo, susceptible de ser imitada por otros países. Parte de su éxito radicó, en su momento, en la coordinación entre el Ministerio del Medio Ambiente y las CAR, a partir de la asesoría técnica que aquel ofreció a estas para la puesta en marcha de este instrumento económico. Infortuna-

damente, ante dificultades que se presentaron con algunos aspectos de su puesta en marcha (la resistencia al pago de la tasa por parte de las entidades territoriales) el MAVDT tomó medidas que en gran parte desactivaron su.

En últimas, al tomar las CAR en su conjunto en relación con el ejercicio de la autoridad ambiental, y tal como lo expresa el Banco Mundial en su informe de 2006:

La evidencia muestra que el proceso de hacer cumplir la amplia gama de regulaciones ambientales en Colombia varía marcadamente entre las CAR, sectores, tamaños y tipos de empresas. Los factores que contribuyen a esta situación incluyen muchos de los problemas analizados a lo largo del informe: comportamientos que protegen los intereses de los contaminadores, bajos niveles de capacidad humana y técnica, pobres sistemas de información, confianza en regulación voluntaria y regulaciones amorfas (WB, 2000: 36).

En este cuadro general se identifican también avances significativos en el propósito de hacer cumplir la ley en algunos sectores de la economía (Uribe et al., 2001), lo que atestigua que diversas corporaciones han estado en capacidad de ejercer con eficacia la autoridad ambiental, así sea parcialmente¹⁰:

- Una investigación adelantada por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE) sobre la inserción de la gestión ambiental en las políticas sectoriales destaca que las descargas industriales de DBO5 (demanda bioquímica de oxígeno a los cinco días) y de sólidos suspendidos han venido disminuyendo en varios sitios del país a partir de la puesta en marcha de la institucionalidad ambiental prevista en la ley 99 de 1993. Así lo evidencian los casos del corredor industrial del oriente antioqueño, bajo jurisdicción de CORNARE, y de Mamonal, bajo jurisdic-

10 Tomado textualmente de Rodríguez (2004).

ción de CARDIQUE, zona esta en donde se produce 40% del producto interno bruto de Cartagena.

- El sector agroindustrial presenta avances sustantivos en el desempeño ambiental. Así se evidencia en el caso de la industria azucarera, ubicada fundamentalmente en la jurisdicción de la CVC y, en menor grado, en las de la CARTER y CRC (Corporación Autónoma Regional del Cauca). Se trata de una industria que ha tenido una mejora sustantiva en su desempeño ambiental, proceso que se inició con la CVC antes de la existencia del SINA.
- Al examinar la evolución y las principales tendencias de la gestión ambiental del sector de la palma de aceite se registra también un balance positivo en el campo y en las plantas extractoras, tal como lo revela una investigación efectuada sobre el particular (Rodríguez y Van Hoof, 2004). En 1993, la contaminación del agua era el problema ambiental más importante del sector, que se caracterizaba por sus altos niveles de vertimientos de carga orgánica a las aguas, con graves consecuencias para las regiones en las que se ubican las plantas extractoras. Diez años después pasó a constituirse en un asunto irrelevante, y actualmente 98% de las cincuenta plantas extractoras cuentan con sistemas de tratamiento de vertimientos que remueven más de 95% de la carga orgánica del caudal vertido. De esta manera, todas las empresas del sector cumplen con la normativa vigente. Además, cerca de la mitad utiliza las aguas tratadas para el riego de las plantaciones, con lo cual se prevé que a mediano plazo este sector llegará a un vertimiento cero.

En la investigación se estableció que este cambio en el comportamiento de las empresas aceiteras es consecuencia, en gran medida, de la institucionalidad ambiental creada con la ley 99 de 1993, y, por consiguiente de la acción de las CAR. En este punto debe recordarse que la mayor parte de esta agroindustria se asienta en las jurisdicciones de las corpora-

ciones CAS (Corporación Autónoma Regional de Santander), CORPORINOQUIA (Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia), CORMACARENA, CORPONARIÑO (Corporación Autónoma Regional de Nariño) y CORPAMAG (Corporación Autónoma Regional del Magdalena).

- El desempeño ambiental del sector petrolero ha avanzado en forma significativa en los últimos quince años, lo que se debe al control ejercido conjuntamente por el MAVDT y las CAR. Precisamente, cuando se inició la exploración y extracción de petróleo en Cusiana las autoridades ambientales exigieron a la British Petroleum el cumplimiento de la ley de forma que no tenía antecedentes con otras petroleras que en el pasado habían registrado un desempeño ambiental que dejaba mucho que desear. Esas exigencias se extendieron paulatinamente a las otras compañías petroleras.

En contraste con esos sectores claves de la economía, el desempeño de la gran industria del carbón revela fallas en la capacidad institucional del país para controlarla. Así, mientras El Cerrejón presenta un récord satisfactorio en materia ambiental, los problemas socioambientales generados por la Drummond en Santa Marta y La Jagua son de conocimiento público y han ameritado el incremento en la intervención del gobierno nacional en 2007 y 2008, lo que evidencia las falencias del MAVDT y de CORPOCESAR (Corporación Autónoma Regional del Cesar) y CORMAGDALENA (Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena) para el seguimiento y el control de esta actividad a largo plazo.

Este ejemplo reitera la heterogeneidad de las CAR a la que nos venimos refiriendo, que no solo se expresa en las diferencias entre unas y otras, sino también dentro de las mismas, hecho que en muchas ocasiones seguramente sería más reflejo de los problemas de captura reguladora que de falencias en la capacidad técnica, como se señalará posteriormente.

4.3 PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Para medir la capacidad de las corporaciones en la articulación de programas vinculados a los procesos de planificación y ordenamiento, entregamos al lector unos datos consolidados de la gestión adelantada al respecto durante el período 1994-2002 (ver tabla 6), en los que se puede apreciar que las corporaciones destinan 25% de sus recursos para los mismos (Canal, 2003).

Como se mencionó, de conformidad con la ley 99 las CAR deben elaborar un Plan de gestión ambiental regional decenal (PGAR), un Plan de acción trienal (PAT) y planes operativos anuales de inversión (POAI). Se reconoce el esfuerzo hecho para la unificación y la estandarización del modelo y del proceso de la elaboración de los PAT y POAI, y avances, vía cooperación horizontal, para compartir las experiencias y avanzar en la unificación de criterios para la formulación y ejecución de los PGAR. De igual forma, en los últimos años las corporaciones han adelantado los Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográfica (POMCAS), reglamentados en 2002.

En el informe del Banco Mundial se evalúa la eficacia con la cual cuatro corporaciones (la CAR de Cundinamarca, CORANTIOQUIA, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, CRA y la Corporación Autónoma Regional del Canal del dique, CARDIQUE) cumplen con sus PAT. Al tomar 2001 se en-

TABLA 6
RECURSOS DESTINADOS A PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
1994-2002

Programa	Recursos 1994-2002 (miles de millones)	%
Investigación e información ambiental	182	5,5
Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio	147	4,5
Fortalecimiento Institucional	349	10,6
Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y coordinación regional	155	4,7
Total Inversión promotores de la planificación y ordenamiento	835	25,5

cuentra que: «los gastos reales de inversión cumplen bastante bien con los planeados en dos de los cuatro casos estudiados (CRA y CARDIQUE). La coincidencia entre lo real y lo planeado es inferior en el caso de CORANTIOQUIA y muy inferior aún en el de la CAR de Cundinamarca» (Banco Mundial, 2006: 95). Para tener un cuadro más completo del desempeño de las CAR se requeriría estudiar algunas otras, pero estas observaciones nos recuerdan de nuevo su heterogeneidad.

Diversas normas legales otorgan a las corporaciones amplias funciones en la *incorporación del componente ambiental en los diversos procesos de planificación y ordenamiento del territorio*. En los últimos años se ha hecho conciencia de la importancia de *los sistemas de información ambiental para la planificación y el ordenamiento del territorio, y en general para la gestión ambiental*. Así se reconoce en las exigencias establecidas a las CAR en el decreto 1200 de 2004, orientado a diseñar y estructurar los indicadores mínimos ambientales, de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible. Algunas corporaciones han logrado avances especiales en indicadores de línea base del estado de los recursos naturales y del medio ambiente, a escalas favorables para la toma de decisiones en el ámbito regional y sistemas de indicadores para la medición de la gestión.

En las evaluaciones realizadas por la Contraloría General de la República (CGR) entre 2002 y 2006 se señala la *ausencia de verdaderos sistemas de información regional (SIAR)*, que contribuyan a consolidar el sistema de información ambiental para Colombia (SIAC). En la construcción de estos sistemas se ha avanzado, pero en el proceso se han encontrado diversos obstáculos, tanto en el ámbito nacional como regional. No obstante, la construcción de los mismos no es tarea fácil, si se tiene en cuenta la desarticulación del sinnúmero de demandas de información provenientes de organismos nacionales y regionales: indicadores mínimos, avances de las metas del plan nacional de desarrollo (MAVDT), auditorías fiscales e informe del estado de los recursos naturales (CGR) pactos de transparencia (vicepresidencia

de la República), consejos comunitarios (presidencia de la República), audiencias públicas de gestión, informes de gestión de los planes de acción trianual y de los planes de gestión ambiental regional.

Las corporaciones cuentan y utilizan en diferente medida instrumentos de planificación para la coordinación institucional de los niveles regional, local y nacional, y para contribuir a priorizar y armonizar las estrategias, las políticas y las líneas de acción que deben seguir los diferentes actores con el fin de avanzar en la construcción de un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, tal como lo estipulan el artículo 80 de la Constitución, la ley 152 de 1994, orgánica de planeación, en su artículo 3º, y el principio de sustentabilidad ambiental contenido en la ley 388 de 1997, relativa al ordenamiento territorial.

Las CAR tienen hoy una gran responsabilidad en los procesos de *ordenamiento territorial*, de acuerdo con el artículo 7º de la ley 99 de 1993, y la función otorgada a las corporaciones por la ley 388 de 1997, de establecer los criterios ambientales que deben guiar a los municipios en la formulación de los de los planes de ordenamiento territorial (POT) y de evaluarlos y aprobarlos antes de su presentación ante los concejos municipales. Como resultado, se aprobaron setecientos diecisiete planes de ordenamiento territorial municipal, ciento dos se encuentran en revisión y ciento ochenta y cuatro están por elaborar. Hay una revisión general pendiente de todos los planes de ordenamiento territorial, para incorporar los elementos referidos a la gestión integral del riesgo, en lo cual las corporaciones tendrán un gran papel, dada la información técnica de que disponen, en particular la referida a las amenazas por inundaciones y la remoción de masas.

La incidencia que pueden llegar a tener las CAR mediante el uso adecuado de sus atribuciones legales en materia de los POT lo ilustra el caso de Bogotá: la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca no aprobó el proyecto del POT de

la ciudad en lo concerniente a la expansión hacia el norte del Distrito Capital. La administración distrital apeló ante el Ministerio, pero este, a partir de las recomendaciones de una comisión de expertos conformada por urbanistas y ambientalistas, ratificó la decisión de la CAR en su esencia, a pesar de las reiteradas intervenciones que en contra de tal decisión hiciera el popular e influyente alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000).

Los POT tienen vigencia de diez años y su conformación e impacto están por evaluarse, y es evidente que constituyen uno de los instrumentos con más potencialidades para la gestión ambiental y en general para la gestión territorial en el país. Sin embargo, su impacto no parece estar siendo el esperado si nos atenemos a diversos fenómenos que están ocurriendo, como la agudización del patrón de urbanización predominante, caracterizado por la invasión del territorio por conjuntos habitacionales atomizados de baja densidad para los estratos sociales más altos, la ubicación arbitraria de establecimientos industriales y comerciales en los más diversos lugares de las regiones en donde se asientan las ciudades y el asentamiento de la población más pobre en zonas vulnerables ambientalmente: las riberas de los ríos y las pendientes de alta montaña. Con este patrón, tipificado en lo que está ocurriendo en la sabana de Bogotá y en el valle de Rionegro, se arruinan tierras ricas para la producción y de especial valor paisajístico y ambiental, y el erario público debe incurrir en costos altos e innecesarios para proveer servicios públicos (agua potable, saneamiento básico, transporte, etc.), en comparación con los requeridos por ciudades concentradas y densas. ¿Por qué las CAR no están actuando con contundencia en un campo tan vital para el desarrollo futuro del país, a pesar de contar con los instrumentos para hacerlo?

Se mencionan también los esfuerzos encaminados a la *planificación y la gestión en ecosistemas compartidos*, como el caso de las ecorregiones del eje cafetero, La Mojana, Urabá, bajo y medio Atrato, el macizo Colombiano, la Sierra Nevada de Santa Marta y la cuenca grande del Magdalena-Cauca. Son procesos

en los que han participado comunidades e instancias públicas y privadas, con frecuencia bajo la coordinación de las corporaciones, que participan también en los complejos procesos de construcción de visión de desarrollo sostenible en las grandes regiones del SINA, como son los casos de la formulación y la ejecución de las agendas ambientales de la amazonia y el Pacífico.

Se resaltan también algunos apoyos a los planes de desarrollo etnoculturales y planes de vida de comunidades afrocolombianas y resguardos indígenas, así como el apoyo a la actualización catastral a trescientos diez municipios (MAVDT, 2006).

En cuanto a la *incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo territorial*, los resultados y los logros son tímidos aún. Las CAR han colaborado especialmente en la asesoría para el diseño y el establecimiento de sistemas de disposición de residuos sólidos municipales, para el manejo de aguas servidas y la constitución de áreas departamentales y municipales de protección. Algunas corporaciones han apoyado la formulación de las agendas ambientales municipales, el montaje de los Sistemas de gestión ambiental municipal (SIGAM), mesas ambientales municipales y observatorios ambientales.

En síntesis, los procesos de planificación regional en los que tienen competencia las CAR sólo han logrado crear parcialmente los consensos requeridos para que las regiones se encaminen hacia un tipo de desarrollo ambiental y socialmente sostenible. Es evidente que las CAR son tan solo uno de los actores que tienen incidencia en este propósito esencial para el país, cuya responsabilidad involucra al Estado como un todo y cuyo liderazgo debería venir del más alto gobierno, tanto nacional como regional. Pero al reconocer estas limitaciones es necesario subrayar que las corporaciones tienen hoy funciones en materia de ordenamiento territorial, otorgadas por diferentes normas legales, que tienen un enorme potencial en la búsqueda de su objetivo fundamental de velar por la protección ambiental.

5. DEBILIDADES DEL MODELO DE LAS CAR

Se identifican hoy un conjunto de debilidades en el modelo de las CAR, entre las que se mencionan: coordinación débil entre el MAVDT y las corporaciones; desdibujamiento de algunas de sus características; distorsiones en sus cuerpos de gobierno; y desequilibrios en su financiación. Son debilidades que señalan la necesidad de una reforma que podría incluir medidas de carácter legal y ajustes a partir de la legislación que las rige.

5.1 DÉBIL COORDINACIÓN ENTRE EL MINISTERIO Y EL SINA

Diversos informes sobre el SINA subrayan que la coordinación entre el nivel nacional (MAVDT) y el regional (CAR y cuatro autoridades ambientales de las principales ciudades) es pobre e inadecuada (Banco Mundial. 2006). Este es uno de los mayores problemas de la gestión ambiental en Colombia, dado que la coordinación entre el MAVDT y las CAR es condición necesaria para el funcionamiento eficaz y eficiente del SINA. Como se ha observado, no se cuenta con una coordinación que permita «asegurar que las CAR enfrenten los problemas ambientales considerados de alta prioridad para Colombia, minimizando las discrepancias en el proceso de hacer cumplir la ley y en la implementación, y aprovechando las economías de escala en la puesta en marcha de las políticas y programas y en la inversión» (Blackman *et al.*, 2004: 134).

Como se ha subrayado, la ley 99 asigna al MAVDT el papel central de liderar el SINA, formular la política nacional ambiental y fijar las regulaciones ambientales en los términos de la ley, asegurando que el ejercicio de las funciones de las CAR se efectúe en el marco de esa política y esas regulaciones. Pero los mecanismos de coordinación e intervención sobre las corporaciones previstos en la ley 99 de 1993 para el efecto, han demostrado ser insuficientes y conflictivos en unos casos, mientras que en otros no parecen haber sido puestos en marcha a cabalidad.

Esta última situación se evidencia en numerosos hechos. Por ejemplo, en los procesos recientes de licenciamiento ambiental de proyectos críticos para el país, como la represa del río Rancherías, en la cual el MAVDT estuvo ausente; las dificultades de actuar en forma armónica y contundente frente a la actividad carbonífera en Santa Marta y en La Jagua, en los que tanto las CAR del Magdalena y el Cesar, así como el Ministerio tienen unas funciones que cumplir en forma coordinada; la falta de coordinación en el proceso de licencia de los nuevos puertos del Caribe (en Dibulla y Morrosquillo); la incapacidad que el MAVDT y las corporaciones están mostrando para ofrecer la protección requerida a algunos ecosistemas estratégicos para el país, como son los páramos. Estos son sólo algunos ejemplos que sirven para demostrar que el Ministerio y las corporaciones no están haciendo uso adecuado de las funciones con las que cuentan para actuar en forma contundente y en coordinación y armonía.

Los problemas de coordinación existentes entre el MAVDT y las CAR se explican también por la capacidad y calidad de liderazgo de aquella institución, capacidad que se ha visto afectada negativamente desde 2002, cuando el Ministerio comenzó a decaer, tal como lo evidencia Henry Mance en el primer capítulo de este libro. En efecto, el Ministerio se debilitó en forma aguda entre 2002 y 2006, en contraste con lo ocurrido con el del Medio Ambiente en los tres gobiernos anteriores, cuando atravesó por un proceso de fortalecimiento que Mance califica de *restringido*. La gravedad de las consecuencias del debilitamiento del Ministerio son obvias: se trata del ente rector de la política ambiental del país. Además, las políticas del gobierno central han debilitado en alguna medida a las CAR, como se ilustra en la siguiente sección, así su impacto haya sido amortiguado parcialmente por el blindaje que les proporciona su autonomía administrativa y financiera¹¹.

11 Además de Mance (en este libro), ver Rodríguez, 2008.

Al debilitamiento del MAVDT se suma la práctica desaparición de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, que ha incidido negativamente en la capacidad del gobierno nacional para coordinar el SINA, toda vez que en la reforma ambiental de principios de la década de 1990 a esa unidad se le asignaron funciones clave para la coordinación intersectorial.

En el plan nacional de desarrollo 2006-2010 se prevé corregir la orientación de la institucionalidad y la política ambiental durante el cuatrienio anterior, que incluye el fortalecimiento del SINA (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Además, el gobierno nacional suscribió con el gobierno de Holanda un convenio de cooperación técnica internacional que incluye el fortalecimiento del subsector ambiental del MAVDT y otras capacidades institucionales del SINA. Se trata de un plan de desarrollo y un proyecto de cooperación internacional que tienen las potencialidades para detener y revertir el declive del MAVDT, pero su implementación aún no es clara. Sin embargo, una señal positiva al respecto es la decisión del DNP de constituir de nuevo la Unidad de Política Ambiental.

Los problemas de débil coordinación parecen explicarse también en el diseño del sistema y en la forma como lo han interpretado las partes integrantes. Como se señaló, el MAVDT pertenece al poder ejecutivo, mientras que las CAR corresponden a la categoría de órganos autónomos. Nos encontramos entonces con una sutil pero compleja doble relación que ha generado un sinnúmero de conflictos, que en algunos casos parecen haber sido exacerbados por los alcances de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la autonomía, así como por las posiciones tomadas por el poder ejecutivo y por las corporaciones frente al alcance de sus funciones.

Así se evidencia, por ejemplo, en la sentencia de la Corte sobre la discrecionalidad que tienen las CAR sobre el destino de sus rentas propias, así como en los diversos intentos del ejecutivo nacional para que esos recursos se utilicen en lo que el go-

bierno de turno considera prioritario (por ejemplo, la presión del gobierno del presidente Uribe para que las corporaciones destinen sus recursos propios al saneamiento básico o la presión para que reduzcan sus plantas de personal). Otras situaciones ilustran esta relación conflictiva: las disposiciones del Ministerio sobre el nombramiento de los directores de las corporaciones (el sistema *meritocrático*) y el establecimiento de indicadores de desempeño que muchas han considerado lesiona su autonomía.

Cuando se trata de evaluar la autonomía y la descentralización de las CAR no hay uniformidad de criterios entre el gobierno central y las interpretaciones de la Corte Constitucional, situación que se ha visto agravada por la carencia de un estatuto o reglamentación detallada de la autonomía, más allá de lo que dispone la ley 99 de 1993, tal como lo establece la Constitución, hecho que genera distanciamientos y conflictos entre las instituciones que pertenecen al Sistema Nacional Ambiental.

Además, las corporaciones han buscado ampliar su autonomía mediante demandas de inexecutable de artículos de la ley 99 de 1993 cuya intención fue asegurar la coordinación y la coherencia entre la política nacional y la regional. Ese fue el caso del artículo sobre rigor subsidiario, declarado parcialmente inexecutable por la Corte en 2008. Y de la demanda de inexecutable presentada en 2007, de la función que esa ley le atribuye al Ministerio en materia de inspección y vigilancia sobre las CAR¹²; así como de la demanda en el mismo sentido presentada al artículo que otorga al Ministerio la función de intervenir a las corporaciones en ciertos casos, mediante la asunción de ciertas competencias¹³.

12 Ley 99 de 1993, artículo 36: «Aprobar los estatutos de las corporaciones autónomas regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia».

13 Ley 99 de 1993, artículo 16, reproducido textualmente en la sección correspondiente a la autonomía de las CAR en la Constitución y la ley.

La existencia misma de estas demandas sería un indicio sobre la intención de las corporaciones, de estar tan lejos como les sea posible del Ministerio, lo cual no conviene al interés público nacional, al alejarse del espíritu de las normas constitucionales y legales sobre la prioridad de conservar y hacer uso sostenible del patrimonio natural de la nación.

En suma, la situación puede caracterizarse hoy por la tendencia de las CAR a profundizar su autonomía en asuntos administrativos y financieros, y en materia de la gestión ambiental (esta última, la razón esencial de su creación), y por la tendencia del gobierno a tratar de reducirla. En algunos casos los intentos en uno y otro sentido parecen justificados, en términos del bien público general, pero en otros no parecen estarlo. En últimas, las formas de relación entre el MAVDT y las CAR deben ser corregidas; de no hacerse es muy probable que se avance hacia mayores niveles de conflicto, desarticulación y, eventualmente, a la autodestrucción del SINA.

Se debe garantizar, al mismo tiempo, la coordinación, la inspección y la vigilancia por parte del Ministerio como rector del SINA, que asegure la protección del interés ambiental nacional, y una autonomía tal de las corporaciones que estén en posibilidad de ejecutar la política, la normativa y la reglamentación ambiental nacional en consonancia con las prioridades del área de su jurisdicción y en armonía con las características de las ecorregiones donde se asientan, así como de usar su conocimiento y experiencia sobre las especificidades regionales. Es un propósito que se puede alcanzar si el MAVDT cumple a cabalidad con las atribuciones que le confiere la ley, lo que requeriría su fortalecimiento, y mediante reformas de carácter normativo.

Finalmente, es necesario anotar que la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS) cumple un papel destacado en el proceso de coordinación y armonización del MAVDT con las CAR. El origen de la asociación, hacia finales de 1994, fue motivado en parte como una reacción de las corporaciones ante políticas del Ministerio

que consideraron atentaban contra su autonomía. Entre otras, un proyecto de ley que pretendía modificar el procedimiento para nombrar el director, que finalmente fue retirado, en parte a consecuencia de la acción de ASOCARS.

Desde su fundación, una de las banderas de la Asociación ha sido la defensa de la autonomía frente el gobierno central, lo que no sólo se ha manifestado en demandas ante las cortes sobre el alcance de la misma, sino también en la oposición efectiva a diferentes intentos de reformas legales del SINA que, al parecer de las CAR, limitan su independencia y autonomía. Así mismo, ASOCARS ha participado en los debates correspondientes a diversos proyectos de ley en materia ambiental, como fue el caso de la ley forestal.

Entre los proyectos gubernamentales de reforma al SINA que no han tenido éxito se menciona el presentado durante el primer mandato del presidente Uribe (2002-2006), que en su momento tanto ASOCARS como un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil consideraron un retroceso de la institucionalidad y la política ambiental. Proyecto que, después de un agrio debate, fue retirado por el gobierno (Rodríguez, 2004).

En relación con las demandas promovidas antes las cortes en asuntos atinentes a la autonomía de las CAR, algunas podrían considerarse en beneficio del SINA, mientras que otras parecerían debilitar la coordinación y armonía necesarias entre el Ministerio y las corporaciones, como se expuso. Pero el balance de ASOCARS en esta y otras actividades misionales adelantadas en el curso de catorce años, incluyendo sus programas de cooperación técnica, desborda los propósitos de este documento.

5.2 DESDIBUJAMIENTO DE LA NATURALEZA Y ESPECIALIZACIÓN DE LAS CAR

En los últimos años las corporaciones han experimentado la pérdida de su naturaleza y especialización, garantes del cumplimiento de su misión de ejercer la autoridad ambiental, enfocada hacia la administración, la conservación y la protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Así se aprecia en algunos desarrollos normativos y de política en el ámbito nacional, y en la evolución misma de las corporaciones. Por ejemplo, en el decreto 1200 de 2004, que sirve de base para la evaluación de la gestión, se establecen indicadores en relación con el desempeño de las CAR en asuntos concernientes al desarrollo de programas de saneamiento básico, una competencia que muchas tenían antes de la ley 99 de 1993, pero que esta les quitó con el fin de evitar los conflictos inherentes a tener simultáneamente los papeles de juez y parte.

Así mismo, desde 2002 se ha buscado la sujeción de las corporaciones al gobierno central con respecto a la reforma de las plantas de personal, que limita su autonomía administrativa. Precisamente, en los dos consejos comunitarios sobre las corporaciones, realizados en el período 2002-2006, el presidente Uribe dio orientaciones para que disminuyeran los gastos en personal con el fin de incrementar el rubro de inversión. Es una visión que no reconoce que las corporaciones requieren de técnicos y funcionarios de planta para el ejercicio adecuado de funciones de autoridad ambiental. Y la reducción del personal se hizo sin un estudio sobre la masa crítica mínima de planta que requiere cada una para su funcionamiento.

Este hecho negativo se suma a los problemas generados por la alta rotación de 25% de los contratistas, y a las dificultades administrativas y financieras para la formación de técnicos y profesionales en las materias especializadas que demanda el ejercicio de su actividad. En 2006 las CAR tenían 5.453 profesionales, de los cuales 3.569 eran funcionarios y 1.884 contratistas (MAVDI, 2006).

Esta situación ha contribuido a debilitar aún más la capacidad técnica de las CAR, puesto que como se indica en el informe elaborado por Resources for the Future para el Banco Mundial (Blackman *et al.*, 2004), «en promedio solamente un tercio del *staff* de las CAR son profesionales y 40% no poseen laboratorios funcionales». Es decir, las corporaciones cuentan en su conjunto con una capacidad técnica que no parece consistente con una de las justificaciones de su creación: contar con una entidad regional que en virtud de su autonomía administrativa y financiera pudiese contratar especialistas de alto nivel, con estabilidad a largo plazo, y adquirir una infraestructura de laboratorios que les permitiese ejercer con solvencia las funciones propias de la autoridad ambiental.

En consecuencia, la confusión creciente de los papeles de juez y parte en las CAR y su capacidad técnica insuficiente han restringido el ejercicio de autoridad ambiental, reduciendo su desempeño potencial a actuaciones débiles en el seguimiento, el control y la vigilancia de recursos naturales, en especial los relacionados con la expedición y el seguimiento de licencias ambientales, los permisos de aprovechamiento forestal en plantaciones comerciales y bosques naturales, el control de la calidad ambiental del agua, el aire, el suelo y el bosque, y la ausencia de control en muchas actividades depredadoras del medio ambiente.

Las características de autonomía jurídica y superioridad jerárquica reconocidas por la Constitución y la ley se justifican para el ejercicio de la autoridad ambiental sólo si está orientada a la defensa de los intereses públicos generales. El reto de hacer cumplir rigurosamente la ley es lo que les permite ser reconocidas y legitimadas en su territorio.

5.3 EL GOBIERNO DE LAS CAR:

CAPTURA REGULADORA Y POLÍTICA

El índice de transparencia es uno de los instrumentos que mejor sirven para juzgar la calidad del gobierno de las entida-

des públicas y privadas. En Colombia se han publicado dos informes sobre el índice de transparencia nacional, que:

(...) visibiliza y mide los escenarios institucionales donde se aumenta o favorece el riesgo de corrupción. Entendiendo riesgo de corrupción como la probabilidad de que se presenten prácticas corruptas en las entidades. Además, señala qué tan transparente es la entidad cumpliendo su misión, entregando información, ejecutando sus funciones y presupuesto, y controlándose internamente, entre otros aspectos (Corporación Transparencia por Colombia, 2006).

Como se aprecia en la gráfica 1, las CAR no salen bien libradas en el índice 2005: sólo una, CORNARE, presenta riesgo bajo de corrupción (se trata de una categoría en la cual clasificaron veintiuna entidades); diecisiete riesgo moderado (entre ochenta y dos entidades) trece riesgo medio (entre cuarenta y seis) una riesgo alto (entre cuatro) y una riesgo muy alto (entre dos)¹⁴. Es decir, quince corporaciones no salen bien libradas.

En últimas, el índice de transparencia señala fallas en la gobernabilidad de una gran parte de las CAR, aun cuando no cubra todos los aspectos que permiten juzgar en forma comprensiva el buen gobierno. Otros estudios han mostrado otra falencia del gobierno de las corporaciones que, hasta cierto punto, se expresa en el índice de transparencia: la captura reguladora, entendida como el ejercicio de una influencia indebida y excesiva sobre las autoridades ambientales en materia de regulación y del ejercicio de sus otras funciones en detrimento del interés general. Precisamente, los convenios voluntarios de producción más limpia que en el momento de su comienzo en 1996 se mostraran tan promisorios, «están sirviendo fundamentalmente para legitimar y perpetuar el no cumplimiento de la

14 Los rangos son: bajo, de 86,33 a 100; moderado, de 73,67 a 86,32; medio, de 53,93 a 73,66; alto, de 39,61 a 53,92; y muy alto, de 0 a 39,60. Corporación Transparencia por Colombia, 2006.

normatividad (*sic*) por parte de la industria», situación que evidencia una modalidad de captura (Blackman *et al.*, 2004: 80).

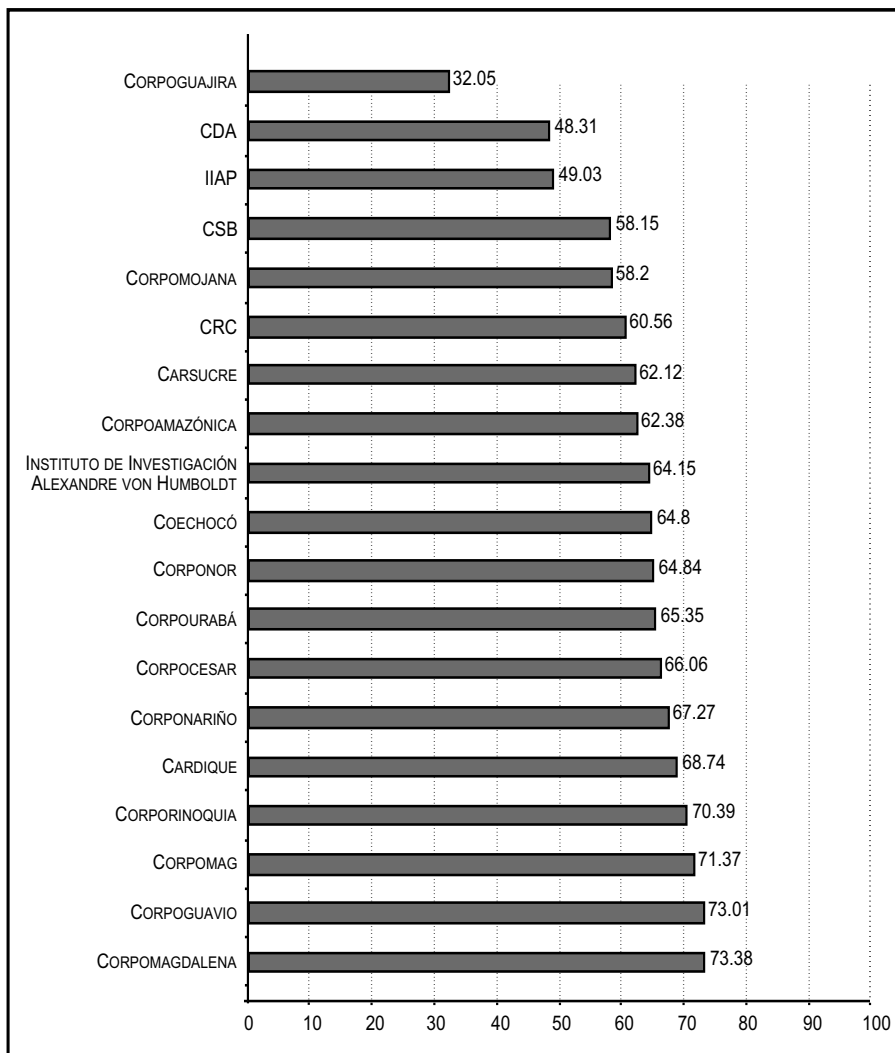
La captura reguladora se estaría dando también en la adjudicación de los permisos para el aprovechamiento forestal y de otros recursos naturales renovables. En entrevistas con cerca de ciento treinta representantes de las comunidades indígenas y negras en las regiones del Amazonas y del Chocó biogeográfico fue prácticamente unánime la afirmación de que en esas regiones las CAR favorecían el interés de los madereros y otros grupos de interés, en perjuicio de los intereses territoriales de esas minorías étnicas¹⁵.

De manera similar, la forma caótica en la que se están expandiendo las ciudades colombianas sobre las regiones en las que están asentadas podría tener su explicación también en la captura reguladora. En el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se señaló cómo en su momento tuvo la capacidad de oponerse efectivamente al interés de la alcaldía de Bogotá por propiciar la expansión de la ciudad hacia el límite norte del Distrito Capital, como un ejemplo positivo del gran poder que tienen las corporaciones para ordenar el territorio. Pero al mismo tiempo, después de cerca de ocho años de ratificada esta decisión de la CAR por parte del Ministerio del Medio Ambiente, esa institución ha mostrado una lentitud tal para reglamentarla que la única forma de interpretarla sería mediante la hipótesis de la captura reguladora. Es un comportamiento difícil de probar empíricamente (a similitud de lo que ocurre con categorías como la falta de transparencia o la politización), pero sobre el cual existen indicios suficientes como para afirmar su existencia.

La intervención excepcional que debió hacer el MAVDT en 2007 en CORPOCESAR y CORNARE, haciendo uso del artículo 16 de

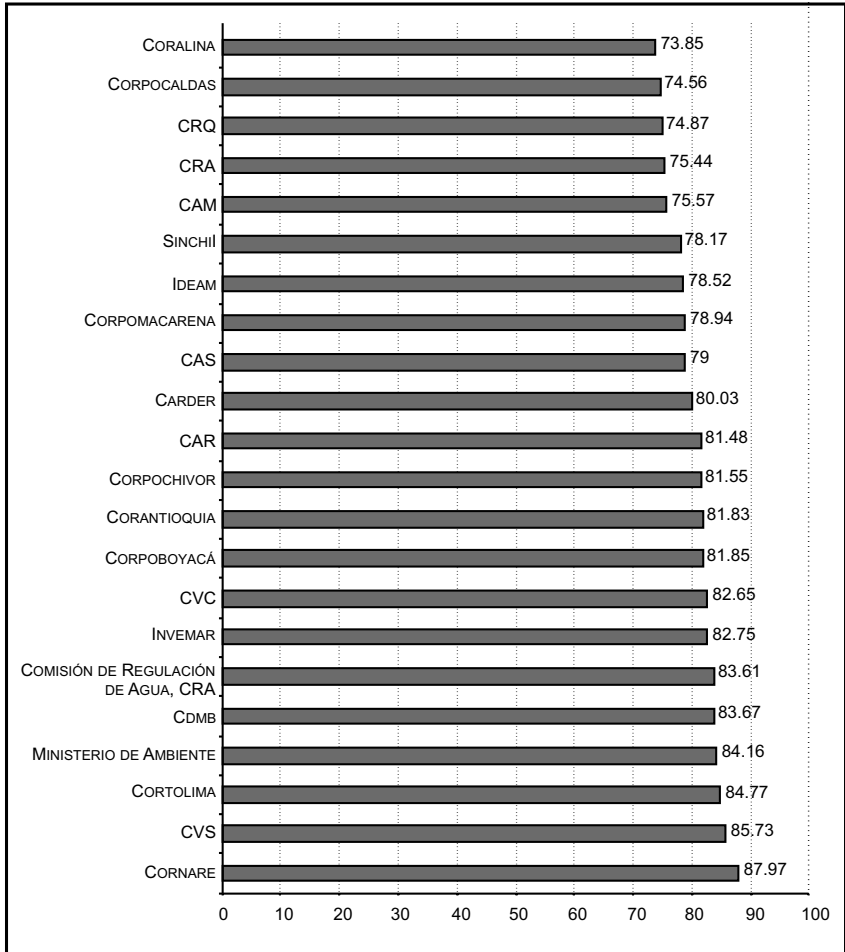
15 Entrevistas en el curso de la evaluación de los programas comunitarios auspiciados en el Pacífico y la región amazónica por parte de la embajada Real de los Países Bajos, efectuada por Manuel Rodríguez, 2005 y 2006.

GRÁFICA 1
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LAS CAR, 2005



Fuente: tomada de Corporación Transparencia por Colombia (2006). *Índice de transparencia nacional*. Resultados 2004 y 2005. Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.

GRÁFICA 1
(CONTINUACIÓN)



Fuente: tomada de Corporación Transparencia por Colombia (2006). *Índice de transparencia nacional*. Resultados 2004 y 2005. Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.

la ley 99 de 1993, en relación con la explotación del carbón en el primer caso y de una de gravillas en el segundo, sería de nuevo una expresión de la captura de estas corporaciones por sectores empresariales.

Aunque diferentes observadores sobre la organización de las CAR señalaron en su momento el sano principio democrático, plural y participativo de la composición de los órganos directivos que orientan su gestión, en la práctica se han presentado tal suma de distorsiones que indicarían la inconveniencia de mantener el esquema, y la necesidad de introducir algunos cambios que garanticen el ejercicio íntegro de la autoridad ambiental frente a las entidades nacionales, regionales, locales y privadas que impulsan el desarrollo económico y social.

Las distintas propuestas de reforma a las CAR tramitadas en el Congreso de la República han estado encaminadas a corregir los procesos de corrupción, politización e ineficiencias técnicas y financieras. Que estas propuestas no se hayan abierto paso es, en gran parte, expresión de la gran resistencia de esas instituciones al cambio. Sin embargo, no debe olvidarse que entre las motivaciones que las respaldaron se encontraban, entre otras, la incapacidad de las corporaciones para enfrentar intereses políticos y económicos particulares y garantizar el debido cumplimiento de los principios de autonomía, superioridad jerárquica e independencia frente a los sectores regulados. Diversos observadores han reiterado como caminos para resolver esta situación la necesidad de suprimir la asamblea general; introducir cambios en la composición del consejo directivo, mediante la disminución del número de alcaldes, el aumento de los delegados del gobierno nacional y la reducción de representantes del sector privado y las ONG; reformar el sistema de elección del director ejecutivo y su periodo de ejercicio, lo cual llevó al gobierno a establecer el sistema de *meritocracia* y concurso, cuestionado también.

Son numerosos los interrogantes sobre el desempeño que habrían tenido los representantes de las ONG ambientales en los consejos directivos de las CAR. Para comenzar, la elección

de muchos de ellos ha estado amparada en la existencia de organizaciones de papel, hecho que el gobierno central ha tratado de corregir mediante reglamentaciones dirigidas a fijar sus calidades¹⁶. Se afirma con frecuencia que muchos representantes de las ONG no corresponden a las organizaciones regionales con trayectoria más larga y logros mayores.

Además, el pago de honorarios (muchas veces muy altos) en algunas corporaciones a los representantes de la sociedad civil por la asistencia a las juntas¹⁷, es una de las más claras expresiones de hasta donde se ha distorsionado este mecanismo de participación que tenía por fin dar expresión a la norma constitucional del derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que pueden afectar su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, y establecer equilibrio entre los representantes del sector político tradicional y de la sociedad civil. Si una de las motivaciones fundamentales de las ONG y de las comunidades para llegar a las juntas directivas de la CAR es el beneficio económico que de estas puedan recibir, estamos ante un incentivo perverso que no favorece la representación adecuada de la sociedad civil.

En relación con los representantes del sector privado, su presencia en las juntas directivas sería una de las explicaciones del problema de captura reguladora a que se ha hecho referencia.

En últimas, el mayor problema que parece afectar el sistema de gobierno de las CAR es su captura por parte de grupos del sector político tradicional, de la sociedad civil y del sector productivo, con el fin de satisfacer sus intereses particulares. En estos años se han escuchado numerosas historias sobre la manipulación de las asambleas corporativas (conformadas por los

16 Un intento en esa dirección se hizo en el período 1998-2002, pero finalmente fue muy limitado.

17 En la CVC los honorarios por asistencia a cada junta ascendían a \$900.000 en 2007, período en el cual se pagó a los representantes de la sociedad civil (ONG, minorías étnicas y sector privado) la suma de \$150'000.000. Si este hecho fuese tomado en cuenta en el índice de transparencia, la CVC bajaría algunos puestos.

alcaldes y los gobernadores de las entidades territoriales de su jurisdicción) en la elección de sus representantes para el consejo directivo, así como la manipulación de este último para lograr la elección de un director a favor de algún grupo particular. Así mismo, son numerosas las historias que se han escuchado sobre los favores que diversos directores han hecho a los miembros de la junta para buscar su reelección, historias todas que llevaron al gobierno del presidente Uribe a intentar corregir esta situación mediante el establecimiento de un sistema *meritocrático* para la elección de los directores de las CAR, que infortunadamente no parece haber cumplido a cabalidad con sus propósitos originales.

Todas estas historias sobre la captura política (o politiquera) de las CAR, como bien sabemos, están lejos de poder ser verificadas por los órganos del control del Estado y menos por los autores de un documento como este. Sin embargo, hoy no es imaginable que las CAR no fueran el objeto de ese tipo de captura, mas sí se toman en cuenta los cuantiosos recursos económicos con los que cuentan y el hecho de que Colombia atraviese por un período en el cual el Estado se ha convertido en un objeto fácil de extracción de rentas para el beneficio particular, incluyendo el de los grupos armados ilegales, llámense paramilitares o guerrillas. De todas formas, si no se destierra la captura politiquera de las corporaciones, ellas estarán lejos de convertirse en el tipo de agencias para la protección ambiental que intentó crear la ley 99 de 1993.

Se reconoce también que la promulgación de la ley 99 y su acople con otras leyes dejó unos vacíos legales que han generado problemas de competencias para el ejercicio de la autoridad ambiental (cobro de tasas retributivas y de uso de agua, jurisdicción territorial, manejo de expedientes, distribución de recursos), 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. Cabe

señalar que la nueva ley sobre distritos turísticos generó nuevas dificultades, especialmente en Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

Por último, un elemento que ha llevado a cuestionar constantemente la gobernabilidad de las corporaciones son los criterios utilizados para la definición de su jurisdicción y el número de corporaciones creadas por la ley 99 de 1993. Se aduce que para definir la jurisdicción y el número de CAR primaron los intereses políticos sobre los criterios ambientales, con consecuencias graves para el equilibrio técnico y financiero y afectando desde el origen su credibilidad (Rodríguez, 1998).

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

El cambio permanente en las principales variables que rigen y ordenan el accionar del esquema corporativo ha generado inestabilidad en las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y en sus usuarios. Entre las modificaciones registradas entre 1993 y 2006 que no han incidido positivamente en el desarrollo de las corporaciones se mencionan: el cambio de enfoque en el plan nacional de desarrollo del primer cuatrienio del presidente Uribe (2002-2006), después de tres planes que tuvieron cierta continuidad; la fusión de las carteras de Desarrollo y Ambiente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002), con la misión de solucionar los problemas de agua potable y saneamiento básico, construcción de vivienda, desarrollo territorial y orientación de la agenda ambiental; el debilitamiento de la capacidad del viceministerio del ambiente en relación con los otros subsectores del MAVDT; la creación del viceministerio de agua potable y saneamiento básico (2006); la fusión y práctica desaparición de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación (2002), que pasó de veinticinco profesionales en 2002 a cuatro en 2006, así como la restauración en 2008 de esta Unidad, aho-

ra con doce profesionales; los intentos de reforma de la ley 99 de 1993 y de las corporaciones (2002, 2003 y 2004); los cambios en la ley que transforman las competencias de las CAR y generan inestabilidad jurídica, como se evidencia con la promulgación de la ley forestal (declarada inexecutable), los decretos reglamentarios de licencias ambientales, caracterizados por mayor laxitud, y la inestabilidad en la aplicación de instrumentos económicos para la gestión ambiental, como la tasa retributiva y la de uso del agua.

Lectura especial merecen también los cambios permanentes en los mecanismos e instrumentos utilizados para la planeación, la evaluación y el seguimiento. Entre estos se mencionan la suspensión de la política de intervención territorial basada en el enfoque de planeación de las ecorregiones estratégicas y regiones de concertación SINA, después de haber hecho ingentes esfuerzos para establecerla en el período 1998-2002; la reforma de la norma sobre licencias ambientales de 2002, que parece haberle restado poder a este instrumento esencial para el ejercicio de la autoridad ambiental; los cambios en los decretos que regulan la elaboración y puesta en operación de los Planes de acción trianual y los Planes de gestión ambiental regional, y en los enfoques utilizados para establecer una cultura de la evaluación; y 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, tal como se arguye en este escrito y en el artículo de Guillermo Rudas.

5.5 DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES

El porcentaje anual de participación del sector ambiental en el PIB es del orden de 0,31%, relativamente insignificante frente a los costos estimados de la degradación ambiental y el acelerado proceso de deterioro, calculado en 3,7% del PIB (Ban-

co Mundial, 2006). En 2005, las corporaciones contaban con recursos propios del orden de 913 mil millones de pesos constantes de ese año, equivalentes a 81% del presupuesto del sector ambiental (ver cuadro 7). Si bien estos recursos propios han significado un blindaje para las CAR en relación con las coyunturas políticas y económicas adversas a la prioridad del interés ambiental, hay desequilibrios en su distribución entre estas entidades, lo que ha generado diversos problemas para su funcionamiento.

Hay una serie de circunstancias que afectan la asignación eficiente de los recursos, generando desequilibrios en el esquema corporativo. Primero, es importante resaltar que la estructura rentística creada por la ley 99 de 1993 universaliza las «rentas históricas» de las CAR creadas antes de la ley y deja intactas sus fuentes, favoreciendo la concentración en un número reducido de corporaciones que están ubicadas en las zonas de mayor desarrollo económico y social del país. Se acentuaron así los desequilibrios, al no prever nuevas fuentes de financiamiento especial o excepcional para las nuevas entidades que se crearon con la ley 99 de 1993, situación que han padecido con rigor las corporaciones de desarrollo sostenible, que tienen jurisdicción en áreas estratégicas desde la perspectiva ambiental, como la amazonia, el Chocó y La Mojana.

Segundo, el desarrollo normativo insuficiente y la ausencia de reglamentación formal de 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.

En relación con el aporte del presupuesto nacional, se subraya que en el último decenio ha tendido a disminuir, como consecuencia de restricciones fiscales del gobierno nacional y del declive de la prioridad ambiental, situación que se puede constatar en las cifras comparativas de 2000 y 2005, que muestran cómo se pasó de 18.300 a 1.900 millones pesos constantes (ver cuadro 8).

CUADRO 7
PARTICIPACIÓN DE LAS CAR EN EL PRESUPUESTO DEL SINA, 1994-2002
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES 2002)

Fuente recursos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	20002	2003	2004	2005	2006	95 - 98	99-02	03-06
Rentas propias ordinarias	290,4	309,1	410,1	293,3	405	373,9	377,8	417,5	428,7	391	545,3	...	325,7	393,5	455
Sobretasa predial	95,2	103,8	128,3	150,4	234,4	226,9	213,3	225,1	230,1	225,4	219,5	...	35,5	57,7	225
Transferencia sector eléctrico	34,3	29,7	19,7	58,3	62,3	55,4	56,5	56,4	57,5	62	67,5	...	35,5	57,7	62,3
Venta de bienes y servicios	26,4	22,3	18,9	24,8	33,7	41,3	28,8	33,5	33	35,6	36,7	...	23,1	34,3	35,1
Compensación explotación carbón	...	...	...	3	3	2,5	10,8	9	8,1	11,2	13,5	...	0,8	6,3	10,9
Convenios	4,3	4,3	...	0,6	0,6	0	24,8	14,3	2,9	9,9	49,2	...	2,5	9,9	20,7
Otros aportes de otras entidades	16,6	16,6	19,5	16,1	14,4	15	22,5	48,7	59,7	16,1	44,6	...	20,6	25,2	40,8
Tasas redistributivas	...	...	...	0,5	14,7	10,4	5,8	4,3	3	8,5	11,9	11,9	0,1	8,8	7,8
Tasas por uso del agua	...	...	...	...	...	15,1	6,5	7,3	17,6	7,8	4	...	...	7,2	9,8
Tasas aprovechamiento forestal	...	...	...	...	...	0,8	1,4	0,6	0,5	2,2	3,1	...	...	0,7	1,9
Multas y sanciones	15,3	12,6	2,4	0,8	1,4	0,7	0,8	0,7	0,6	0,9	1	...	7,8	0,9	0,8
Otras rentas propias ordinarias	98,4	105,1	221,3	38,9	40,3	5,9	6,5	17,5	15,7	9,5	94,4	...	115,9	17,6	39,9
Recursos de capital	93,1	67,1	61,2	249,8	218,5	164	198,3	211,9	267,3	202,9	339,7	...	117,8	198,2	270
Aportes de la nación	40,8	77,8	98,6	101,5	40	40,7	44,9	39,1	33,5	27,6	37,1	38,1	79,7	41,2	34,1
Funcionamiento	14,3	22	28,7	30,6	31,9	31,6	30,5	33	29,4	27,1	29,4	36,3	23,9	31,7	30,5
Inversión	26,5	55,9	69,8	70,9	8,1	9	14,4	6,2	4,1	0,6	7,7	1,8	55,8	9,4	3,5
Total ingresos	424,3	454	569,9	644,5	663,4	578,5	620,9	668,5	729,4	621,5	922,1	...	523,2	632,9	757,7

Fuente: Canal, 2003.

Estos recursos se dirigen exclusivamente a gastos de funcionamiento, sacando a flote un nuevo problema relacionado con la dependencia de algunas corporaciones, especialmente las de desarrollo sostenible, que están supeditadas a los aportes del presupuesto nacional en un porcentaje superior a 50%.

CUADRO 8
 APROPIACIONES EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN
 PARA EL SECTOR AMBIENTAL, 2000-2005

Instituciones	Gran total	Porcentaje
CAR	4.610	81%
MAVDT	555	10%
UAESPNN	132	2%
Institutos	118	2%
IDEAM	276	5%
Total SINA	5.693	100%

Nota: inversión en millones de pesos constantes de 2005.

Fuente: SIIF-cálculos DNP-DDUPA.

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, muestra tendencia al crecimiento desde su origen. Estos recursos logran aliviar la caída de los aportes nacionales, favoreciendo de nuevo a las corporaciones con ubicación privilegiada y haciendo evidente el recurrente problema de concentración de más de 60% de los recursos en cinco de ellas. De 1995 a 2005 se tienen registros de pasar de 389 mil millones a 913 mil millones de pesos constantes (Rudas, en este libro, y 2007). Frente a este panorama se reconocen también algunos avances incipientes en la redistribución nacional e intercorporativa de recursos por medio del Fondo de Compensación Ambiental.

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.

Algunos de las anteriores consideraciones son ampliadas y complementadas en el capítulo de Guillermo Rudas, quien analiza en detalle la evolución de los recursos económicos de las CAR en el contexto más amplio del SINA y del presupuesto nacional.

5.6 DIFICULTADES EN LA FIJACIÓN DE LAS PRIORIDADES DE INVERSIÓN

Las corporaciones se encuentran abocadas permanentemente a la pregunta: ¿en qué invertir?; es decir, a resolver cuál es el justo medio de inversión entre los recursos destinados al ejercicio de la autoridad ambiental y los destinados a la ejecución de proyectos dirigidos al mejoramiento los recursos naturales y de la calidad ambiental de la región, dada la diversidad de funciones y de dirección de inversión que rige los destinos de su gestión.

Con base en justificaciones respaldadas en los compromisos adquiridos en agendas ambientales internacionales, como los Objetivos del milenio, y en estudios de organismos nacionales e internacionales hechos para el sector (MAVDT, 2004; Banco Mundial, 2006), 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 elemento que influye en la decisión de priorización de la inversión es la presión local ejercida por los alcaldes de los municipios de la jurisdicción, enfrentados a bajos presupuestos para solucionar problemas de basuras, manejo de acueducto y alcantarillado, reforestación, tratamiento de aguas residuales y riego, quienes encuentran una salida acudiendo masivamente a

las CAR con el ánimo de conseguir cofinanciación para su gestión.

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 corporaciones como autoridades ambientales y les 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 las CAR y algunos desarrollos legales (Plan nacional de desarrollo, 2002-2006) han abierto la puerta a estas funciones, pero ello distorsiona la lógica de la administración pública y tiene consecuencias negativas para el cumplimiento de su principal propósito como autoridad ambiental.

En síntesis, los limitados recursos existentes; 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 propias de los municipios, sumados al hecho de que las CAR deben hacer inversiones tendientes a garantizar la administración, la protección y la recuperación de los recursos naturales y del medio ambiente, crean enormes dificultades para establecer prioridades y dificultan el cumplimiento de la misión ambiental para la que fueron especializadas en la ley 99: el ejercicio de la autoridad ambiental.

6. CONCLUSIONES

En su conjunto, durante los últimos quince años las corporaciones autónomas regionales registran logros y avances en la gestión ambiental. Pero están lejos de alcanzar los propósitos de su creación, como se evidencia en su desempeño y, muy en particular, en el creciente deterioro ambiental que registra nuestro territorio.

Como se dijo en la introducción, Colombia ha hecho un esfuerzo grande en el establecimiento de las CAR, las máximas autoridades ambientales en el ámbito regional. Es un modelo de gestión ambiental regional *sui generis* en América latina y más fuerte que los existentes en la mayor parte de los países de la región.

El modelo tuvo sus orígenes hace más de cincuenta años, cuando se creó la primera corporación, la CVC, y la ley 99 lo concretó, al capitalizar la experiencia adquirida en las dieciocho corporaciones existentes en 1993 y establecer la descentralización regional, la autonomía y la participación democrática como principios orientadores para su organización.

Con la autonomía se buscó, entre otras, dotar al país de unas agencias públicas que dependieran jerárquicamente del gobierno nacional y de los gobiernos de las entidades territoriales, en virtud de que ambos son usuarios intensivos de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y, por consiguiente, se debe evitar que sean, a la vez, juez y parte en las decisiones que afectan el ambiente. Se trató así de asegurar el balance adecuado entre la incidencia de lo técnico, lo político y lo económico en las decisiones para la protección ambiental, que normalmente se deben poner en marcha en plazos que sobrepasan los períodos de los mandatarios nacionales, regionales y locales.

Con el propósito de asegurar la autonomía financiera la ley buscó blindar a las CAR mediante el establecimiento de un conjunto de fuentes de recursos económicos propios, entre los que sobresalen, por su magnitud, los correspondientes a la participación en un porcentaje del impuesto predial y las transferencias del sector eléctrico. Este blindaje tuvo dos justificaciones: garantizar que las CAR contaran con los recursos requeridos para adelantar sus programas, pero sobre todo aislarlas del riesgo de que el presidente de la República no otorgue a lo ambiental su debida prioridad, así como de los albuves del proceso de asignación del presupuesto general de la nación, que, como

lo muestra la experiencia internacional, en momentos de crisis económica tiende a recortar los recursos económicos destinados a la protección ambiental.

Con la autonomía administrativa y la descentralización se buscó dotar a las regiones de unas entidades especializadas con alta capacidad técnica, en términos de recursos humanos e infraestructura, que estuvieran en posibilidad de interpretar la especificidad ambiental regional en relación con sus procesos de desarrollo económico y social y ocupación del territorio. Es una modalidad que reconoce la alta diversidad biológica y la complejidad geográfica del país, tal como se expresa en las realidades regionales. Mediante la descentralización se intentó también asegurar que las decisiones sobre lo ambiental estuviesen más cerca de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo regional.

Por su parte, la incorporación de una visión democrática en la organización de las CAR tuvo como fin darle expresión al mandato constitucional de garantizar a los ciudadanos la participación en las decisiones que puedan afectar su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano. Y se tradujo, en particular, en la amplia participación que se dio a las organizaciones de la sociedad civil, del sector productivo y de las comunidades étnicas en su consejo directivo.

Mientras la ley otorgó a las CAR amplia autonomía en los campos administrativo y financiero, no la concedió equivalente en la administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que se ve restringida por la necesidad de que las corporaciones pongan en marcha las políticas nacionales formuladas por el MAVDT, para lo cual se le otorgan a este diversos instrumentos de coordinación e intervención en ellas.

Quince años después de puesto en marcha este modelo corporativo, descentralizado, autónomo y democrático, parece existir consenso por parte de un amplio sector de la opinión pública, así como del gobierno nacional, de la necesidad de reformarlo. Es una percepción que parece justificada, tal

como se ha evidenciado a lo largo de este documento, así como en otros estudios efectuados sobre el SINA.

Las CAR, como se ha reiterado, constituyen un conjunto muy heterogéneo, como lo revela su desempeño, así como la capacidad técnica, los recursos presupuestales y la infraestructura de que disponen. Sin duda, una de las mayores diferencias entre las corporaciones la constituye su disponibilidad de recursos económicos. El blindaje financiero o las rentas propias que previó la ley sólo opera para una pocas (diez), mientras que la mayor parte depende del presupuesto nacional que, como se evidencia tanto en este como en otro capítulo de este libro, hoy no solo es insuficiente en sus asignaciones a las corporaciones, sino que ha estado en declive, en términos reales, en los últimos diez años. Así que nos encontramos con algunas que no cuentan con los recursos mínimos para cumplir con sus funciones prioritarias, mientras que otras los tienen para cumplirlas en forma muy parcial. Pero al mismo tiempo las hay que se pueden considerar autoridades ambientales regionales muy bien dotadas de recursos económicos en el contexto de un país pobre.

La disponibilidad de recursos económicos se refleja naturalmente en el grado de calidad técnica y de infraestructura de las CAR. Sin embargo, muchas no parecen contar con una calidad de equipos técnicos acorde con su propia capacidad económica.

Pero al reconocer la heterogeneidad de las corporaciones en este documento se ha subrayado que en su conjunto presentan hoy diversas falencias. Primero, se señaló el desequilibrio existente en el ejercicio de sus funciones, que privilegia la agenda verde y no da importancia suficiente al desarrollo de la agenda gris o de contaminación. Segundo, se destacó la cada vez más débil coordinación y falta de armonía entre el MAVDT y las CAR. Se trata hoy de una situación conflictiva en que el Ministerio tiende a intervenir a las corporaciones, incluso en asuntos para los cuales no tiene competencia, y estas tienden a ignorarlo a partir de su autonomía, incluso en asunto en que este sí las tiene. Como es natural, las tensiones entre el gobierno central y

el gobierno autónomo y descentralizado existirán siempre. Pero lo que no resulta justificable ni deseable es que no se esté alcanzando la coordinación requerida para que haya un balance adecuado entre la defensa del interés ambiental regional y el interés público nacional.

Además, la débil coordinación y armonía entre MAVDT y las CAR se ha agudizado con el declive de aquel como primera autoridad ambiental registrado durante el gobierno del presidente Uribe, tal como se ilustró en el primer capítulo de este libro.

Tercero, se ha subrayado el desdibujamiento sufrido por las CAR como autoridad ambiental, que se evidencia en la asunción de responsabilidades que las coloca en el papel dual de juez y parte. Es el caso de las inversiones en obras de saneamiento básico en que las ha comprometido el actual gobierno, hecho que a su vez ha disminuido los recursos económicos para la gestión ambiental. En el mismo sentido, la presión del gobierno central para que disminuyeran su planta de funcionarios, con miras a incrementar su presupuesto de inversión, podría haber restado capacidad para ejercer la autoridad ambiental.

Pero quizá la mayor falencia de las CAR es la calidad de su gobierno. Como se indicó, gran parte de las corporaciones, aproximadamente la mitad, presenta un bajo índice de transparencia (que mide su vulnerabilidad a la corrupción, la consistencia con su misión, la calidad de relaciones con los usuarios, entre otros). Además, son vulnerables a la captura reguladora, como lo evidencian diversos comportamientos, decisiones y omisiones. Y todos estos problemas de transparencia y captura parecen estar vinculados fundamentalmente con el diseño y el funcionamiento de sus órganos de gobierno.

En últimas, el principal problema del gobierno de las CAR parece ser la captura de su gobierno por parte de grupos de la clase política tradicional, del sector privado y de la sociedad civil, con miras a extraer diversos tipos de rentas y beneficios para satisfacer sus intereses particulares. Seguramente es un tipo

de captura con muy diversos grados y matices en este mundo heterogéneo de las corporaciones, pero lo cierto es que se enmarca en el contexto más general de este fenómeno que se presenta en el Estado colombiano a lo largo y ancho del país.

Parece claro que el modelo con el que contamos acusa fallas en su diseño y en su implementación, al no establecer un balance adecuado entre el interés regional y el nacional. Precisamente, no contar con un estatuto sobre la autonomía de las CAR es un hecho que ha contribuido a atizar el conflicto entre el gobierno central y ellas, al no tener un punto de referencia para el funcionamiento del sistema en muchas materias, distintos a lo establecido en la ley 99 de 1993 y las sentencias de la Corte Constitucional.

La reforma necesaria de las CAR debería partir del reconocimiento de los logros y de las falencias del sistema, así como de las concepciones fundamentales sobre las cuales se crearon. Porque parece claro que sólo con un modelo organizativo basado en los principios de autonomía, descentralización y participación es posible garantizar la protección ambiental a largo plazo. Es una reforma que en parte se podría adelantar mediante la reglamentación de la legislación vigente, pero que muy probablemente requeriría también de una reforma legal. Naturalmente, si se pretende fortalecer la gestión ambiental en el país hay que comenzar por el fortalecimiento y la reforma del Ministerio, y corregir los grandes desequilibrios que presentan las corporaciones en materia de disponibilidad de recursos económicos y capacidad técnica.

Hemos afirmado que existe una amplia opinión en pro de una reforma, percepción que respaldan diversos estudios. Porque si bien las CAR muestran logros importantes, su contribución a la protección ambiental no se compadece hoy con el gigantesco esfuerzo hecho por el país en su establecimiento. Sin embargo, las corporaciones mismas, y los grupos políticos que las respaldan, parecen ser las grandes ausentes de esta opinión predominante sobre la necesidad de un cambio, refugian-

dose cada vez más en los argumentos de la autonomía que, según ellos, les conceden la Constitución y la ley, como artilugio para evitarlo. Las CAR han demostrado gran capacidad para enfrentar los más diversos cambios del entorno durante los últimos cincuenta años, capacidad que debería servir esta vez para que contribuyan a su necesaria reforma.

ANEXO 1

PRINCIPALES LOGROS Y RESULTADOS DE LAS CAR

1. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Las corporaciones reportan el mayor porcentaje de orientación del gasto para los años 1994-2003 en las acciones dirigidas a la solución de problemas relacionados con el agua, dando alta prioridad a la *recuperación de ecosistemas hídricos de índole continental* mediante los siguientes programas y estrategias:

- *Formulación y ejecución de los planes de manejo y ordenación de cuencas hidrográficas (POMCAS)*. Se reportan ciento cuarenta y cinco cuencas con planes de ordenamiento, ciento ochenta y ocho caracterizadas, setenta con planes de ordenamiento en ejecución, treinta y una reglamentadas y 1'976.205 hectáreas ordenadas (ASOCARS, 2002).
- *Programa de reforestación de microcuencas*. Busca mejorar la cantidad de agua mediante la recuperación de microcuencas que abastecen acueductos municipales y veredales. Se inició a partir de 1994 con un crédito del BID, a partir de las experiencias de los años anteriores, y se ha conocido especialmente como Plan verde. Merece especial atención dado que los reportes dan cuenta de cerca de doscientas microcuencas intervenidas con reforestación y con planes de manejo formulados y en ejecución, donde se han adquirido 170 mil hectáreas para conservación de las mismas con recursos compartidos entre las corporaciones (Plan verde) y los correspondientes al 1% de los ingresos corrientes de los municipios (ASOCARS, 2002).
- *Programa de descontaminación hídrica*. Busca disminuir cargas contaminantes en nuestros ríos a partir del cobro de tasas retributivas e inversiones en sistemas de tratamiento de aguas residuales, así como el acompañamiento y la asesoría en planes de vertimiento y descontaminación a los entes te-

ritoriales, y la asesoría para el diseño y la construcción de ciento once plantas de tratamiento de aguas residuales municipales y 741 industriales. Se tiene el dato de 198.289 m³/año de tratamiento de vertimientos domésticos municipales (ASOCARS, 2002).

- *Ordenamiento ambiental territorial en humedales.* Se reportan avances en la formulación de planes de ordenamiento y manejo de humedales en varias regiones del país, en el marco de la aplicación de la Convención Ramsar (1971) y de las directrices del Ministerio del Medio Ambiente para la inclusión del asunto en los planes de acción trianual y en los planes de gestión ambiental regional de las corporaciones. Ejemplo de este proceso y muestra de recuperación se pueden encontrar en las realizaciones hechas en los humedales del bajo río San Jorge, en la depresión momposina, la Ciénaga Grande de Santa Martha, el corredor andino amazónico y otros de la región cundiboyacense.

Otro logro oportuno de reseñar es la contribución que vienen haciendo las corporaciones para la *recuperación y el aumento de coberturas boscosas* por medio de los siguientes programas y estrategias:

- *Contribución a la reforestación protectora y productora.* Se estima que las CAR están reforestando entre 20 mil y 30 mil hectáreas anuales, orientadas especialmente por el programa de recuperación de microcuencas abastecedores de acueductos municipales; entre 1994 y 1999 se reforestaron cerca de 50 mil hectáreas, y se fortaleció el programa de viveros con especies nativas y comerciales, para lo cual entre 1998 y 2002 crearon cerca de ciento sesenta viveros. Entre 2000 y 2002 se puso en marcha el Plan verde, que alcanzó a reforestar 100 mil hectáreas adicionales (Rodríguez, 2002). Para el periodo 2005-2006 se tienen datos de reforestación protectora cercanos a 33 mil hectáreas, con una inversión de 50 mil millones de pesos, y de reforestación protectora en

proceso de 25 mil hectáreas, con una inversión de 45 mil millones de pesos (MAVDT, 2006).

- *Avances en la formulación, la negociación y la ejecución de proyectos de captura de Co₂.* Las CAR han hecho ejercicios de aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la implementación del programa de mecanismo de desarrollo limpio o implementación conjunta. Esto ha generado capacidad técnica para combinar el manejo y el aprovechamiento sostenible de los bosques, el desarrollo de mercados locales basados en productos maderables como la bioenergía y productos no maderables como frutas, nueces, flores, etc., la utilización y el desarrollo de tecnologías apropiadas para la ordenación forestal, el establecimiento de operaciones silvopastoriles y agroforestales con la opción de capturar toneladas de Co₂ para la disminución de las causas del fenómeno de cambio climático.

Entre los ejercicios más notables podemos señalar el Proyecto modelo de financiación alternativo para el manejo sostenible de los bosques de San Nicolás; el de conservación, restauración y manejo del corredor biológico parque nacional natural Puracé-cueva los Guácharos al sur del departamento del Huila; el de contribución a la mitigación del cambio climático mediante el desarrollo forestal en la región del páramo de Guerrero; el de establecimiento, restauración y conservación de bosques húmedos tropicales y andinos con fines de captura de gases de efecto invernadero (GEI); el de recuperación y manejo integrado de ecosistemas para la conservación de la biodiversidad e implementación del mecanismo de desarrollo limpio en Urabá; y, por último, el de conservación y ampliación de la cobertura forestal para la regulación hídrica y el manejo de las emisiones de GEI como opción de desarrollo sostenible en el departamento del Quindío.

- *Apoyo a procesos de aprovechamiento sostenible de bosque natural.* Es importante resaltar los avances para la defini-

ción de un modelo público para los aprovechamientos de bosque natural mediante las experiencias que vienen desarrollando varias corporaciones con la participación de las comunidades asentadas en los territorios intervenidos, entre los que destacamos los proyectos de CORPONARIÑO en el municipio de Tumaco, con la participación de las comunidades del bajo Mira; Frontera, de la CRC con las comunidades de Madelguapi; de CODECHOCÓ en el municipio de Decampadó; el acompañamiento de las comunidades reunidas en ASOFORESCON, de CORANTIOQUIA, en Vigía del Fuerte; y CORPOURABÁ en Mutatá, con las comunidades asociadas en COOIGEMARENA. Hay otras experiencias encaminadas al mismo fin que vienen siendo impulsadas por CORPONOR (Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental), CARDER, CORNARE y CORPOAMAZONIA.

Otro asunto que merece importancia en la orientación de las CAR son los aportes a la *consolidación del sistema nacional de áreas protegidas y conocimiento, conservación y uso de la biodiversidad*, mediante los siguientes programas y estrategias:

- *Apoyo a la creación y consolidación de sistemas regionales y locales de áreas protegidas.* En el sistema de información consolidado de gestión de las CAR, 1998-2002, se destaca la gestión hecha por las corporaciones para el aumento de áreas protegidas, en concurso con departamentos y municipios: se referencia la creación de 4.428 nuevas áreas y una cobertura de 3'640.595 hectáreas de manejo especial regional y municipal. Resalta la constitución de sistemas departamentales de áreas protegidas en los departamentos de Huila, Valle y Nariño
- *Formulación y ejecución de planes estratégicos de biodiversidad.* En desarrollo de esta política se cuenta con procesos adelantados para el conocimiento, la conservación y el uso de la biodiversidad, con el apoyo del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, mediante la formulación de

planes estratégicos en las jurisdicciones de CORPONOR, CRQ (Corporación Autónoma Regional del Quindío), CVC y CORPONARIÑO; el plan de acción de biodiversidad de la cuenca del Orinoco con las siete corporaciones que comparten este ecosistema, con énfasis en jurisdicciones de CORMACARENA y CORPORINOQUIA; y la formulación y puesta en ejecución de los planes en la estratégica región amazónica, en las jurisdicciones de CORPOAMAZONIA y la CDA (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico). A pesar de estas experiencias, es importante señalar que hace falta la puesta en operación de los planes y aumentar la cobertura de formulación al resto de corporaciones. Se reconoce también de este programa el aporte de las CAR a nuevas estrategias encaminadas a la recuperación de especies en vías de extinción y a programas de identificación, desarrollo de procesos productivos y comercialización de especies promisorias, como contribución fundamental al programa de Mercados verdes.

En materia de las políticas orientadas a los desarrollos de la agenda gris ambiental, las corporaciones presentan resultados favorables, dirigidos fundamentalmente a apoyar la *descontaminación producida por los procesos industriales y urbanos* mediante las siguientes acciones:

- *Avances en los procesos de descontaminación producida por los procesos industriales.* Es conveniente destacar que durante los últimos años se ha observado la reducción de las descargas contaminantes de origen industrial a los cuerpos de agua. A este proceso han contribuido las corporaciones haciendo uso de instrumentos económicos, administrativos, técnicos y financieros.
- Gracias a la utilización del *mecanismo de licenciamiento y de los planes de manejo ambiental* exigidos por las CAR a las industrias, se ha logrado mejorar su desempeño ambiental. Bajo este principio se puede colegir que un porcentaje de

las 9.500 licencias aprobadas por las corporaciones entre 1998 y 2002 y sus correspondientes planes de manejo se orientaron a sectores industriales manufactureros y de punta, a la minería y las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos.

- Las corporaciones han contribuido también a disminuir el impacto ambiental de la industria, mediante la utilización de los *convenios voluntarios de concertación para la producción más limpia*, en especial los llevados a cabo en los corredores industriales de Mamonal, del oriente de Antioquia, de Sogamoso, Barranquilla y Yumbo. Los reportes de las CAR a 2004 referencian ciento dos convenios de producción más limpia en marcha y ciento nueve proyectos de producción desarrollados con sectores productivos como el azucarero, el floricultor, el caficultor, el de palma de aceite, el de fique, el porcicultor, el de curtiembres, el de agroquímicos, el carbonífero, el petrolero, el eléctrico, la pequeña minería de oro, el de ladrillo y derivados de la arcilla. Es necesario evaluar a profundidad si el efecto de la disminución de la contaminación se debe a los convenios o al ejercicio de múltiples instrumentos de comando y control
- Se reconoce la efectividad en la *aplicación de la tasa retributiva y de los fondos de descontaminación*, como aporte sustancial de las corporaciones a los procesos de descontaminación de aguas. Se reporta que veintiséis corporaciones han puesto en marcha el programa de aplicación de la tasa retributiva y dieciséis de ellas han implementado y puesto en operación los fondos para la descontaminación. Diferentes estudios señalan que entre junio de 2001 y junio de 2002 se lograron reducciones de 31,5% en la DBO (demanda biológica de oxígeno) y de 34,2% en los SST (Martínez, 2002), esta cifra abarca nueve jurisdicciones de CAR. Otros estudios señalan que la disminución del vertimiento semestral de DBO5 ha pasado de 339 millones de toneladas a 296 millones, una disminución de 12,7%; para el caso de los SST la

reducción reportada responde a un porcentaje de 25,7%, de acuerdo con la cifra de 372 millones de toneladas a 277 millones. De manera general se reconoce que el programa ha demostrado ser un instrumento muy efectivo para el control de la contaminación hídrica, tal como lo confirman los análisis econométricos (Uribe, 2001). Es importante resaltar al respecto que el programa presenta diferentes niveles de implementación en el país, relacionados con el estado de avance de las autoridades ambientales regionales. En 2006, veintitrés de las treinta y nueve autoridades se encontraban en la fase inicial (construcción de línea base), las restantes estaban iniciando o en proceso de cobro de acuerdo con la metodología propuesta por el decreto 3100 de 2003.

- *Apoyo al diseño y la construcción de plantas de tratamiento de las industrias.* En el marco de los nuevos lineamientos de política establecidos a las CAR por el gobierno nacional para apoyar la descontaminación industrial, y ante la necesidad que tiene el sector de cumplir con los compromisos y las exigencias establecidas en los planes de manejo ambiental de sus licencias y en los convenios voluntarios de producción más limpia y sus procesos de autogestión basados en las certificaciones ISO 14000, las corporaciones implementaron proyectos de transferencia de tecnologías ambientales al sector industrial, reportando asesoría y apoyo vía los fondos de descontaminación a 741 plantas industriales de un total de ciento noventa y nueve industrias con plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en diseño y setecientos setenta y siete en funcionamiento (ASOCARS, 2002).
- *Apoyo al control de contaminación del aire en corredores industriales productivos.* Las CAR han contribuido con la instalación de redes de monitoreo de la calidad del aire en los corredores industriales estratégicos Bogotá-Soacha, Cali-Yumbo, Medellín-Valle de Aburrá, Sogamoso y Barranquilla (Asocars, 2002). Conviene resaltar que este asunto se encuentra en un grado de desarrollo incipiente en el país,

en especial en ciudades intermedias donde no se encuentran autoridades ambientales urbanas.

- *Contribuciones al saneamiento ambiental urbano y municipal.* En los últimos años hay consideraciones especiales en las contribuciones técnicas y financieras hechas por las CAR para el apoyo a los procesos de descontaminación generados por las descargas de las aguas servidas y el manejo de los residuos sólidos en diversas ciudades y municipios del país.
- *Apoyo a la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales.* Las CAR, con base en lo contemplado en el documento CONPES 3177 de 2002, el Plan nacional de manejo de aguas residuales municipales (PMAR) y en los ajustes normativos de la tasa retributiva (decretos 3100 de 2003 y 3440 de 2004) y la resolución 1433 de 2004 referente a los Planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV), han entrado a desempeñar un papel importante en la ejecución de la política y en el acompañamiento técnico y financiero, por medio de los fondos de descontaminación y con recursos propios.

Con esa misión han asesorado el diseño y cooperado financieramente para la puesta en operación de trescientos treinta y ocho PTAR municipales, beneficiando a una población de trece millones de habitantes, con una inversión de 134 mil millones de pesos (MAVDT, 2006). Frente a este asunto hay gran preocupación por si los recursos de las corporaciones deben ser utilizados en esta función, más propia de los entes territoriales. Se destaca el gran esfuerzo hecho por la CAR en la construcción de plantas de tratamiento y aguas residuales, con inversiones que superan los US\$50 millones en veintiún municipios de la cuenca alta del río Bogotá. Las evaluaciones cuestionan la eficacia y el costo-efectividad de este proyecto. Es destacada también la participación de la CDMB, que desarrolló una planta de tratamiento de aguas de capa flotante de lodo, de flujo ascendente, que extrae más de 50% de la demanda de oxígeno y sólidos suspendi-

dos totales. Hacia 2002, once corporaciones reportaban apoyos financieros para veinticuatro proyectos referidos al manejo y la disposición final de aguas residuales.

Apoyo al manejo integral de los residuos sólidos municipales. Es importante resaltar el impulso dado al diseño y a la construcción de sistemas integrales de manejo de residuos sólidos, mediante la articulación de los recursos municipales percibidos por el sistema general de participaciones, el fondo nacional de regalías y recursos propios de las corporaciones. En 2002 nueve reportaron apoyos técnicos y financieros en veintinueve proyectos relacionados con el manejo integral de los residuos sólidos. Para los años 2004-2006 se tiene referenciada la cofinanciación de proyectos para ciento cuarenta y tres municipios, beneficiando a una población de cerca de once millones de habitantes con una inversión de \$5.107 millones. Así mismo, se referencian trescientos ochenta y seis proyectos de aprovechamiento y valorización de residuos sólidos por \$318 millones (MAVDT, 2006).

Los *programas de educación ambiental y participación comunitaria* merecieron especial atención por parte de las corporaciones, que según la orientación de la política diseñada para la materia permiten evidenciar los siguientes logros y resultados: innumerables proyectos orientados a incorporar la dimensión ambiental en procesos de educación formal y no formal; la capacitación y congresos, seminarios y talleres con vinculación de profesionales, mujeres, jóvenes y niños; la posibilidad de vincular estos actores y ONG a proyectos de gestión ambiental. Las corporaciones han apoyado técnica y financieramente estas actividades, para contribuir a concientizar las comunidades en lo ambiental y la conservación, la protección, el uso y el cuidado de los recursos naturales.

Para ilustrar los avances obtenidos las corporaciones reportan el apoyo a la ejecución de 1.822 proyectos ambientales escolares (PRAES), de setecientos ochenta y cinco planes de educación

ambiental municipal, y de 6.442 promotores ambientales formados por medio de treinta y ocho convenios firmados con entidades educativas en veintisiete de las treinta y tres CAR (MAVDT, 2006). Especial interés mereció también la capacitación de funcionarios del sector público y de empleados del privado, con resultados que superan 340 mil personas vinculadas a este proceso; así mismo, son significativas las 3.683 comunidades vinculadas a la protección de aguas, suelos y bosques (ASOCARS, 2002). Para el periodo 2004-2006 es importante destacar el apoyo que brindaron las corporaciones al programa de familias guardabosques, en el que se reportan cerca de 38 mil familias vinculadas (MAVDT, 2006).

2. EJERCICIO DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL

En relación con la función de *expedición de permisos y autorizaciones* para la movilización, el procesamiento y la comercialización de recursos naturales renovables, entre 1994 y 2003 las CAR expidieron 9.931 permisos de aprovechamiento forestal en bosques naturales, permitiendo la utilización de 12'084.097 metros cúbicos. Así mismo, autorizaron la movilización de 855.229 metros cúbicos de madera rolliza y 1'321.263 metros cúbicos de madera aserrada (ASOCARS, 2002). La evaluación de estos aprovechamientos debe hacerse, ya que en el ámbito nacional se cuestiona la capacidad de la institucionalidad ambiental para controlar los aprovechamientos ilegales del bosque natural.

En relación con las *concesiones de agua*, en este período se concedieron 34.065 solicitudes, correspondientes a 542.809 litros por segundo. Para los años 2004-2006, se reportan 18 mil solicitudes de concesión de agua, de las cuales se concedieron cerca de 14 mil; en permisos de vertimientos los datos dan cuenta de 4.725 solicitudes, de las que se otorgaron 2.453.

El comportamiento en *permisos de aprovechamiento forestal* para este período fue de alrededor de 20 mil, de los que se otorgaron 17.943.

En relación con las *licencias ambientales*, las solicitudes fueron 3.180 y se otorgaron 1.846 (MAVDT, 2006), señalando que el sistema de información relacionado con el asunto en las CAR presenta niveles bajos y disímiles de avance.

Hay otro grupo de acciones enmarcadas en el ejercicio de la autoridad, relacionadas básicamente con las *labores policivas y de sanción*, en las que se destacan 35.398 operativos de control y vigilancia, 99.796 decomisos de fauna y flora, 42.252 decomisos de metros cúbicos de maderas y el cierre de trescientos setenta y ocho mataderos durante el período 2004-2006 (MAVDT, 2006). Es importante resaltar que las CAR tienen puestos permanentes y ocasionales de control para el cumplimiento de esta función, cuyo número durante el período 1998-2002 osciló entre mil y mil quinientos. El accionar de las corporaciones frente al uso de acciones penales, tal como lo contempla el Código de recursos naturales, es incipiente.

ANEXO 2

CREACIÓN DE LAS CAR ANTES DE LA LEY 99 DE 1993*

CVC ¹	22 de octubre de 1954
CAR ²	31 de enero de 1961
CRQ	31 de diciembre de 1964
CODECHOCÓ	22 de mayo de 1968
CORPOURABÁ	26 de diciembre de 1958
CRAMSA ³	23 de diciembre de 1971
CVS	11 de octubre de 1973
CDMB	19 de noviembre de 1979
CORTOLIMA	15 de enero de 1981
CARDER	22 de noviembre de 1981
CORPORNARIÑO	15 de febrero de 1982
CORPONOR	17 de diciembre de 1983
CRC	23 de junio de 1983
CAP ⁴	17 de diciembre de 1983
CORPOGUAJIRA	17 de diciembre de 1983
CORPOCESAR	23 de diciembre de 1983
CORNARE	28 de diciembre de 1983
CORPAMAG ⁵	16 de marzo de 1988

Fuente: tomado de Rodríguez, 1988.

-
- * Después de la CVC, en 1960 se creó la Corporación de los Valles del Magdalena y el Sinú (CVM), fusionada luego al Inderena en el momento de su creación, en 1968. El Instituto absorbió también la división de los recursos naturales del Ministerio de Agricultura.
- 1 Los municipios del norte del Cauca que antes de la ley 99 de 1993 hacían parte de la CVC pasaron a la jurisdicción de la nueva Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRA) creada mediante de esta ley. La CVC paso así a ser una corporación con jurisdicción departamental.
 - 2 Los municipios de Boyacá que antes de la ley 99 de 1993 hacían parte de la CAR pasaron a la jurisdicción de la nueva Corporación Autónoma Regional de Boyacá, creada mediante de esta ley. La CAR paso así a ser una corporación con jurisdicción subdepartamental, puesto que se excluyeron de su jurisdicción municipios que pasaron a la de las nuevas corporaciones del Guavio (CORPROGUAUIO) y Corporinoquia.
 - 3 En 1991 (ley 22) se amplió la jurisdicción de la Corporación Regional Autónoma para la Defensa de Manizales, Salamina y Aranzazu (CRAMSA) a veintidós

BIBLIOGRAFÍA

- Acquatella, Jean (2001). *Aplicación de instrumentos económicos en la América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes*. Cepal, Santiago de Chile.
- Asocars (2002). «Sistema de información de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible». Bogotá.
- Asocars-Universidad Javeriana (2005). «Memorias del evento: retos y proyecciones en la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible». Bogotá.
- Banco Mundial (2006). «Análisis ambiental del país. Control de la degradación ambiental para la reducción de la pobreza y el aumento del crecimiento económico en Colombia». Washington.
- BID (2000). «Tendencias de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe». Washington.
- (2003) «Evaluación del Programa de fortalecimiento institucional, Crédito BID. SINA I». Bogotá.
- Blackman, A, S. Hoffman, R. Morgenstern, E. Topping (2004). «Assessment of Colombia's national environmental system (SINA)». World Bank.
- Canal, F. (2003). «Orientación del gasto de las Corporaciones Autónomas Regionales, 1995-2003». Bogotá.
- (2006). «Situación de los indicadores de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe». Bogotá.

municipios del departamento, con excepción de La Dorada, Victoria y Samaná (estos tres se adicionarían a la Corporación en 1993). La ley 22 la denominó Corpocaldas y le asignó la competencia en materia de gestión de los recursos naturales renovables, en reemplazo de la institución que tenía a su cargo dichas funciones o sea el Inderena.

- 4 Mediante la ley 99 de 1993 se creó CORPOAMAZONIA, a la que se fusionó la Corporación Autónoma Regional del Putumayo (CAP).
- 5 Mediante la ley 99 de 1993 se adicionaron a esta Corporación municipios que antes estaban en la jurisdicción del Inderena, institución nacional que fue clausurada mediante la misma ley.

- Canal, F., A. Galán (2001). «Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia. Proyecto Cepal-PNUD». Bogotá.
- Cárdenas, J. (1996). «Policentrismo en el Sistema Nacional Ambiental». Bogotá.
- Carrizosa, J. (1992). «La política ambiental en Colombia». Bogotá.
- Cepal (2006). «Propuesta de indicadores complementarios para el monitoreo del Objetivo de desarrollo del milenio 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, en los países de América Latina y el Caribe. Borrador para discusión de expertos». Santiago de Chile.
- Congreso de la República (1992). *Constitución política de Colombia*. Bogotá.
- Contraloría General de la República (CGR) (2006). *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006 Colombia*. Bogotá.
- _____ (2005). *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2004-2005 Colombia*. Bogotá.
- _____ (2004). *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2003-2004 Colombia*. Bogotá.
- _____ (2004). «Desarrollo sostenible y Estado social de derecho». Bogotá.
- _____ (2003). «Colombia entre la exclusión y el desarrollo». Bogotá.
- Corporación Transparencia por Colombia (2006). *Índice de transparencia nacional. Resultados 2004 y 2005*. Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.
- Corte Constitucional. Sentencias: 423 de 1994; 593 de 1995; 275 de 1998; 596 de 1998; 048 de 1999; 578 de 1999; 794 de 2000; 994 de 2000; 894 de 2003; 1048 de 2004. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006). *Bases plan nacional de desarrollo, 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. DNP, Bogotá.
- _____ (2006). «Visión Colombia II centenario. Aprovechar sosteniblemente el potencial de la biodiversidad. Borrador». Bogotá.

- (2005). «Visión Colombia II centenario. Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible. Propuesta para discusión». Bogotá.
- (1997). «Diagnóstico financiero e institucional del sector ambiental y bases para el desarrollo de una estrategia». Bogotá.
- Galán, A. (1998). «Racionalización del gasto en el SINA. Afianzamiento institucional hacia la descentralización». Bogotá.
- Gómez, I. (1999). «Sistema Nacional Ambiental-Reflexiones sobre su implantación y desarrollo». Bogotá.
- Guhl, E. (2001). «Elementos para reestructuración del Sistema Nacional Ambiental». Bogotá.
- IDEAM (2001). «El medio ambiente en Colombia». Bogotá.
- INDERENA (1974). «Código de los recursos naturales». Bogotá.
- Martínez, C. «Bases para una política de tratamiento de aguas residuales». Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente (2004). «La nueva visión del desarrollo sostenible y los retos institucionales». *Cuadernillos de Planeación*, 2.
- (2002). *Las voces del SINA*. Bogotá.
- (2002). «Logros y avances de la gestión ambiental en Colombia: Proyecto colectivo ambiental. Informe de gestión 1998-2002. MMA». Bogotá.
- (1999). «Políticas ambientales de Colombia». Bogotá.
- (1998). «Estrategia de financiación para la inversión ambiental de Colombia 1998-2007. Bogotá.
- (1994). *Ley 99 de 1993*. Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente-UICN (1998). «Memorias del primer seminario internacional: la evaluación ambiental en el contexto del desarrollo». Bogotá.
- Naciones Unidas (2005). «Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe». Santiago de Chile.
- Quiroga, R. (2001). «Indicadores de desarrollo sustentable: estado del arte y perspectivas. Cepal, Santiago de Chile.

- Rodríguez Becerra, M. (2008). «Hacia la insostenibilidad ambiental: un balance de la política ambiental 2002-2006». www.foronacionalambiental.org.co.
- (2004). «El régimen de protección ambiental de Colombia». En Fernando Cepeda Ulloa (ed.). *Fortalezas de Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá.
- (2002). *El futuro ambiental de Colombia*. Bogotá.
- (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Bogotá.
- (1998). *La reforma ambiental en Colombia: anotaciones para la historia de la gestión pública ambiental*. Fundación FES, Bogotá.
- (1994). *Memoria del primer ministro del Medio Ambiente*. Bogotá.
- Rodríguez Becerra, M., B. van Hoof. *El desempeño ambiental del sector palmicultor colombiano*. Fedepalma, Bogotá.
- Rudas, G. (2001). «Política ambiental: inversión pública e instrumentos económicos» Universidad Javeriana, Bogotá.
- (2008). «Financiamiento del sistema nacional ambiental en Colombia: 1995-2006 y proyecciones 2007-2010». En este volumen.
- (s. f.). «Inversión y política ambiental en Colombia». Bogotá.
- Sandoval, Y. (1998). «Análisis de la sostenibilidad financiera de las Cars». Bogotá.
- (1998). «La sostenibilidad financiera de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible». Bogotá.
- Senado de la República de Colombia (1992). «Ponencia para primer debate, creación del Ministerio del Medio Ambiente. Ponente coordinador, honorable senador, Luis Guillermo Soriano Espinosa». Diciembre.
- Uribe, E, *et al.* (2001). «La gestión ambiental y la competitividad de la industria bogotana. Proyecto andino de competitividad. Informe final» Universidad de los Andes. Bogotá.
- (2006). «La evolución institucional ambiental colombiana». Bogotá.
- WB (The World Bank) (2000). *Greening industry*. The World Bank, Washington