

Índice capítulo V

V.- LA GOBERNANZA DEL AGUA Y LA POLÍTICA AMBIENTAL

204



La Gobernanza del Agua

Ernesto Guhl Nannetti

224



¿Hacer más verde el Estado colombiano?

Manuel Rodríguez Becerra



COMISION
CONSTITUCIONAL
CAMARA DE REP

La gobernanza del
Agua
y la política
ambiental

La gobernanza del agua^(*)

Ernesto Guhl Nannetti

La importancia de la gobernanza del agua

La capacidad de una sociedad para gestionar el agua es una construcción compleja que depende de características como su capacidad de gobierno y administración, de los factores naturales relativos al agua, de la tecnología de que disponga, de los procesos y proyectos de desarrollo que tenga en curso y de su forma de interacción con el medio ambiente. También depende de la capacidad financiera y de otros factores de carácter social como los patrones de consumo, la disponibilidad de mano de obra preparada y de los niveles de corrupción que la afecten. El análisis conjunto de todos estos factores permite establecer que tan avanzada está esa sociedad para lograr una buena gobernanza del agua.

Los estudios y análisis de la problemática del agua realizados a nivel global señalan como conclusión general que su escasez, en especial en lo relacionado con agua potable y saneamiento básico y por tanto en las posibilidades de mejorar la calidad de vida de los sectores más deprimidos de la población, se debe más a su mala administración que a su limitada existencia en el medio natural.

La experiencia internacional concluye que contar con sistemas de administración del agua eficientes y eficaces es el factor con mayor prioridad para cumplir con los Objetivos del Milenio en lo relacionado con el agua y con la disminución de la pobreza. También recomienda que para lograr materializar la “nueva cultura del agua”, es conveniente poner en práctica la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, GIRH, lo que implica realizar la administración y manejo del agua en función de tanto del ciclo hidrológico como del ciclo de la gestión ambiental.

^(*). El presente artículo fue adaptado del documento preparado por el autor para la Secretaría General de la Comunidad Andina en noviembre de 2008 “La Gestión Integrada del Agua en la Región Andina”



Mirando al futuro, se avizora un panorama que presenta gran incertidumbre sobre la disponibilidad de agua tanto en cantidad como en calidad. Así por ejemplo, como consecuencia del cambio climático, en algunas regiones la disponibilidad va a reducirse y modificarse por causas como la pérdida de los glaciares y de otros ecosistemas de alta montaña reguladores y protectores, mientras que en otras zonas o períodos puede aumentar de manera inusitada generando riesgos y situaciones catastróficas.

La calidad del agua también puede sufrir grandes impactos como resultado de los nuevos fenómenos que marcan el panorama económico y social de la región como la globalización y los tratados de libre comercio, unidos a otros como la fuerte tendencia a la concentración de la población en grandes conglomerados, o las nuevas características del sector agrícola que corresponden a la expansión de cultivos agroindustriales intensivos en el uso de agroquímicos como el caso de los agrocombustibles, o el avance de la minería de gran escala y otros macrovectores del desarrollo basados en la explotación de los recursos naturales, que producen fuertes impactos sobre la cantidad y la calidad del agua y por tanto sobre su disponibilidad para otros usos.

Para enfrentar y anticipar los impactos de estas nuevas e inciertas condiciones, se considera esencial contar con un sistema administrativo proactivo, capaz de preverlas, planificarlas y manejarlas. A la luz de estos nuevos

factores y tendencias, la adecuada gobernanza del agua se perfila como una prioridad fundamental en los países de la región Andina

La gestión tradicional del agua

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del tema, a continuación se presentan las fallas más protuberantes para lograr una exitosa gestión del agua que pueden identificarse como un denominador común en la región, aunque es necesario señalar que con respecto a ellas existen diferencias entre los países que la conforman. El análisis del desempeño funcional para aplicar la GIRH en la región que se presenta más adelante en el capítulo, confirma gran parte de las apreciaciones que se presentan a continuación.

La organización para la gobernanza del agua ha estado fundamentalmente bajo la responsabilidad de diversas

y numerosas instituciones del estado que dependen de diferentes ministerios y niveles, por lo cual se ha carecido de la visión holística que implica la GIRH, al estar sectorizada temáticamente, según la actividad económica y el uso del recurso.

Estas diversas entidades actúan de forma aislada y descoordinada, de acuerdo con sus propias metas e intereses, dejando de lado los conceptos de competencia y complementariedad entre los diversos usos del agua y la satisfacción de las demandas para estos de acuerdo con un orden de prioridades, sobretudo en zonas o épocas en que el recurso disponible es insuficiente.

Puede afirmarse que los criterios que han orientado la organización institucional tradicional del agua en la región Andina, han sido fundamentalmente los que se derivan de la gestión llamada de “Línea Dura”, es decir centrada en maximizar la oferta del recurso mediante obras de ingeniería, sin tener en cuenta las posibilidades de manejo del recurso con base en la demanda, ni sus características y límites y por tanto mediante una gestión que ignora la consideración integral del ciclo hidrológico.

Con respecto a la normativa relativa al agua, puede afirmarse en términos generales que no se ha adaptado a las nuevas circunstancias y que es abundante y confusa, por lo cual su aplicación para la gestión institucional presenta conflictos de competencia. Las normas y estándares de calidad son, en muchas ocasiones, inadecuados a las realidades locales, puesto que han sido adoptados de legislaciones de otros países sin adaptarlos a las características socioeconómicas y ecológicas propias de los países de la región.

También es frecuente que la toma de decisiones por parte de las autoridades del agua sea de corte político y que en muy buena medida sin la participación y el conocimiento de los usuarios más débiles, como las comunidades indígenas y campesinas. Incluso se presenta con frecuencia el fenómeno de la captura de la autoridad por la comunidad regulada, en especial por parte de sus integrantes con la mayor fortaleza política y económica. También es notoria la debilidad técnica de las instituciones para tomar las decisiones más acertadas para una gestión sostenible, pues carecen de suficiente personal capacitado y de herramientas de gestión, que permitan utilizar nuevas tecnologías más eficientes y realizar las labores de seguimiento y el monitoreo de los usos y estado del recurso.

La aplicación de los instrumentos económicos para la gestión del agua ha sido poco generalizada y poco eficaz cuando se ha utilizado. Además, cuando se utilizan, su espíritu como herramientas para racionalizar los comportamientos de los usuarios del agua se ha desvirtuado, transformándose principalmente en instrumentos financieros con el fin de captar recursos por parte de las instituciones reguladoras y los operadores de los servicios.

En lo que respecta al agua potable y el saneamiento básico, el interés de los gobiernos de ha centrado en el primero, reduciendo a un tono menor los esfuerzos para tratar las aguas residuales. Esta situación ha llevado, probablemente por falta de recursos y por razones políticas, a que la contaminación de las corrientes y cuerpos de agua, especialmente por los vertimientos urbanos y los de los sectores agrícola y minero, haya deteriorado la calidad del agua en el medio ambiente en grado tal, que con frecuencia la hace inutilizable de acuerdo con los requerimientos de calidad de los usos que se le dan aguas abajo, e incluso poniendo en riesgo la salud humana.

La planificación y la gestión del agua tomando como base la cuenca hidrográfica tampoco están muy desarrolladas en la región y el enfoque administrativo tiene fundamentalmente un carácter de comando y control, que opera de manera casuística y puntual, que no considera la integralidad territorial de la cuenca, ni las interacciones entre los diversos usuarios del agua en función de la utilización que hacen del recurso.

La tecnología para el manejo del agua ha sido tomada en forma muy directa de los países en donde se ha desarrollado, sin dar la consideración adecuada a las condiciones socioeconómicas y culturales de los usuarios. Así, se emplean métodos de purificación y tratamiento de aguas que son intensivos en capital y en el empleo de sustancias químicas, que implican altos costos y por tanto altas tarifas, que desconocen la capacidad de pago de la población, en especial en los sectores urbanos de bajos ingresos. Es poca la investigación que se hace con respecto a nuevos

conceptos y tecnologías como la ecohidrología, y el desarrollo de nuevas fuentes de agua como el reuso, la cosecha de agua de lluvia y la desalación del agua del mar, que han recibido un fuerte impulso en otros países y regiones o para la recuperación de métodos ancestrales de manejo del agua que han probado ser exitosos.

Adicionalmente, la estructura de las tarifas del agua está orientada, en especial en el caso del agua potable, a cubrir las necesidades financieras de los operadores y a generar fondos para la inversión en ampliaciones y nuevos proyectos, pero no está adaptada a las necesidades de la GIRH, como herramienta de equidad social, ni para adaptarse al concepto del agua como derecho humano, ni como fuente de recursos para la protección de ecosistemas protectores y productores de los recursos hídricos ya que ignora el concepto de la inversión en “infraestructura natural”.

Como consecuencia de los anteriores planteamientos, la capacidad para administrar el agua se ha orientado a asignar agua a los diversos usuarios según sus intereses, para consumo humano, agricultura, ganadería, industria, etc., como si toda ella estuviera disponible en cantidad y con las condiciones de calidad apropiadas para cada uno de ellos. La falta de tratamiento de aguas residuales está adquiriendo proporciones muy preocupantes en la región y convirtiéndose en una limitación para la disponibilidad de agua, dado que la contaminación de las aguas en el medio, debida a vertimientos insuficientemente tratados o sin ningún tratamiento, hace que cumpla cada vez menos con los estándares de calidad exigidos por los diversos usos para preservar la salud humana y la de los ecosistemas.

Por último puede señalarse que la institucionalidad y sus decisiones han tenido un carácter reactivo y casuístico, pues responden a las solicitudes y necesidades de los sectores y usuarios del agua, en lugar de adoptar una postura proactiva que permita orientar la demanda de acuerdo con la consideración integrada de los diversos usos del recurso, el marco integrador y holístico que ofrece el ciclo hidrológico y los factores que configuran el nuevo escenario de los recursos hídricos en la región.



El papel del estado y del sector privado

A partir de la década de los 90 las reformas económicas basadas en la liberalización y la descentralización, plantearon un cambio en el papel del estado de proveedor de servicios públicos a regulador y facilitador de su prestación y se consideró conveniente dar un rol más protagónico al sector privado en el sector del agua, con el ánimo de corregir las dificultades que se presentaban en su gobernanza, aduciendo su mayor eficiencia y posibilidad de acceder a nuevas fuentes financieras y tecnológicas para mejorar y ampliar los servicios. Esta ola privatizadora de los servicios relacionados con el agua, especialmente en el sector de agua potable, se extendió rápidamente por el mundo en los primeros años de la década de los 90, lo que condujo a un aumento de la participación del sector privado prácticamente inexistente en 1990, hasta llegar a 2.350 operadores privados a nivel mundial en 1993 (UNESCO, 2006).

Siguiendo esta tendencia, en varios países de los países andinos se optó con mayor o menor intensidad por esa línea. La evaluación de ésta estrategia de privatización de los servicios de agua presenta resultados disímiles pero en general poco satisfactorios. Las políticas de privatización de los servicios de agua potable han mostrado sus beneficios en las zonas con usuarios urbanos con ingresos medios y altos, pero han fracasado en el ámbito de los usuarios de bajos ingresos, generando complejas situaciones que han llevado incluso a la alteraciones del orden público, en casos como el de Cochabamba y El Alto en Bolivia y la terminación anticipada de los contratos como en el caso de la planta de tratamiento de aguas de Bogotá, por ser excesivamente onerosos y poco eficientes.

La privatización ha sido efectiva en la mejora de la eficiencia de los sistemas de distribución y en la reducción del caudal de agua no facturada, pero no lo ha sido en temas referentes a la equidad en la distribución del recursos, en la extensión de los servicios, en el tratamiento de las aguas residuales y en la conservación de los ecosistemas productores. La contribución del sector privado a la prestación de servicios relacionados con el agua potable y el saneamiento básico, puede ser conveniente y significativa en ciertos espacios y funciones para hacerlos mejores y más eficientes, pero es fundamental para ello que el papel de regulación y control del estado sea claro y se ejerza con eficacia.

Como consecuencia de las experiencias anteriores, desde mediados de la presente década se nota la tendencia a revertir la ola privatizadora de los servicios de agua potable. Las grandes multinacionales del agua se están retirando de los países en desarrollo y concentrándose en los países desarrollados, que ofrecen menos riesgos políticos y financieros.

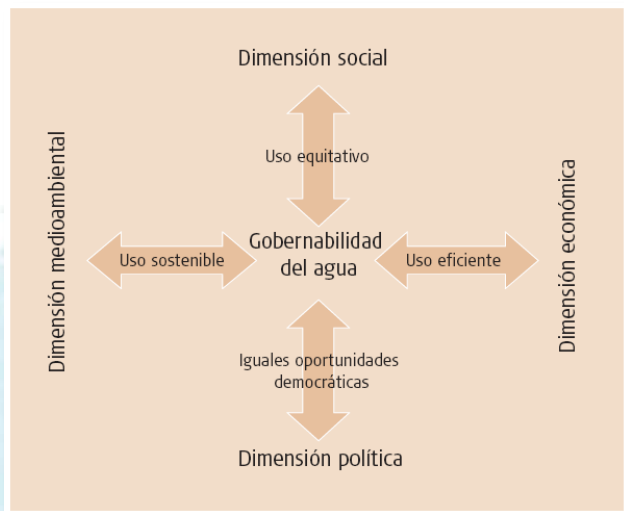
Si bien es cierto que el debate entre la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua por parte del sector público o por parte del sector privado continúa vigente, es importante identificar los papeles de otros posibles participantes buscando los espacios en que cada uno es más eficiente y poder así ampliar el espectro de posibles prestadores de estos servicios.

En este sentido las experiencias internacionales y de las organizaciones de la sociedad civil, consideran que los gobiernos y las entidades multilaterales no han dado la importancia adecuada a otras formas de administración del agua, que permitan superar el debate de la conveniencia de la gobernanza pública o privada, que en ocasiones está cargado de un inevitable componente ideológico, para explorar otras formas organizativas más abiertas como las asociaciones público-privadas, o la gestión directa de las comunidades y las organizaciones de usuarios que han probado ser muy eficientes en distintos países y en particular en casos de manejo de acueductos rurales y poblaciones de tamaño reducido, en las que pueden contribuir de manera muy eficaz a la equidad en el acceso al agua, a la mejora de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza.

La gobernanza del agua para la GIRH

Independientemente de la naturaleza jurídica de los operadores de los servicios, para poder implantar la GIRH y responder con su visión y posibilidades a la necesidad de establecer una nueva relación agua-sociedad, que se enmarque en la sostenibilidad y se traduzca en una nueva “cultura del agua”, la gobernanza del recurso debe tener un carácter integral y abarcar dimensiones políticas, ambientales, sociales y económicas. Estas dimensiones a su vez implican respectivamente principios de igualdad de oportunidades, uso sostenible, equidad en el acceso y uso del recurso y la eficiencia. La aplicación conjunta e integrada de estos principios permite una adecuada gobernanza del agua. La Figura 1 ilustra esta aproximación integral al manejo del agua.

Figura 1 Dimensiones de la gobernanza del agua



Fuente: Tropp, 2005 en (UNESCO, 2006)

Con respecto a los criterios que permiten una gobernanza efectiva del agua en el marco de la GIRH, el citado documento de las Naciones Unidas propone que se adopten los principios que se transcriben a continuación:

Participación: Todos los ciudadanos, hombres y mujeres, deben tener la posibilidad de expresarse bien sea de manera directa o por medio de organizaciones que representen sus intereses, en el proceso de adopción de políticas y toma de decisiones. La participación amplia depende de que los gobiernos nacionales y locales actúen con un enfoque incluyente.

Transparencia: La información debe circular libremente en la sociedad. Los interesados deben poder acceder directamente a los procesos, las instituciones y a la información.

Equidad: Todos los grupos sociales, hombres y mujeres, deben tener las oportunidades para mejorar su bienestar.

Eficacia y eficiencia: Los resultados de los procesos y de las instituciones deben satisfacer las necesidades de la población haciendo el mejor uso de los recursos.

Legalidad: Las estructuras normativas deben ser justas y aplicarse imparcialmente, en especial las relativas a los derechos humanos.

Confianza: Los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil deben tener la confianza del público y actuar en desarrollo de los intereses que representan.

Coherencia: Dada la complejidad de los temas relacionados con el agua las políticas y acciones para abordarlos deben ser coherentes, consistentes y fácilmente comprensibles.

Flexibilidad: Las instituciones y los procesos deben servir a todas las partes interesadas y responder adecuadamente a los cambios en las demandas o en las preferencias y a otras nuevas circunstancias.

Integralidad: La gobernanza del agua debe estimular y promover las aproximaciones holísticas e integradoras.

Ética: La gobernanza del agua debe basarse en los principios éticos de la sociedad en la que opere, por ejemplo respetando los derechos tradicionales sobre el recurso.

La implantación de la GIRH en los países de la región supone por tanto pasar de una visión lineal e institucionalizada de la gobernanza del agua, hacia una visión compleja e incluyente, basada en los principios descritos. La difusión y apropiación de esta nueva forma de administración y manejo del recurso, es una tarea que toma tiempo y continuidad, ya que implica transformaciones culturales y cambios de valores muy significativos.

La institucionalidad

Tradicionalmente los análisis sobre la institucionalidad del agua en los países de la región se han limitado a describir someramente las entidades que tienen que ver con su manejo y administración, a presentar sus objetivos y normas de creación, siguiendo una costumbre muy nuestra de pensar que para resolver un determinado problema o abordar una situación basta con crear una institución que se ocupe de ello o expedir una norma para atenderlo. Es decir que los análisis institucionales se han realizado siguiendo una perspectiva estructuralista que no dice mucho sobre el desempeño funcional de las instituciones. Para

1 Traducción del autor.

realizar este trabajo se ha considerado más adecuado y realista utilizar un enfoque basado en una perspectiva funcionalista, que más que presentar los aspectos formales de la institucionalidad, se centre en el análisis y la calificación del cumplimiento de las funciones necesarias para que exista una gestión integrada del agua.

El documento GEO Andino del año 2003, preparado por la SGCAN y el PNUMA, incluye un panorama analítico sobre la gobernanza del medio ambiente en los países de la región y en particular se refiere al marco institucional, a la institucionalidad ambiental, a la descentralización y participación ciudadana, a los sistemas de regulación de los recursos naturales y del ambiente, al financiamiento de la gestión ambiental y a la aplicación de instrumentos económicos en los diversos países.

En las conclusiones el citado documento se refiere a la limitada capacidad funcional del estado en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental, señalando que “existen deficiencias institucionales que impiden al Estado corregir las fallas de mercado y promover procesos de planificación regional que conduzcan al aprovechamiento sostenible de los recursos y del territorio”. Señala también la limitada coordinación entre la autoridad ambiental y el resto del sector público, sobre lo cual manifiesta que “Existen dificultades de coordinación entre las autoridades ambientales y los otros organismos estatales, que dificultan la puesta en marcha de la política ambiental”. Adicionalmente concluye que “Las restricciones financieras, la carencia de planificación y la falta de personal calificado limitan el funcionamiento efectivo de los mecanismos de regulación ambiental”, planteando las dificultades para ejercer esta función y pone de presente la insuficiencia de la información y participación pública en la gestión ambiental.

En cuanto a recomendaciones sobre la institucionalidad, el GEO Andino propone fortalecer la función reguladora del Estado y estimular la participación pública mediante el establecimiento y operación de

mecanismos y espacios de participación en todos los niveles nacionales y subregionales, con el apoyo de un adecuado acceso a la información.

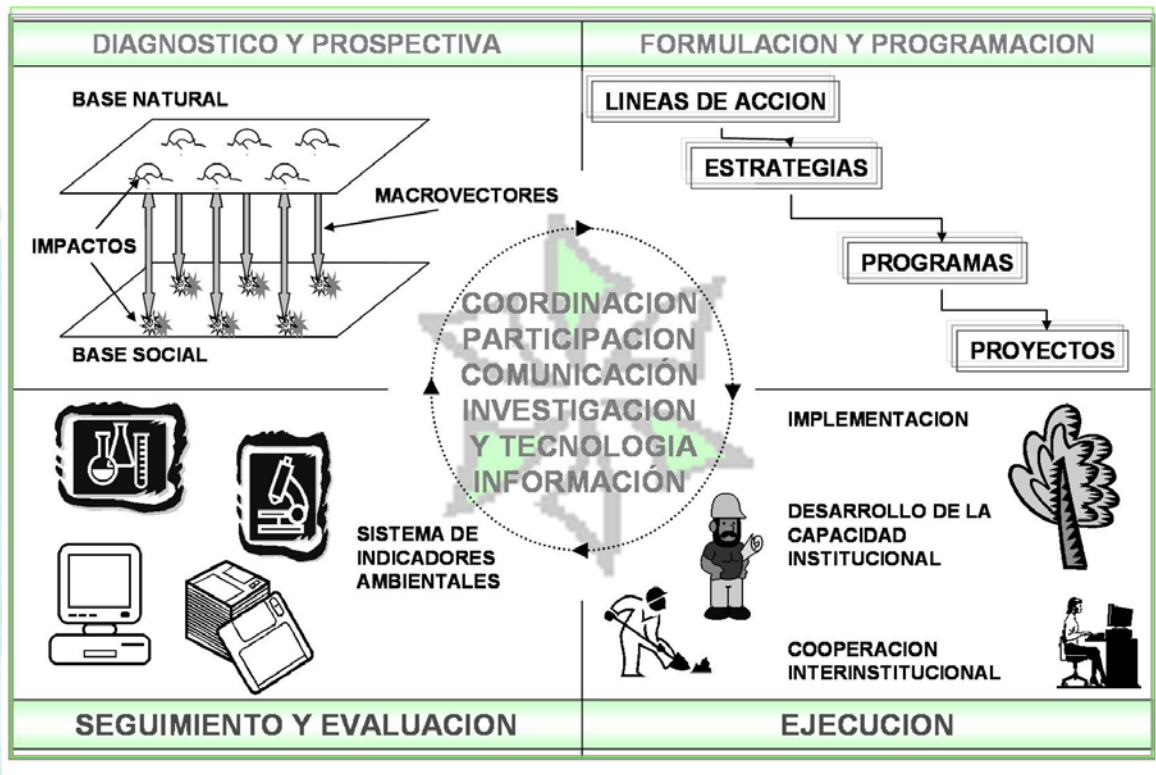
En los años siguientes la institucionalidad ambiental en algunos de los países andinos, ha variado significativamente y se ha desarrollado desde el punto de vista conceptual, al reconocer la necesidad de aproximarse a la gestión ambiental con la integralidad que provee el enfoque ecosistémico, superando los enfoques sectoriales y buscando una mayor especificidad con respecto al agua reconociendo su condición de recurso vital. Los desarrollos más notables en este sentido son la reciente creación del Ministerio del Ambiente en el Perú y de la Agencia Nacional del Agua del Ecuador.

La GIRH como caso de la Gestión Ambiental

Si entendemos lo ambiental como el espacio de interacción entre el mundo natural y el mundo cultural, se hace evidente el carácter ambiental del agua, que por ser el elemento articulador de muchos procesos naturales y socioeconómicos, es un factor esencial para el funcionamiento ecosistémico y para la vida social.

Ahora bien, la gestión ambiental se entiende como “el manejo participativo y concertado de las variables y problemas ambientales de un territorio determinado por parte de los diferentes actores sociales que lo construyen, mediante el uso combinado y selectivo de herramientas de planeación, técnicas, económicas, financieras, jurídicas y administrativas, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y de su oferta de bienes y servicios ambientales y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad” (Guhl, et al, 2002) y puede esquematizarse como se presenta en la Figura 2, que la plantea como un proceso de mejoramiento continuo conformado por cuatro etapas: Diagnóstico y Prospectiva, Formulación y programación, Ejecución y Seguimiento y Evaluación.

Figura 2 Ciclo de la Gestión Ambiental



Fuente: (Instituto Quinaxi, 2007)

La etapa de planificación incluye tanto el diagnóstico de la problemática ambiental y sus características sociales, ecológicas y económicas, como la generación de escenarios futuros, con el fin de orientar la formulación de políticas, planes de acción y proyectos, con resultados y metas concertados entre los actores involucrados, los cuales deberán ejecutarlos, asignando y buscando los recursos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos, para poder realizar una gestión ambiental exitosa.

Para desarrollar las etapas de planeación y de ejecución, en muchas ocasiones es necesario, el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones en estos campos, así como el establecimiento de los espacios y mecanismos necesarios para la coordinación y la cooperación interinstitucional requeridas para llevar a cabo los planes, programas y proyectos acordados.

La etapa de seguimiento y evaluación de los resultados está enfocada a realizar el seguimiento y monitoreo de las variables ambientales por medio del sistema de indicadores adoptado e introducir los cambios y los ajustes que sean necesarios en los planes y proyectos para lograr el cumplimiento de las metas acordadas.

Como se desprende de las consideraciones anteriores, la aplicación de la GIRH debe entenderse como parte de la gestión ambiental y realizarse siguiendo sus lineamientos y metodologías. En su planificación y ejecución hay que tener en cuenta tanto los aspectos de conservación y mejoramiento de la oferta natural del agua, como los usos antrópicos y ambientales, que constituyen su demanda, la cual está conformada por muchos propósitos, funciones y servicios diferentes. Por estas razones la gestión del agua tiene que ser holística, integral y participativa y vincular el desarrollo

económico y social con la protección de los ecosistemas naturales y la consideración del tipo de demandas e impactos que pueden afectarla. Como puede verse, la GIRH implica, la coordinación de las demandas por agua de las diferentes actividades socioeconómicas y por tanto la creación de consensos sobre su manejo por los diversos y variados grupos con responsabilidades e intereses en ella.

Como puede apreciarse, la coordinación, la participación, la investigación y el desarrollo tecnológico, la información y la comunicación son elementos que hacen posible la gestión integrada del agua, en su carácter de caso especial de la gestión ambiental.

La aplicación del modelo de gestión ambiental descrito permite garantizar el uso sostenible del recurso hídrico a largo plazo y requiere planes y programas que implican el trabajo conjunto de los actores interesados, entre quienes pueden existir conflictos por el uso y disponibilidad del recurso. De igual manera la aplicación de la GIRH, puede requerir reformas y ajustes en el marco institucional y normativo y en los instrumentos de gestión.

Para ser exitosa la implementación de la GIRH debe realizarse de manera gradual y concertada. Se deben considerar claramente los intereses y valores de los diversos actores involucrados con sus respectivos deberes y responsabilidades, con el fin de formalizar el cumplimiento de las acciones, planes y programas acordados participativamente y realizar su posterior seguimiento y evaluación.

Desempeño funcional para aplicar la GIRH en la Región Andina

Para orientar las acciones enfocadas a mejorar la gobernanza del agua, es importante evaluar el desempeño de las funciones institucionales necesarias para la aplicación exitosa de la GIRH en la región. Con este objetivo, y tomando como referencia la GIRH

como caso de la gestión ambiental, se identificaron las funciones esenciales que debe desempeñar la institucionalidad de los países en las cuatro etapas de su ciclo, para poder implantar exitosamente la gestión integrada del agua. Para la caracterización de la situación en cada país, se consultaron expertos conocedores de la institucionalidad del agua en cada uno de ellos, que señalaron las funciones que se realizan en su país y evaluaron de manera cualitativa el desempeño en su ejecución. La opinión de los expertos es una metodología comúnmente aceptada y reconocida para realizar análisis y diagnósticos de este tipo. (World Resources Institute, 2008). Este ejercicio de consulta también sirvió para complementar el grupo de funciones identificadas, con miras a facilitar un posterior análisis más detallado sobre la institucionalidad para la gestión de los recursos hídricos en la Región Andina.

El análisis realizado permite evaluar de manera general el grado de avance y de capacidad operativa con que cuenta cada país para aplicar la GIRH, e identificar denominadores comunes en la región que permitan realizar o proponer programas de asistencia y cooperación a la CAN.

Las funciones institucionales para aplicar la GIRH

En los apartados siguientes se realiza el análisis del grado de avance de los diversos países en el cumplimiento de las funciones esenciales que se deben desarrollar para lograr implantar la GIRH, con el marco conceptual y la metodología descritos.

A continuación se presenta la discriminación de las funciones esenciales que debe desarrollar la institucionalidad de un país para lograr implantar exitosamente la GIRH, en cada una de las etapas del ciclo de la gestión ambiental (Tabla 1).



Análisis por países

En general, la gestión de los recursos hídricos en los países de la Región Andina, se ha dado de manera independiente en cada uno de ellos, sin tener en consideración la importancia de las cuencas compartidas para la región ni las similitudes en sus condiciones ambientales y socioeconómicas, que pudieran servir para cooperación horizontal mediante el intercambio de experiencias y logros.

La evaluación del desempeño funcional de cada país se realizó mediante la mencionada consulta con expertos nacionales y regionales en la gestión de recursos hídricos. El ejercicio consistió en señalar las funciones que se realizan en sus respectivos países y evaluar cualitativamente el nivel de desempeño en su ejecución. Además, se recogieron comentarios y observaciones, relacionadas con el nivel de cobertura de la función, la continuidad con que se realiza y las instituciones involucradas, entre otras, que respaldan la calificación otorgada.

A continuación se presentan los resultados y el análisis de la evaluación cualitativa del ejercicio y los

comentarios, observaciones adicionales y conclusiones de los expertos y de la consultoría para los países de la CAN. Este análisis refleja la interpretación de las opiniones de los expertos en respuesta a las consultadas realizadas.

Bolivia

El análisis del desempeño funcional para la GIRH en Bolivia (Figura 3), permite apreciar que los mayores avances y la mayor actividad de sus instituciones relacionadas con el agua, se dan en las etapas de Formulación y Programación y Seguimiento y Evaluación, con un rezago importante en la Ejecución.

La etapa de Diagnóstico y Prospectiva se caracteriza por acciones individuales de distintas instituciones y sectores, limitada cobertura espacial y temporal, y con participación pública importante en el sector agrícola. Bolivia cuenta con muy poca investigación y caracterización del estado de los ecosistemas estratégicos para la gestión de los recursos hídricos. La investigación del estado de los recursos hídricos en cantidad y calidad y la identificación y caracterización

V. LA GOBERNANZA DEL AGUA Y LA POLÍTICA AMBIENTAL

de las principales fuentes de contaminación es limitada en su cobertura espacial y se realiza mediante acciones individuales de distintas instituciones. Por su parte, los sectores agrícola, minero e hidroenergético, tienen identificados los usuarios del recurso y los impactos que generan sobre éste. Se destaca una alta participación pública en la etapa de diagnóstico específicamente en los sectores agrícola y pecuario.

La etapa de Formulación y Programación es la de mayor cumplimiento de las funciones propuestas y presenta, en general, un nivel de desempeño medio en su ejecución. Se destacan, por su alta calificación, la creación y operación de mecanismos y espacios de participación pública consolidados para la gestión del agua en la escala nacional, para todos los usos y uno específico para el sector agrícola. La identificación y uso de fuentes financieras para los planes de gestión también se realiza satisfactoriamente, al contar con recursos del estado o con fondos de cooperación internacional, aunque esta condición a la vez sugiere poca sostenibilidad financiera de la actividad ya que no se tienen mecanismos de financiación propios.

Hay algunas experiencias de coordinación interinstitucional para la gestión de los recursos hídricos, pero una baja articulación de ésta con otras políticas nacionales y compromisos internacionales. Bolivia actualmente se encuentra en el proceso de formulación de la política nacional de recursos hídricos enmarcada dentro del concepto de la GIRH, y por lo tanto no cuenta con una estrategia de aplicación de ésta y su respectiva Hoja de Ruta. Esta etapa presenta un mayor grado de avance que la etapa anterior, lo cual hace suponer que las políticas y directrices generadas carecen de suficiente información robusta para responder de manera confiable a las necesidades de la población y su territorio.

Como se mencionó, la etapa de Ejecución presenta el mayor rezago, lo que muestra la falta de materialización de las políticas y programas, en acciones concretas para la gestión a nivel de cuenca. No hay gestión descentralizada por cuencas hidrográficas, ni suficiente participación pública y coordinación interinstitucional a este nivel. También se identifican vacíos importantes en la aplicación de instrumentos económicos, la creación y operación de áreas naturales protegidas para proteger

el agua y en programas de capacitación para tomadores de decisiones y técnicos del agua. Las funciones como el otorgamiento de derechos de agua, la autorización de vertimientos y la construcción y operación de obras civiles se realizan de manera sectorizada, teniendo esta última un nivel de desempeño significativamente más alto que las demás de esta etapa.

Por último, la etapa de Seguimiento y Evaluación también se caracteriza por acciones sectorizadas y limitadas a nivel de cuenca, pero con un mejor desempeño en comparación con la anterior. Se cuenta con un buen desempeño en el monitoreo de la oferta, la vigilancia en la prestación de los servicios y el control del cumplimiento de los derechos de agua principalmente para los usos doméstico y agrícola. Otras funciones como la operación del sistema de información sobre el control y vigilancia de los recursos hídricos y su estado y a nivel de cuenca, el control de vertimientos, la participación pública y la coordinación interinstitucional, tienen un nivel de desempeño bajo. Por otro lado, desde el gobierno central, el control fiscal y las medidas anticorrupción, se ejecutan satisfactoriamente.

Como complemento a las anteriores consideraciones, los expertos puntualizaron los siguientes aspectos en el caso de Bolivia:

Las instituciones encargadas del manejo del agua no disponen de suficientes recursos económicos y el sector no cuenta con instrumentos de financiación suficientes.

- Los programas de inversión de recursos están concentrados en los usos doméstico y agrícola.
- La gestión del recurso se hace de manera sectorial y sin la coordinación interinstitucional que implica su gestión integrada.
- El problema de contaminación es el más importante, asociado principalmente a la minería.
- Es necesario contar con estrategias más eficaces de formación, capacitación y concientización respecto a la importancia de la GIRH.
- El sector agrícola es el más adelantado en la gestión del agua a nivel nacional.

Colombia

Al analizar los resultados de la evaluación del desempeño funcional para aplicar la GIRH en Colombia, se puede apreciar que las etapas de planeación son las más avanzadas, principalmente la relacionada con el Diagnóstico y Prospectiva (Figura 4).

En la etapa de Diagnóstico y Prospectiva, se desarrollan todas las funciones propuestas, la mayoría con un nivel de desempeño medio. Esta calificación obedece principalmente a la heterogeneidad de la cobertura, espacial y temporal, de la información. La vinculación de la sociedad civil en esta etapa es débil ya que los mecanismos de difusión y socialización de la información no se utilizan suficientemente y la participación pública es escasa.

En la etapa de Formulación y Programación, el nivel de desempeño de las funciones oscila entre bajo y medio y se caracteriza por una ejecución de las funciones centrada en el sector de agua potable, poco trabajo en los otros usos, y desarticulación con otras políticas y programas de desarrollo nacionales. Además no hay programas ni espacios de trabajo estructurados y consolidados para la coordinación entre instituciones ni para la participación pública. Actualmente se trabaja en la formulación de una Política Hídrica Nacional con un enfoque de GIRH, y además se tiene una propuesta de Hoja de Ruta para la GIRH, la cual no ha sido adoptada formalmente.

La Etapa de Ejecución es la que presenta la menor actividad en el desarrollo de las funciones, y en general el nivel de desempeño es bajo. En primer lugar, no hay gestión descentralizada a nivel de cuenca, y no existen espacios y mecanismos operativos de coordinación interinstitucional y participación pública para la gestión a este nivel. Las demás funciones, tienen un bajo nivel de desempeño desde el punto de vista de la GIRH, ya que están enfocadas principalmente en el sector de agua potable, como ocurre con la aplicación de instrumentos económicos y financieros y la autorización de vertimientos, o no responden a

esfuerzos coordinados a través de programas a nivel nacional o regional, como ocurre con los programas de educación y capacitación. Se destaca un alto nivel de desempeño en la construcción y operación de obras civiles para la gestión de los recursos hídricos, el otorgamiento de derechos de agua y la autorización de vertimientos, lo cual refleja el predominio del enfoque tradicional hacia la gestión de la oferta.

Por último, la etapa de Seguimiento y Evaluación también evidencia rezagos importantes al no ejecutar en su totalidad las funciones propuestas, y contar con un nivel de desempeño bajo para las que sí se realizan. Esta calificación se debe a que no existen sistemas consolidados para hacer seguimiento a los impactos de las actividades de la sociedad sobre los recursos hídricos. Además, si bien existen espacios y mecanismos para la coordinación interinstitucional y la participación pública, estos no operan satisfactoriamente. Los mayores avances se dan en el sector de servicios de agua potable.

Como complemento a las anteriores consideraciones, los expertos puntualizaron los siguientes aspectos en el caso de Colombia:

La gobernanza es débil, lo cual constituye un problema muy grave para la implantación de la GIRH, tal como lo identificó el Segundo Reporte sobre el Desarrollo del Agua de las Naciones Unidas.

La cobertura de las funciones es limitada espacialmente y temáticamente, concentrada en los principales centros urbanos y en proyectos de interés nacional.

La GIRH no se ha adoptado como una política general, amplia y articulada a pesar de que se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo.

Existen valiosas iniciativas y experiencias puntuales que no se articulan ni obedecen a directrices de Política.

La participación pública y la coordinación interinstitucional son muy escasas y poco efectivas.

La regulación de la calidad de los vertimientos no es suficiente para mitigar los problemas de contaminación de corrientes y cuerpos de agua, principalmente en los centros urbanos.

Ecuador

Al analizar los resultados de la consulta para el Ecuador, es evidente el bajo porcentaje de funciones esenciales para la GIRH que se ejecutan y el bajo nivel de desempeño generalizado para las cuatro etapas del ciclo (Figura 5). En la etapa de planeación en lo relacionado con el Diagnóstico y Prospectiva se desarrolla el mayor porcentaje de las funciones en comparación con las demás que conforman el ciclo. Sin embargo, el nivel de desempeño de las funciones es bajo, resultado de la limitada cobertura espacial y temporal de la información generada y disponible y de la predominancia de iniciativas aisladas a falta de esfuerzos coordinados. Se resalta la falta de participación pública en esta etapa de la planificación de la gestión integral del agua.

En la etapa de Formulación y Programación, se ejecuta aproximadamente la mitad de las funciones propuestas y la mayoría de ellas con un bajo nivel de desempeño. Hay una carencia importante de funciones esenciales para la aplicación exitosa de la GIRH como lo son la regulación de la calidad del agua para diversos usos y vertimientos, la creación de mecanismos y espacios de coordinación institucional y participación pública, la existencia de un marco regulatorio para la prestación de los servicios relacionados con el agua, y la elaboración de planes de ordenamiento y manejo de cuencas. Sin embargo, existe articulación de las políticas y programas de recursos hídricos con otras políticas públicas relevantes en la escala nacional. Además se destaca un alto desempeño en la planeación y el diseño de obras civiles e hidráulicas así como la identificación de áreas naturales protegidas para la protección de ecosistemas productores y protectores del agua.

La etapa de Ejecución, al igual que en los demás países, presenta un bajo nivel de desempeño en el desarrollo de sus funciones y tiene características similares a las encontradas en la etapa de Diagnóstico y Prospectiva: acciones concentradas en los municipios principales y con énfasis en agua potable. Según los expertos consultados, la raíz de muchos conflictos en la gestión del agua en este país es la débil administración de las concesiones y otorgamientos de derechos de agua, las cuales carecen de información de soporte y participación pública en el proceso. También hay un vacío importante en relación con la creación y operación de áreas naturales protegidas para la protección de ecosistemas estratégicos en el manejo del recurso, así como en programas de capacitación para tomadores de decisiones y técnicos del agua.

Por último, la etapa de Seguimiento y Evaluación presenta las mayores carencias en la ejecución de las funciones esenciales para a GIRH. Algunas empresas de agua potable cuentan con un sistema de monitoreo de la oferta del recurso, en cantidad y calidad. El control de vertimientos se da únicamente en algunas de las ciudades principales. Las medidas anti-corrupción se toman a través de los organismos responsables en la escala nacional, aunque no hay un control constante y se utilizan esporádicamente. Es necesario destacar que, a pesar de los importantes avances del sector de agua potable que es donde se concentran la mayoría de las funciones institucionales identificadas y del alto porcentaje de su población con acceso a fuentes de agua mejoradas con base en los indicadores de los ODM, no hay vigilancia ni control adecuados de la prestación de estos servicios, por lo cual la alta cobertura en el servicio de agua, no cuenta con la debida vigilancia y control para asegurar su calidad, confiabilidad y eficiencia.

Como complemento a las anteriores consideraciones, los expertos puntualizaron los siguientes aspectos en el caso de Ecuador:

- La gobernabilidad en el tema del agua es muy baja.
- Ha habido muchos cambios en el sistema de gobernanza, lo que induce la falta de continuidad en la gestión.
- No hay mecanismos suficientes para proteger y mantener la memoria institucional.
- La falta de tratamiento de aguas residuales está causando grandes problemas de contaminación.
- La reciente creación de la Secretaría Nacional del Agua, que le confiere un nivel político y estratégico muy destacado al recurso, ofrece una valiosa oportunidad para desarrollar a implantación de la GIRH en el país.

Los expertos del Ecuador consultados coinciden con los de Colombia al señalar que en su país:

- La cobertura de las funciones es limitada espacialmente y temáticamente, concentrada en los principales centros urbanos y proyectos de interés nacional.
- La GIRH no se ha adoptado como una política general, amplia y articulada.
- Existen valiosas iniciativas y experiencias puntuales, pero estas no se articulan ni obedecen a directrices de Política.

La participación pública y la coordinación interinstitucional son muy escasas y poco efectivas.

Perú

El análisis de las condiciones actuales en el Perú para la implantación de la GIRH, demuestra que las etapas de planeación, tanto la de Diagnóstico y Prospectiva como la de Formulación y Programación, y la de Ejecución, están bastante desarrolladas (Figura 6). En la fase de Diagnóstico y Prospectiva se ejecutan la totalidad de las funciones identificadas con un nivel de desempeño medio, resultado de la caracterización hidrológica del territorio a través de la codificación de cuencas², la investigación de ecosistemas estratégicos para la GIRH, especialmente en glaciares, y la disponibilidad de información de cantidad y calidad del recurso a nivel de cuencas hidrográficas. La participación pública no cuenta con espacios y mecanismos permanentes ni consolidados y corresponden principalmente a las consultas desarrolladas en los estudios de impacto ambiental para proyectos específicos.

La etapa de Formulación y Programación, también tiene un nivel de desempeño medio, pero es pertinente destacar una alta valoración de éste en la formulación de las políticas de recursos hídricos en el marco de la GIRH, así como el desarrollo de la correspondiente estrategia de aplicación y su hoja de ruta. El proceso de formulación de las políticas en el marco de la GIRH ha sido el resultado de una coordinación interinstitucional exitosa. Sin embargo, en general, no existen espacios consolidados para la coordinación interinstitucional y no hay suficiente articulación y coordinación con otras políticas, programas y objetivos nacionales. Se destaca el grado de avance en lo relacionado con el marco regulatorio para la prestación de los servicios, enfocado en agua y saneamiento, así como en la planeación y diseño de obras civiles e hidráulicas. Esto demuestra que la gestión tradicional del agua en este país, también ha estado enfocada en aumentar la oferta para el uso doméstico del recurso y en la generación de hidroenergía. Actualmente está en proceso de formulación la regulación de calidad para diversos usos y vertimientos y límites máximos permisibles, pero no se cuenta todavía con planes de ordenamiento de cuencas y la identificación de áreas protegidas se realiza de manera desarticulada de la Agencia Nacional de Aguas.

Desde el punto de vista de la Ejecución, es importante resaltar que las mayores deficiencias se identifican en la escasa descentralización de la gestión a nivel

² La codificación de cuencas hidrográficas en el Perú utilizó el método Pfaffstetter, el mismo que fue seleccionado para el proyecto de Delimitación y Codificación de Unidades Hidrográficas de la UICN-CAN.

de cuenca, en la falta de mecanismos y espacios para la gestión participativa del agua a este nivel y en la baja coordinación interinstitucional. Por otro lado, se destaca un alto nivel de desempeño en el otorgamiento de derechos de agua, aunque esta función se encuentra bajo una ley de aguas que se considera obsoleta y coordinada a nivel de las administraciones técnicas de distritos de riego. Así mismo, existe la aplicación de instrumentos financieros como tarifas por uso del recurso para el uso doméstico y agrícola y de instrumentos económicos en relación con las aguas superficiales. También es importante destacar el alto nivel de desempeño para la construcción y operación de los proyectos de obras civiles. En nivel medio están la autorización de vertimientos, la creación y operación de áreas naturales protegidas para la protección de ecosistemas productores y protectores del agua, los programas de educación formal y no formal sobre uso racional del agua y los programas de capacitación de los tomadores de decisiones y técnicos del agua.

Por último, la etapa de Seguimiento y Evaluación, evidencia el nivel de desempeño más bajo en comparación con las demás. Al igual que para las etapas anteriores, el componente de participación pública y coordinación interinstitucional se consideran muy deficientes. Se destaca la baja capacidad operativa de las instituciones para el control de vertimientos y el cumplimiento de los derechos de agua y el de la insuficiencia de la red de monitoreo de la oferta de agua. Por su parte los entes reguladores, en agua potable y saneamiento, tienen un buen desempeño en el control de las empresas prestadoras de servicios.

Como complemento a las anteriores consideraciones, los expertos puntualizaron los siguientes aspectos en el caso de Perú:

- La aproximación sectorial es uno de los principales problemas de la gestión del agua. Aún con la creación de la nueva Autoridad Nacional del Agua, ya que ésta se ubica en el Ministerio de Agricultura.
- El mecanismo de gestión descentralizado anterior, a través de las Administraciones Técnicas de
- Distritos de Riego, no era el mecanismo más efectivo y en la actualidad se ha retomado un modelo de gestión centralista.
- Una de las mayores debilidades es el poco espacio que existe para la participación pública.
- El enfoque de gestión del agua en el Perú es muy economicista y no existe una visión de gestión ambiental sustentable.
- El marco regulatorio es antiguo y la institucionalidad es débil.

Conclusiones para la Región Andina

Al analizar comparativamente los resultados de la consulta sobre el desempeño funcional para la GIRH en los países, es posible identificar similitudes y diferencias que pueden orientar las acciones de la Estrategia Andina para la GIRH, a través del apoyo de la CAN y la cooperación horizontal entre ellos. Es fundamental tener en cuenta que el ejercicio realizado con los expertos de los distintos países no está normalizado, por lo cual no debe interpretarse como una herramienta que permita hacer una comparación cuantitativa entre países. La naturaleza de la consulta con los expertos es cualitativa y las calificaciones para cada país representan el criterio y opinión personal de los expertos consultados y cumplen con el objetivo de servir de guía para orientar las decisiones y acciones para implantar la GIRH en la región.

En la Región Andina, las etapas del ciclo relativas a la planificación de la gestión, Diagnóstico y Prospectiva y Formulación y Programación, son las que presentan el mayor grado de cumplimiento de las funciones esenciales analizadas.

En la etapa de Diagnóstico y Prospectiva, una de las funciones con menor nivel de desempeño, está relacionada con la identificación y desarrollo de nuevas tecnologías o de rescate de los métodos ancestrales para la gestión del agua, ya que la mayoría de éstas se importan o no trascienden más allá del ámbito académico. La participación pública para la elaboración de escenarios prospectivos es muy baja. Existe una gran heterogeneidad en la cobertura espacial y temporal de la información para la gestión del agua, con mayor énfasis en cantidad que en calidad, y sin suficiente atención en relación con los impactos de los usuarios sobre el recurso. También se identifica una carencia de programas estructurados, coordinados y consolidados para desarrollar las funciones identificadas para esta etapa.

La etapa de Formulación y Programación es la que ha concentrado los mayores esfuerzos de las instituciones relacionadas con la gestión del agua, como se mencionó anteriormente para algunos países. Es tal vez por esto que se tienen marcos normativos muy extensos, los cuales no se actualizan a medida que es necesario para responder a las necesidades de la sociedad y del entorno y no se realizan en el marco de la GIRH al no estar articulados con las demás

políticas públicas relevantes y con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales. Esto evidencia la falta de espacios y mecanismos operativos para la coordinación interinstitucional que faciliten la articulación de las políticas, al igual que para que se de una participación pública efectiva, que las oriente a satisfacer las necesidades de la población y del medio ambiente. Actualmente, Perú es el único país que cuenta formalmente con una estrategia de aplicación de la GIRH, mientras que los demás países están en proceso de formulación de políticas de recursos hídricos en el marco de esta.

En esta etapa, es posible evidenciar la tendencia hacia la gestión de la oferta, ya que la planeación y diseño de obras civiles e hidráulicas presenta un gran avance relativo en la región. Estas obras se han concentrado en el aprovisionamiento de agua, principalmente para los usos doméstico, agrícola e hidroenergético y en un grado mucho menor en proveer infraestructura para el tratamiento de aguas residuales, lo que se refleja en el bajo porcentaje de tratamiento de éstas. Sin embargo, esta etapa también tiene características comunes a las demás, como son la concentración en las ciudades mayores o regiones específicas y en la atención prioritaria en la satisfacción de los usos doméstico y agrícola, con horizontes temporales de corto y mediano plazo, lo que refleja las prioridades adoptadas por los gobiernos para atender las necesidades de la mayoría de la población con respecto al agua. Es importante agregar que no se cuenta con regulación apropiada ni con los instrumentos económicos y financieros diseñados para estimular el uso racional del agua.

También se tiene, en general, un buen desempeño en la identificación de las áreas protegidas en la escala nacional, pero con dificultades en los niveles local y regional y poca vinculación con las entidades responsables de la gestión del recurso hídrico. A esto se añade la limitada capacidad para conservar y mantener adecuadamente estas áreas.

Es en la etapa de ejecución donde se identifica el mayor rezago para la aplicación de la GIRH, pues es evidente el bajo nivel de descentralización para la gestión a nivel de cuenca y la carencia de espacios y de mecanismos efectivos y consolidados para la participación pública y la cooperación interinstitucional en éste ámbito. Por otro lado, los mayores avances se dan en la construcción y operación de obras civiles, el otorgamiento de derechos de agua y la autorización de vertimientos. Así mismo, se identifica la aplicación



en algunos casos de instrumentos económicos y financieros para la gestión sostenible del recurso, que están enfocados principalmente en el agua potable y en algunos casos en riego, los cuales no siempre responden a los objetivos buscados.

Por último, en la etapa de Seguimiento y Evaluación, la vigilancia y el control de la prestación de los servicios está concentrada en agua potable y riego y el monitoreo de la oferta de agua en el territorio, en cantidad y calidad, el manejo de la información sobre el control y vigilancia de los recursos hídricos y su estado, el control del cumplimiento de lo establecido en los derechos de agua otorgados y el control de vertimientos son actividades puntuales que responden a intereses ocasionales y su cobertura espacial es limitada. En general, no existen sistemas consolidados de seguimiento con periodicidad y características establecidas, resultado de la baja capacidad operativa de las entidades responsables. En cuanto a la aplicación de medidas anti-corrupción y el control fiscal de los recursos destinados a la prestación de los servicios, se realizan básicamente por parte de las instituciones encargadas de estos temas a nivel nacional.

Hay que decir también, que las funciones relacionadas con la capacitación y la educación

y la socialización y difusión de la información son importantes a lo largo de todo el ciclo y que en general presentan un nivel de desempeño limitado. La formulación de programas de capacitación de tomadores de decisiones para la preparación de políticas y técnicos del agua para la gestión del recurso, es insuficiente, responde a esfuerzos aislados y carece de programas de formación y capacitación de recursos humanos con respecto al agua en las escalas nacional, regional y local. Los mecanismos de socialización y difusión de la información, son en general débiles y poco desarrollados, concentrándose en las convocatorias a los interesados en el licenciamiento de nuevos proyectos y en general no están orientados por políticas de manejo y acceso a la información y de comunicación.

Como resultado del análisis realizado sobre el grado de avance en el desempeño de las funciones institucionales esenciales para la GIRH para cada uno de los países miembros y para la región en su conjunto, se pueden identificar con claridad los campos de acción de la CAN para el fortalecimiento de la gobernanza del agua en la región, desde la perspectiva de su interés para apoyar su gestión integral.

Tabla 1 Funciones Institucionales para la GIRH

1. DIAGNÓSTICO Y PROSPECTIVA	2. FORMULACIÓN Y PROGRAMACIÓN
<p>1.1 Caracterización Hidrológica del territorio.</p> <p>1.2 Investigación y caracterización del estado de los ecosistemas, en especial los protectores y productores de agua.</p> <p>1.3 Investigación y caracterización del estado de los recursos hídricos en cantidad y calidad.</p> <p>1.4 Identificación y caracterización de las principales fuentes de contaminación de los recursos hídricos y sus impactos.</p> <p>1.5 Identificación y caracterización de los usuarios del agua y sus impactos sobre el recurso.</p> <p>1.6 Identificación y desarrollo de nuevas tecnologías sobre el uso eficiente, la conservación y el tratamiento de las aguas potables y residuales.</p> <p>1.7 Elaboración de modelos de disponibilidad, calidad y uso del recurso como herramientas de gestión y planificación.</p> <p>1.8 Participación pública efectiva en la discusión y operación de proyectos relacionados con el agua y la generación de escenarios prospectivos para el recurso hídrico y su disponibilidad en el territorio.</p> <p>1.9 Mecanismos de difusión y socialización de la información.</p>	<p>2.1 Formulación de políticas de recursos hídricos a nivel nacional y territorial en el marco de la GIRH.</p> <p>2.2 Estrategia de aplicación de la GIRH y hoja de ruta.</p> <p>2.3 Regulación para estimular el uso racional del agua.</p> <p>2.4 Articulación y coordinación con otras políticas públicas relevantes y con las metas y objetivos nacionales y sus instrumentos de planificación.</p> <p>2.5 Articulación con los compromisos e instrumentos internacionales.</p> <p>2.6 Creación y operación de mecanismos y espacios de coordinación interinstitucional.</p> <p>2.7 Creación y operación de mecanismos y espacios de participación pública.</p> <p>2.8 Regulación de calidad para diversos usos y vertimientos.</p> <p>2.9 Marco regulatorio para la prestación de los servicios.</p> <p>2.10 Planes de ordenamiento y manejo de cuencas.</p> <p>2.11 Mecanismos de difusión y socialización de la información.</p> <p>2.12 Identificación y uso de fuentes financieras para cumplir con los planes.</p> <p>2.13 Planeación y diseño de obras civiles e hidráulicas.</p> <p>2.14 Identificación de áreas naturales protegidas para la protección de ecosistemas productores y protectores del agua.</p> <p>2.15 Formulación de programas de capacitación de tomadores de decisiones para la preparación de políticas y técnicos del agua para la gestión eficiente del recurso.</p>
4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	3. EJECUCIÓN
<p>4.1 Operación del sistema de monitoreo de la oferta de agua en el territorio, en cantidad y calidad.</p> <p>4.2 Control del cumplimiento de lo establecido en los derechos de agua otorgados.</p> <p>4.3 Control de vertimientos.</p> <p>4.4 Vigilancia y control de la prestación de los servicios.</p> <p>4.5 Operación de espacios y mecanismos para la participación pública y la coordinación interinstitucional.</p> <p>4.6 Operación del sistema de información sobre el control y vigilancia de los recursos hídricos y su estado.</p> <p>4.7 Control fiscal de los recursos destinados a la prestación de servicios de agua y saneamiento.</p> <p>4.8 Medidas anti-corrupción.</p>	<p>3.1 Otorgamiento de derechos de agua.</p> <p>3.2 Autorización de vertimientos.</p> <p>3.3 Aplicación de instrumentos económicos para la gestión sostenible del agua - Tasas retributivas, tasas compensatorias, etc...</p> <p>3.4 Aplicación de instrumentos financieros para la gestión sostenible del agua - Tarifas, tasas de uso, etc...</p> <p>3.5 Operación de mecanismos y espacios para la gestión participativa del agua a nivel de cuenca.</p> <p>3.6 Operación de mecanismos y espacios para la coordinación interinstitucional a nivel de cuenca.</p> <p>3.7 Gestión descentralizada a nivel de cuenca.</p> <p>3.8 Programas de educación formal y no formal sobre uso racional del agua.</p> <p>3.9 Construcción y operación de los proyectos y obras civiles y desarrollo de los programas y actividades establecidos en los planes para lograr la gestión sostenible del agua – PTAP, PTAR, etc.</p> <p>3.10 Creación y operación de áreas naturales protegidas para la protección de ecosistemas productores y protectores del agua.</p> <p>3.11 Programas de capacitación tomadores de decisiones y técnicos del agua.</p>

Figura 3 Desempeño funcional para aplicar la GIRH – Bolivia

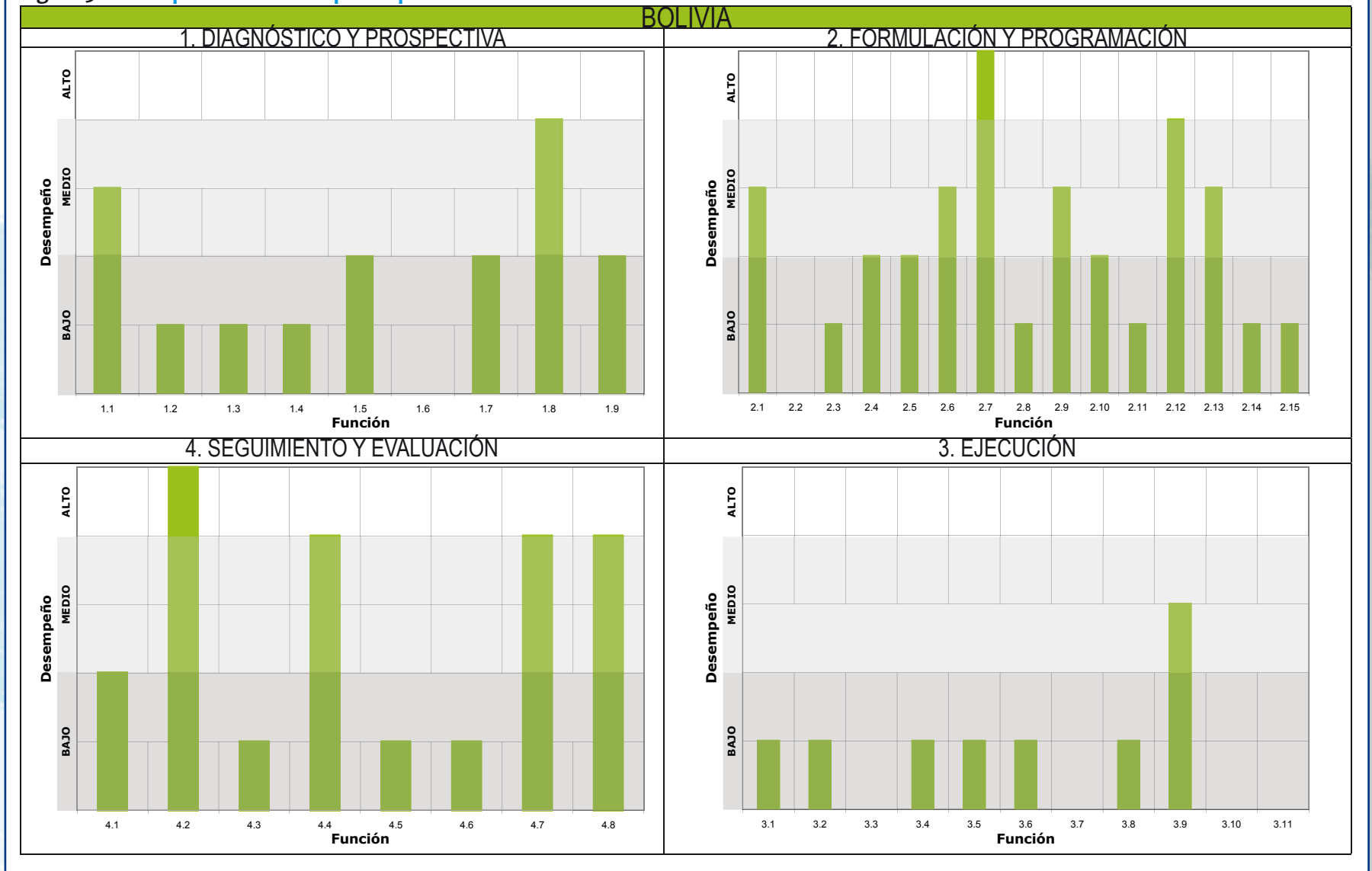


Figura 4 Desempeño funcional para aplicar la GIRH – Colombia

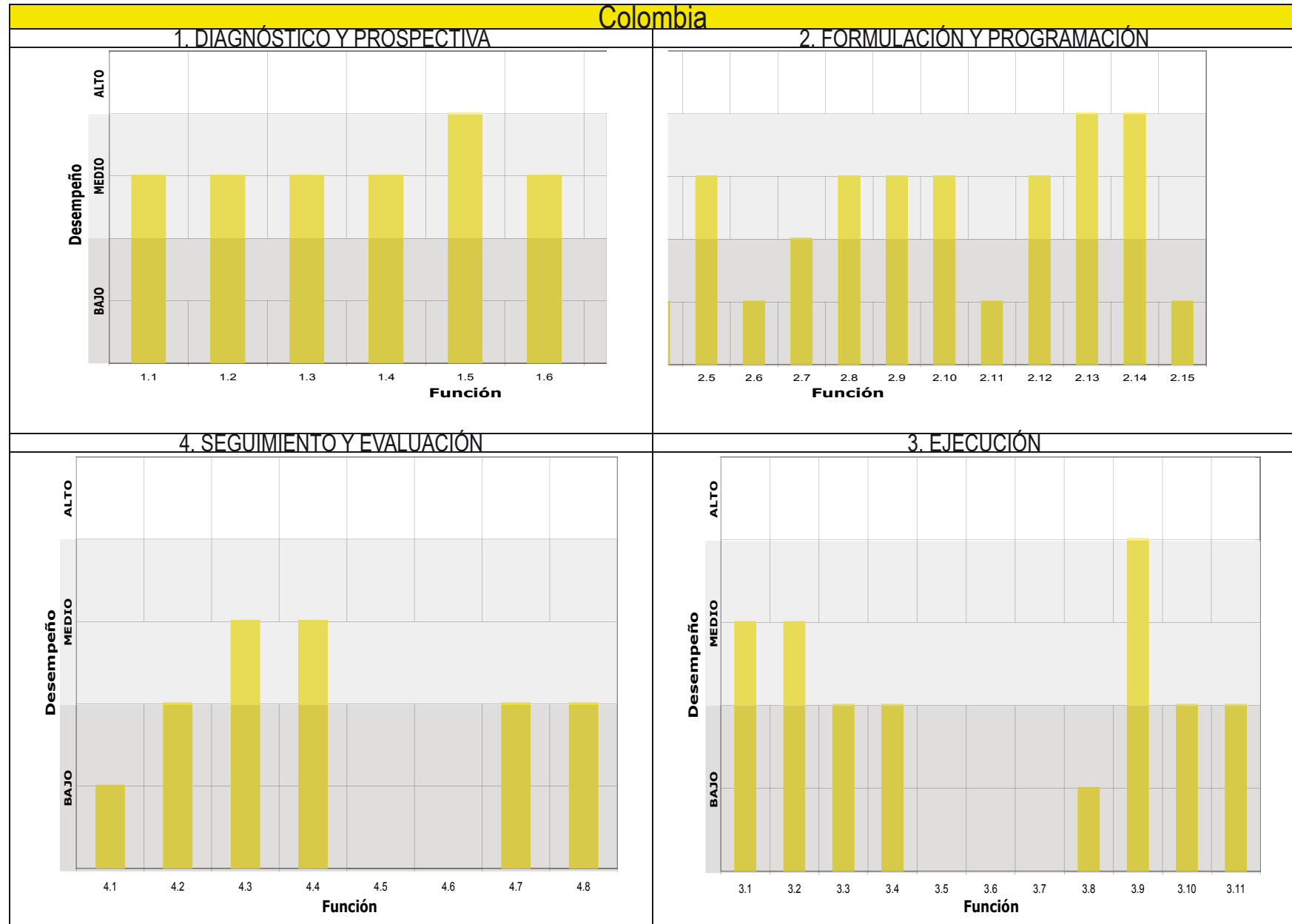


Figura 5 Desempeño funcional para aplicar la GIRH – Ecuador

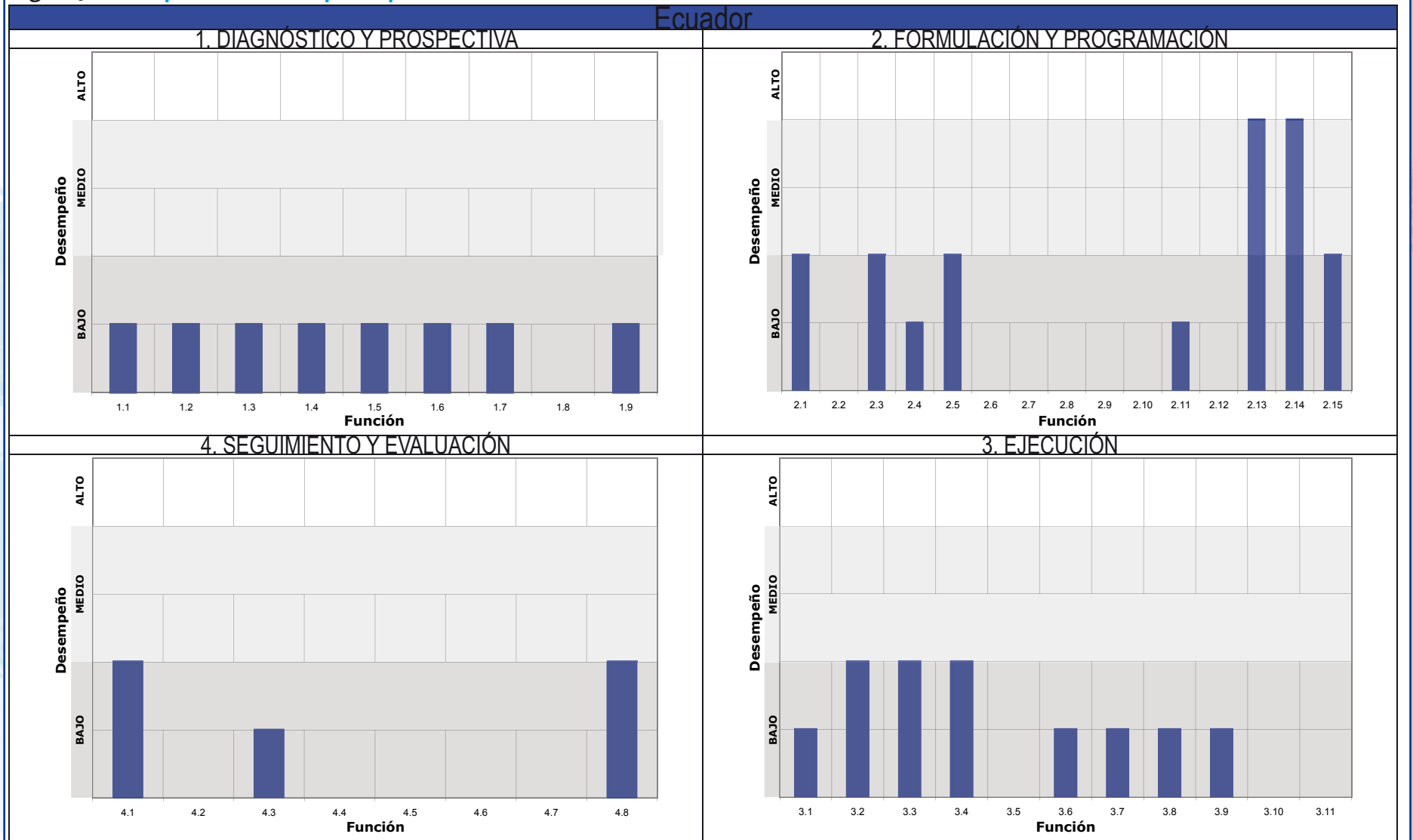
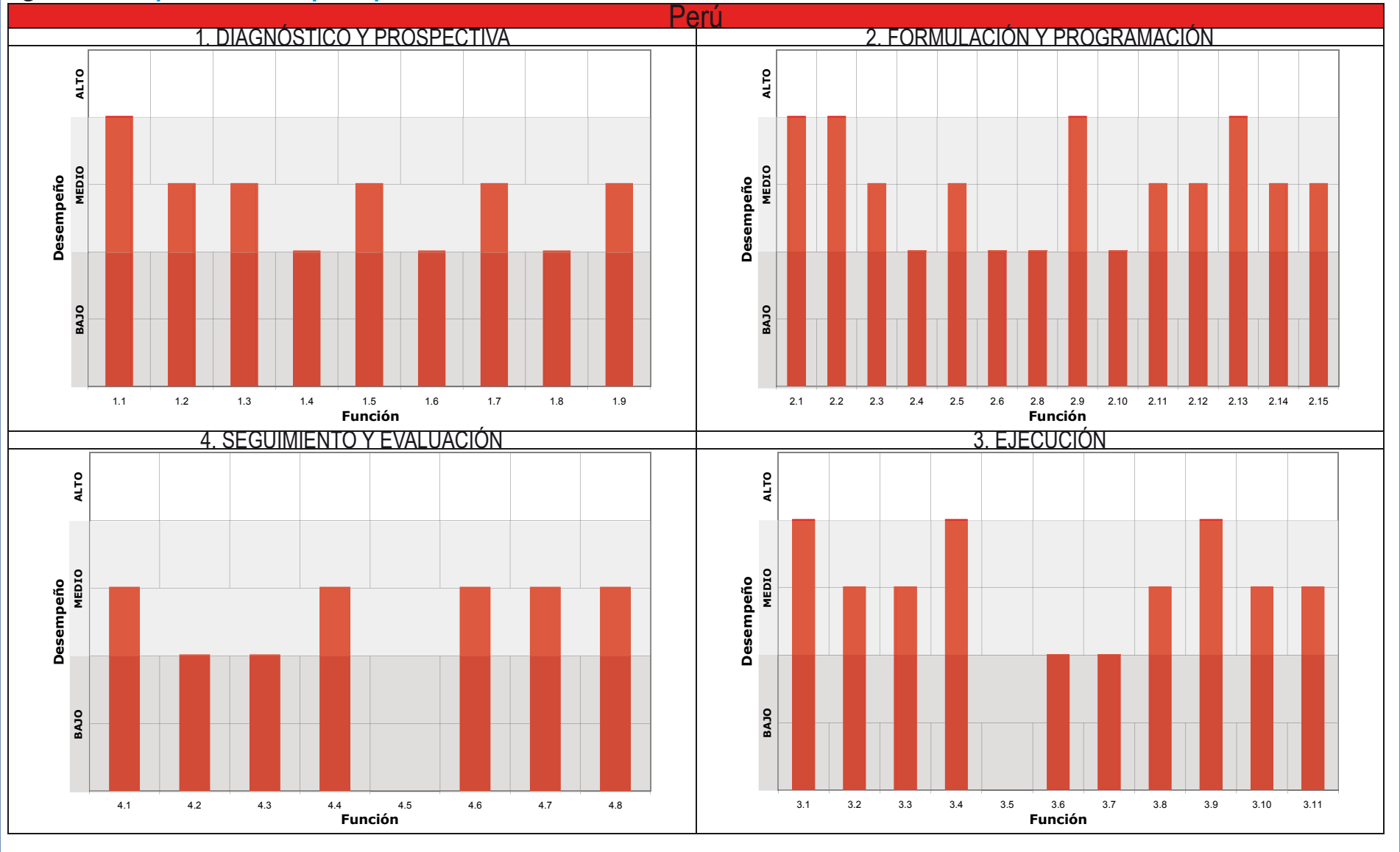


Figura 6 Desempeño funcional para aplicar la GIRH – Perú



¿Hacer más verde al Estado colombiano?

Manuel Rodríguez Becerra*

La reforma de principios de los años setenta

Colombia es un país que muestra una larga tradición y continuidad formal en el intento de proteger el medio ambiente mediante un aparato legal, unas agencias públicas especializadas, y la pretensión de establecer unas políticas ambientales sectoriales, en comparación con otros países en desarrollo. De hecho, el conjunto de autoridades ambientales, en el ámbito nacional y regional, previstas en la Ley 99 de 1993, se construyó en gran parte sobre la institucionalidad que le precedió, cuya historia se remonta a más de cincuenta años.

La administración de los recursos naturales en los años sesenta

La administración de los recursos naturales en Colombia en el ámbito regional se fue fortaleciendo paulatinamente a partir de la creación de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC) en 1954, a la cual se le otorgaron competencias específicas en la materia, en el norte del departamento del Cauca y en el departamento del Valle del Cauca, con énfasis en el manejo y protección del río Cauca, para fines de generación eléctrica, irrigación y control de inundaciones. Con el paso de los años fueron ampliadas y reformadas, hasta convertirse en la autoridad ambiental del departamento del Valle que hoy conocemos. La CVC, que en su momento fue creada a imagen y semejanza de la Tennessee Valley Authority, sirvió de modelo para las seis nuevas corporaciones autónomas regionales que, con funciones para el desarrollo regional y la administración y conservación de los recursos naturales renovables, fueron creadas en el período 1961-1973 (Nassar 1990; Rodríguez 1994).

Una de estas corporaciones, la de los Valles del Magdalena y del Sinú (CVM), fue fusionada con la división de recursos naturales del Ministerio de Agricultura para crear el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena) en el contexto de la reforma de la administración pública realizada en 1968, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo. A su vez, aquella división había

* Este artículo se publica con autorización del autor y del director de la Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes, en cuyo No.32 apareció inicialmente.



sido creada a partir del informe de la Misión Currie, en 1951, la cual recomendó el establecimiento de una entidad que abogara por la ordenada explotación de los recursos naturales renovables del país, cuya competencia se encontraba dispersa en diferentes entidades (Currie 1952).

El surgimiento del ambientalismo y la reforma de 1974-1978

En 1974 se expidió el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, una respuesta a la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, realizada dos años antes, la cual marcó formalmente el inicio de la gestión ambiental de Estado en Colombia.

En efecto, como producto de esta conferencia, además de la histórica declaración de principios sobre la protección ambiental, se acordó, en forma no jurídicamente vinculante, que los estados incorporarían en la agenda pública el tema ambiental mediante la actualización y expedición de legislaciones y la conformación de agencias públicas para su puesta en marcha. Y el Código colombiano fue una ley ambiental pionera en el ámbito global y marcó el inicio de la *gestión ambiental de Estado* en Colombia, en un momento en el cual el ambientalismo apenas comenzaba a surgir en el país y en la región (Brañes 2001).

Se hace referencia a la *gestión ambiental de Estado* para distinguirla de la aproximación conocida como la *conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales*, que surgió con fuerza en las primeras décadas del siglo pasado. Mediante esta aproximación se busca “explotar racionalmente” esos recursos como un medio para asegurar un flujo continuo de sus productos y, en su esencia, aún subyace en la orientación de muchas de las políticas públicas, manteniendo su vigencia y estando en conflicto con la orientación propiamente ambientalista.

La aproximación del aprovechamiento racional fue retada con fuerza a mediados de los años sesenta por la ciencia ecológica y el ambientalismo, al demostrar que –al desconocer las complejas interrelaciones entre los organismos, y entre éstos y todos los aspectos vivientes y no vivientes de su ambiente– había dado lugar a la destrucción o degradación de valiosos ecosistemas. Comienza a arraigarse entonces el concepto de la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas y, con él, el principio del derecho a un medio ambiente

sano de las actuales y futuras generaciones (Miller y Rothman 1997; Hays 1998).¹

Simultáneamente con la aproximación de la conservación y uso racional de los recursos naturales renovables coexistía la visión *preservacionista*, que aboga por proteger absolutamente unas áreas naturales vírgenes, o con baja perturbación, mediante parques naturales. Ésta comenzó a surgir en Estados Unidos a finales del siglo XIX, hasta quedar consagrada en la Convención del Hemisferio Occidental, en 1940. Precisamente, el ambientalismo incorporó como parte de su agenda la preservación de valores naturales y paisajísticos únicos a través del establecimiento de los parques naturales nacionales (Sands 1994).

Es esta nueva concepción, que surge con especial fuerza principalmente en Estados Unidos y Europa Occidental, la que orienta los acuerdos logrados en la Conferencia de Estocolmo. Ésta va a tener una gran incidencia en la construcción del Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente de Colombia, y en la reorientación de las organizaciones entonces existentes para la administración de los recursos naturales renovables.

El Inderema y las corporaciones autónomas regionales (car): una institucionalidad en dificultades

Precisamente, en 1976 el Inderena fue reformado para convertirlo en la primera autoridad ambiental del país y adecuarlo a los nuevos imperativos del Código. Mantuvo su sigla pero fue reinterpretada como Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente y conservó también su carácter de instituto nacional centralizado, con jurisdicción en la mayor parte del territorio nacional, exceptuando aquellas áreas en donde funcionaban las corporaciones autónomas regionales.

El Inderena alcanzó su mayor auge durante el gobierno del presidente Alfonso López (1974-1978), como se evidenció en la gran incidencia que tuvo en la concepción y difícil proceso de aprobación del Código, y en la configuración de diversos programas para la gestión ambiental, que marcaron la agenda que se realizó hasta la nueva reforma, en 1993. De

¹ El tema de las visiones sobre las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente y sus implicaciones para la política ambiental se analiza en Rodríguez 2008b. «« Volver

hecho, el conjunto de las positivas respuestas que Colombia dio a la Conferencia de Estocolmo fue en gran parte propiciado y generado por un grupo de ambientalistas vinculados al Inderena, muchos de ellos con sustantivas experiencias en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Corporación del Valle del Magdalena (CVM), las universidades y las nacientes organizaciones ambientales no gubernamentales. Desde la fundación del Instituto, en 1968, este

grupo *ambientalista* había estado en una relación conflictiva con el grupo de técnicos que el Instituto heredó del Ministerio de Agricultura, atados a la concepción de *la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales*, pero el Código y la reforma del Inderena representaban, ante todo, la nueva concepción.

Como lo anota Julio Carrizosa:

Fue también la tradición del liberalismo filosófico y de su hijo, el pragmatismo, lo que hizo avanzar la gestión ambiental durante el gobierno de López Michelsen, y lo que logró que el Inderena subsistiera durante los doce años siguientes, a pesar de ser varias veces acusado como foco de insurrección y obstáculo al progreso, purgado en consecuencia y reducida su jurisdicción, resistiendo a pesar de los enormes cambios que sufrió el país, generando conciencia ambiental, creando parques, deteniendo proyectos absurdos (Carrizosa 2008, 27).

Por su parte, las corporaciones autónomas regionales existentes a principios de la década de los setenta adquirieron paulatinamente competencias como autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, acordes con el Código, iniciándose así la gestión ambiental regional de Estado. Además, en el período 1974-1988 se crearon doce nuevas corporaciones, que sustituyeron al Inderena como autoridad ambiental en diversas regiones del país, y que, a semejanza de las que las precedieron, recibieron diversas competencias en materia de desarrollo regional, como la construcción de algunas obras de infraestructura y la realización de proyectos dirigidos a resolver problemas específicos de la región.

Pero todas las CAR de los años setenta y ochenta con frecuencia dieron prioridad a sus funciones de desarrollo, en detrimento de sus funciones como autoridad ambiental, y sólo comenzaron a resolver esos problemas a mediados de los ochenta, como

consecuencia del proceso de descentralización administrativa que puso en cabeza de los municipios la mayor parte de las funciones de desarrollo que aquéllas tenían.

Además, las CAR, que en su conjunto abarcaban aproximadamente el 25% del territorio nacional, dependían de una oficina del Departamento Nacional de Planeación (DNP), sin ninguna atribución como autoridad ambiental nacional, y en general, similar a la de las Corporaciones, más ligada a la visión de *la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales*, en comparación con el Inderena, que tenía una visión más ambientalista (DNP 1989; Fundación Alma 1990).

El Inderena –la autoridad ambiental nacional– comenzó a debilitarse a finales de los años setenta. En primer término, se le quitó jurisdicción sobre una parte del país, entregándoles las competencias ambientales en algunos departamentos a las nuevas CAR, sobre las cuales, como se mencionó, dejó de tener mandato como autoridad nacional. En segundo término, además del debilitamiento presupuestal y el consiguiente debilitamiento técnico, se le quitaron competencias ambientales fundamentales en áreas como la minería o la conservación y aprovechamiento de los recursos pesqueros. Como se concluyó en un estudio adelantado a finales de los ochenta (DNP 1989):

Inderena carece de los instrumentos jurídicos, financieros y técnicos para cumplir con la responsabilidad que se le ha encargado (Decreto 133 de 1976), además de que históricamente ha sido disminuida en su jerarquía institucional, en sus funciones, jurisdicción, presupuesto y personal, lo cual ha debilitado su gestión, en detrimento del ambiente (DNP 1989, 53).

En síntesis, a finales de la década de los ochenta la institucionalidad ambiental, creada en el primer gran intento de “hacer más verde” al Estado colombiano, había alcanzado una situación que resultaba insostenible.

Eventualmente, fue una situación que debió de convenir a diferentes organizaciones del sector productivo del país, público y privado, tal como se manifestó en el proceso de la aprobación del Código, que no fue sancionado por el presidente Misael Pastrana –quien había obtenido autorización del Congreso Nacional para expedirlo mediante facultades extraordinarias–, ante la fuerte oposición efectuada por la Asociación

Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y el sector petrolero, que consideraban que la nueva normatividad sería un obstáculo para el desarrollo económico, argumento que siempre se ha escuchado por parte de diversos representantes del sector productivo en las tres últimas décadas. La llegada del presidente López a la Presidencia salvó la gran reforma con el soporte de la coalición de ambientalistas del Inderena, no obstante la insistencia de la ANDI para que no se expidiera la ley (ANDI 1974).

Pero, de alguna manera, la gran reforma había nacido vulnerada, como lo demostró el pronto y rápido declive en que entró la gestión ambiental del país. Sin embargo, ello no impidió, por ejemplo, que una ambientalista, Margarita Marino, liderara como gerente del Inderena (1983-1986) una sustantiva gestión, para algunos tan singular que llegaron a apodarar a este Instituto como la mayor organización no gubernamental del país.²

La reforma ambiental: 1991-1994

Diecisiete años después de expedido el Código, Colombia fortaleció su normatividad ambiental a través de la Constitución de 1991, que consagró más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. Veinticinco años después de creado el Inderena, se expidió la Ley 99 de 1993 mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, y se dictaron otras disposiciones.

La conferencia de Río y la nueva institucionalidad

De manera similar a las reformas institucionales de los años setenta, que fueron una respuesta a la Conferencia de Estocolmo, la constitucionalización del tema ambiental y la expedición de la Ley 99 de 1993 fueron las principales respuestas de Colombia a los compromisos adquiridos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992.

A similitud de lo ocurrido en la reforma de principios de los años setenta, una gran coalición de ambientalistas –unos como funcionarios del gobierno y otros como miembros de las organizaciones ambientales no gubernamentales– contribuyó en forma definitiva

² Se dice, aunque no está confirmado, que fue el mismo presidente Belisario Betancur quien así lo denominó.

a que aquellas fueran las respuestas, a partir de la fructífera experiencia que habían adquirido durante más de dos decenios para proteger el medio ambiente. No faltó tampoco la oposición al proyecto de ley, adelantada, entre otros, por la ANDI y los sectores de la construcción y del petróleo, que llegó a ponerlo en el filo de su hundimiento. Pero la firme decisión del presidente César Gaviria de sacarlo adelante acabó predominando, lo cual se puede interpretar, parafraseando a Julio Carrizosa, como una expresión del pragmatismo liberal que, como en 1974, fue favorecida por el clima internacional en pro de la causa ambiental.³

En efecto, el gobierno de Colombia participó activamente en las negociaciones de los acuerdos que firmaron más de ciento veinte jefes de Estado en la denominada Cumbre de la Tierra,⁴ iniciadas en 1988, un hecho que evidentemente incidió en la concepción de las normas ambientales que se incorporaron en la Constitución de 1991, y de las normas que conformaron la Ley 99 de 1993, que dio origen al Minambiente y al Sistema Nacional Ambiental (SINA). Así se refleja, por ejemplo, en la incorporación de la concepción del desarrollo sostenible en la Constitución (Artículo 80) y en la Ley (Artículo 3), así como en el hecho de que en esta última se establezca que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Artículo 1, Inciso 1, Ley 99 de 1993).

Esta norma de la Ley 99 tiene una gran significación, toda vez que esta Declaración contiene 27 principios que hacen parte central de las concepciones sobre desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental, como los de precaución, del que contamina paga, de las responsabilidades comunes y diferenciadas y de la necesidad de considerar en forma integrada el

³ En las Memorias del Primer Ministro del Medio Ambiente de Colombia (Rodríguez 1994) se hace un pormenorizado recuento del proceso que condujo a la Ley 99 de 1993. Durante el gobierno del presidente Barco (1986-1990) se efectuó una primera propuesta de reforma de la institucionalidad ambiental, materializada en el establecimiento del Darnar, Departamento Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (APROAMBIENTE 1990), y se crearon los grandes resguardos y parques nacionales en la Amazonia (FNA 2008).

⁴ Esos acuerdos son: las convenciones de Biodiversidad y Cambio Climático, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración sobre Bosques, y la Agenda 21, siendo no jurídicamente vinculantes estos tres últimos instrumentos.



desarrollo económico y social y la protección ambiental (UN 1992; Campligio *et al.* 1993).⁵

Al Ministerio del Ambiente, establecido como la primera autoridad ambiental del país en sustitución del Inderena, y responsable de la formulación de las políticas y regulaciones ambientales nacionales, se le otorgó, además, un conjunto de competencias para que intervenga en la formulación de las políticas sectoriales (salud, agricultura, comercio exterior, relaciones internacionales) en materia ambiental, así como para que determine los criterios ambientales que deben guiar los planes y programas sectoriales.

En el contexto de la reforma, se otorgaron competencias ambientales a la Contraloría y a la Procuraduría, en

⁵ No es del caso entrar aquí a plantear una discusión sobre el significado de los términos desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental, los cuales han sido materia de las más diversas concepciones, definiciones y controversias. Para el caso de los países desarrollados, véase Porritt (2006), y para el caso de los países en desarrollo, véanse Escobar (1999) y Guimarães (2004).

el ámbito de las funciones que les son propias, y se estableció una Unidad de Política Ambiental, en el Departamento Nacional de Planeación, como uno de los instrumentos para garantizar la incorporación de la dimensión ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo y en los documentos de política económica y social que se sometieran a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Es un enfoque intersectorial que encuentra sus fundamentos en diversos mandatos de la Constitución, entre los cuales se menciona aquel según el cual los planes de desarrollo nacional y territorial deben incorporar lo económico, lo social y lo ambiental como sus tres ejes fundamentales (Artículo 339).

En la Ley 99 se designó como autoridades ambientales regionales a 34 corporaciones autónomas regionales (CAR),⁶ que se erigieron en un sistema de gestión regional

⁶ La Corporación de la Sierra Nevada de Santa Marta, una de las 34 CAR previstas por la Ley 99 de 1993, finalmente no se estableció, y fue eliminada en posterior acto legislativo.

descentralizado, autónomo y participativo. Para el efecto, se crearon dieciséis nuevas corporaciones y se reestructuraron las dieciocho que existían en 1993 (ver Cuadro 1), y para la gestión ambiental en las ciudades con más de un millón de habitantes se establecieron cuatro entidades ambientales urbanas. Se dotó al Sistema Nacional Ambiental de cinco institutos de investigación especializados, con el propósito de que proveyesen al Ministerio de la información necesaria para formular la política ambiental. En la Constitución y en la Ley 99 se previó un conjunto de rentas propias para la Corporaciones Autónomas Regionales y para la gestión ambiental en los municipios.

El surgimiento y puesta en marcha tanto de la reforma de principios de los noventa como la reforma de principios de los setenta se explican bien a través del modelo de “Regímenes de Políticas” formulado por Carter A. Wilson (2000), para entender el porqué de los cambios sustanciales de las políticas públicas. En este modelo se establece que un detonante particular –en este caso, los acuerdos de Estocolmo, de 1972, de Río de Janeiro, de 1992, y las circunstancias muy particulares que los rodearon– crea fuertes presiones que conllevan un cambio sustancial de política. Y este último ocurre con cambios en el paradigma de política –la visión ambientalista de los sesenta y la visión del desarrollo sostenible de los noventa–, alteraciones en los arreglos del poder –la alianza de los gobiernos de López y Gaviria con grupos de interés favorables a la reforma ambiental– y transformaciones importantes en los arreglos institucionales –el Código de los Recursos Naturales Renovables (1974) y la reforma del Inderena (1976); y la Constitución de 1991 y la creación del Minambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en 1993–.⁷

Además, parafraseando a Julio Carrizosa, en ambas reformas el cambio del régimen de políticas es hijo del liberalismo pragmático de los gobiernos presididos por Alfonso López y César Gaviria, orientación que jugó en las tres dimensiones de los cambios de régimen de las políticas, que, según Wilson, interactúan en formas relativamente complejas. El hecho de que las reformas se hayan dado durante presidencias de corte liberal es consistente con la historia de los períodos de fortalecimiento de la política ambiental tanto en los países desarrollados como en desarrollo, que por

lo general, ha coincidido con gobiernos progresistas, liberales y de izquierda (Janicke y Weidner 1997).

Ascenso y declive del ministerio del medio ambiente

En un estudio de Henry Mance (2008), titulado sugestivamente “La política de sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente colombiano”, se señala que a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993, durante los gobiernos de los presidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1994-2002), se registra un proceso de consolidación restringida del Ministerio. Las restricciones en el proceso de consolidación del Ministerio y su posterior declive son explicados por Mance a partir de la gran vulnerabilidad a los cambios en lo político que encuentra en la institucionalidad ambiental, que es, además, relativamente mayor que la de otros sectores del gobierno.

En efecto, durante el período se dieron algunos retrocesos en la normatividad, al lado de sustantivos avances en la gestión. Los primeros se produjeron aun durante el tiempo que estuvo Juan Mayr, un reconocido ambientalista, frente el Ministerio (1998-2002). Así, por ejemplo, se reformó el Código de Minas, que les restó al Minambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales competencias en el campo de otorgamiento de las licencias ambientales en el sector minero, un hecho que revela la impotencia del Minambiente frente a ciertas intervenciones que lleva a cabo el sector privado para hacer más laxa la legislación ambiental. Así mismo, durante este período comenzaron a declinar las asignaciones del presupuesto nacional para la gestión ambiental, como se registra en la siguiente sección.

Según Mance:

Bajo los gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero bajo el presidente Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo (Mance 2008, 1).

Y señala que la institucionalidad ambiental nacional sufrió un gran declive con la fusión del antiguo Ministerio del Medio Ambiente con gran parte del Ministerio de Desarrollo (agua potable, saneamiento básico y desarrollo territorial). Una situación advertida tempranamente por uno de los órganos de control del Estado:

⁷ Roth (2002) ha interpretado el cambio de políticas en los dos períodos considerados a partir de la aproximación denominada *advocacy coalitions*, de Sabatier (1993).

Como lo ha repetido a lo largo de los últimos tres años la Contraloría General de la República – CGR–, el sector ambiental en el país bajo la actual administración, ha sufrido un claro debilitamiento (CGR 2005, 4).

Fue una fusión que se adelantó a partir del ofrecimiento de naturaleza electoral que durante la campaña hacia la Presidencia, hiciera Álvaro Uribe de producir un remezón en las instituciones gubernamentales del orden nacional. Finalmente, la oferta electoral se puso en marcha en el caso ambiental sin que mediara una evaluación sobre su conveniencia. Además, al mismo tiempo que se anunciaba la reforma, el ministro del Interior, Fernando Londoño, hizo temerarios señalamientos a las organizaciones no gubernamentales ambientales, acusándolas de lobos vestidos de ovejas, es decir, aliados de la subversión parapetados en una actividad aparentemente noble.⁸ Nunca, en la historia del ambientalismo en Colombia, un gobierno había comenzado tan lejos de los ambientalistas.

Otra evaluación sobre la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MA-VDT), adelantada en 2007 por iniciativa del gobierno de Holanda como base para definir su programa de cooperación para el fortalecimiento institucional del Viceministerio del Ambiente, concluye que aquél, desde su creación en 2003, se ha caracterizado por su muy baja integración con los viceministerios de Agua y Vivienda, que entre 2002 y 2006 el campo ambiental tuvo una menor prioridad desde el punto de vista presupuestal, en comparación con estos dos viceministerios, y que en el mismo período se registra un debilitamiento en la capacidad técnica, financiera y de liderazgo de la política ambiental nacional, en comparación con la institucionalidad preexistente (Embajada Real de los Países Bajos 2007). Y todo ello se expresa en una pérdida sustancial de la capacidad de ejercer sus funciones básicas como autoridad central y como coordinador del SINA, en aspectos centrales de regulación, planificación y definición de políticas (FNA⁹ 2008).

Debilitamiento de la gestión ambiental sectorial

La capacidad gubernamental del orden nacional para hacer más verdes sus políticas se debilitó sustancial-

⁸ Esta declaración de Londoño fue hecha en el mes de julio de 2002, ya nombrado como ministro, y antes de posesionarse el presidente Uribe. Un amplio grupo de ambientalistas envió al candidato electo una carta sobre el particular, pero nunca la respondió.

⁹ FNA: Foro Nacional Ambiental.

mente con la práctica eliminación de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, en el año 2003, que tenía el propósito de asegurar la incorporación del tema en los planes y programas de los diferentes sectores.¹⁰

Pero el debilitamiento de la capacidad sectorial para la gestión ambiental ha ido más allá, como lo evidencia el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, que, de desempeñar un papel proactivo en la política exterior colombiana en el ámbito ambiental, hoy cuenta con una capacidad técnica sustantivamente inferior a la que tuvo en los noventa,¹¹ o el Ministerio del Transporte, que llegó a tener una de las unidades ambientales más fuertes entre los ministerios de su ramo en Latinoamérica (Quintero y Sánchez 1998), de la cual queda muy poco.

Más aún, algunos ministerios han cumplido un papel negativo en la protección ambiental. Así, el Ministerio de Transporte parece haber incidido en el otorgamiento de las licencias ambientales para la construcción de los puertos de Palermo y Dibuya, con un alto impacto en áreas ecológicamente sensibles (Correa 2006). Además, este Ministerio adelanta la construcción de la carretera Las Ánimas-Nuquí y ha anunciado la construcción de la carretera del Tapón del Darién, de la Acuavía del Pacífico y del puerto de Tribugá; todas ellas obras ubicadas en el Chocó biogeográfico, que los anteriores gobiernos se habían abstenido de construir en virtud de sus enormes problemas ambientales.

A su vez, el Ministerio de Agricultura tuvo, además del Minambiente, una alta incidencia en la formulación de la Ley Forestal, que, sancionada por el gobierno, fue posteriormente declarada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, como consecuencia de haberse violado la disposición legal de la consulta previa a las comunidades indígenas. Esta ley, favorable al sector maderero, era claramente inconveniente desde la perspectiva ambiental, como lo arguyeron diversos grupos de la sociedad civil y el Procurador General de la Nación y tal como fue sustentado en la

¹⁰ En los inicios del segundo mandato del presidente Uribe se anunció que se reconstituiría, en parte, la Unidad de Política Ambiental, pero es un anuncio que se había concretado muy parcialmente a finales de 2008.

¹¹ Entrevista realizada conjuntamente con Paula Moreno a Andrea Albán, directora de la División de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mayo de 2004, como parte de una investigación realizada sobre la política exterior de Colombia en el campo ambiental (Rodríguez 2005).



demanda ante la Corte Constitucional (Azüero et al. 2006; Mayr et al. 2006; Maya 2005).

Por su parte, Ingeominas, una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, ha concedido títulos mineros en los páramos, los parques nacionales y otros valiosos ecosistemas (Vieira 2007), situación que dio lugar a un debate público a principios de 2009. Pero el ministro del Ambiente, Juan Lozano, y su viceministra, Claudia Mora, adoptaron una posición vertical en contra de aquella minería que ponga en riesgo la protección del agua, y han buscado anular los títulos mineros concedidos en los páramos y excluir de tal actividad éstas y otras áreas de especial valor ecológico (*El Espectador* 2009).

Los anteriores hechos simplemente confirman la mayor prioridad que le ha dado el gobierno del presidente Uribe a áreas como la defensa, la inversión extranjera y la explotación de los recursos naturales, frente a la protección ambiental que, en los casos señalados, parecería constituir un obstáculo frente a esos propósitos.

Pero también en las anteriores ilustraciones se identifica cómo no ha existido una política monolítica sobre el papel de la gestión ambiental en el gobierno central. Mientras que durante el primer período de

Uribe el Ministerio del Ambiente, en alianza con el de Agricultura, promovieron una ley forestal altamente inconveniente desde la perspectiva ambiental, en el segundo período Minambiente se ha enfrentado al Ministerio de Minas en relación con los títulos mineros en zonas de especial valor ecológico. La única forma de interpretar estas dos situaciones contradictorias es señalar el mayor compromiso que parece caracterizar al ministro Juan Lozano (segundo mandato de Uribe) con la causa ambiental, en comparación con sus dos antecesoras, Cecilia Rodríguez y Sandra Suárez. Así lo revelan no solamente sus acciones sino también su discurso, lo cual indica que la posición personal del Ministro siempre tiene un margen de acción. Sin embargo, el mayor compromiso de Lozano –soportado en gran parte en la posición de su viceministra, Claudia Mora, una ambientalista de larga tradición– ha encontrado sus límites frente a un gobierno concentrado en el desarrollo económico y la defensa. Así lo demuestran algunos de los casos antes expuestos y el otorgamiento a la Drummond de la licencia para adelantar la mayor explotación minera de que se tenga noticia en el país, no obstante su pobre récord en materia de gestión ambiental (PGNRC 2007); un hecho que parecería ser el fruto de las presiones del alto gobierno sobre el Ministerio para que se concediera.

Recursos económicos en declive

La prioridad otorgada por el gobierno nacional al Ministerio del Medio Ambiente y al SINA, desde su creación, se refleja en la evolución de los recursos económicos con los cuales han contado. En este punto es necesario precisar que la financiación del SINA tiene dos grandes componentes: en primer lugar, las rentas propias de las corporaciones autónomas regionales previstas en la Constitución y en la Ley 99 de 1993, en las cuales tienen un gran peso las transferencias del impuesto predial de los municipios, las transferencias del sector eléctrico y las altas rentas de capital de algunas de ellas, y que son rentas que por su origen se concentran fundamentalmente en ocho de las CAR. Y, en segundo término, los aportes del Presupuesto General de la Nación al resto del SINA, dependiendo de este presupuesto, de manera determinante, el Sistema de Parques Nacionales Naturales, los cinco institutos de investigación, buena parte de las corporaciones autónomas regionales, todas las corporaciones de desarrollo sostenible y el Viceministerio del Ambiente (hasta 2003, el Ministerio del Ambiente). De conformidad con las cifras presentadas por Guillermo Rudas en un debate realizado sobre el SINA:

El comportamiento de los aportes del PGN al SINA refleja, durante los tres primeros años de su operación, un creciente nivel de prioridad otorgado por las autoridades nacionales a la estructuración del Sistema. Sin embargo, en los siguientes años se presenta una marcada disminución de esta prioridad, expresada, en primer lugar, en el acelerado declive en términos absolutos de esta asignación. Además, en la notable pérdida de participación del SINA en el total del PGN, pasando de representar un 0,52 por ciento del mismo en 1996, a solo un 0,14 por ciento en 2006. Lo cual indica una notable pérdida de la prioridad relativa otorgada por el Estado al tema ambiental, frente a otros componentes de la política pública. Y, consistentemente con esto, en una marcada pérdida de importancia del presupuesto nacional ambiental como porcentaje del PIB, bajando de un 0,11 por ciento en 1996, a solo un 0,04 por ciento en 2006; es decir, una tendencia inversa de estos recursos, frente al incremento de los impactos ambientales derivados del crecimiento económico y de la población.

Se han fortalecido las rentas propias de algunas corporaciones, dentro de las que se destacan principalmente la CVC, la CAR, Corantioquia, la CDMB, la CRC, la CVS, Cornare y Corpoguajira. Este es el resultado del sólido aporte de sus principales fuentes de financiación: el impuesto predial, las transferencias del sector eléctrico, las regalías por explotación de recursos

mineros, y las rentas de capital acumulado. Como resultado, la tendencia histórica de este componente del financiamiento de la política ambiental muestra un crecimiento sostenido como porcentaje del PIB, subiendo del 0,14 por ciento en 1996, al 0,28 por ciento en 2005; y una participación igualmente creciente en el PGN, pasando del 0,65 por ciento en 1996 al 0,91 por ciento en 2005. No obstante, este comportamiento positivo no puede ocultar las grandes deficiencias, y la marcada tendencia al deterioro presupuestal, de la mayoría de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de desarrollo sostenible. En efecto, dos terceras partes del total nacional de las rentas propias de las corporaciones, se concentran en únicamente las ocho aquí reseñadas (FNA 2008, 2).

De acuerdo con los estudios de Rudas (2008a, 2008b), la disminución de la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación se puede interpretar como una consecuencia de la crisis económica que el país sufrió a finales de la década pasada, que afectó también la asignación a los otros sectores. Al final del período del presidente Pastrana, cuando ya la crisis comenzaba a superarse, se produce un incremento de la asignación del PGN al sector ambiental, que puede ser interpretado como una señal de la necesidad de regresar a los niveles anteriores. Pero, de nuevo, esa asignación sufre un decrecimiento durante la primera administración del presidente Álvaro Uribe, en contraste con otros sectores como defensa, educación y transporte, que registran sustantivos incrementos, un hecho que simplemente expresa la menor prioridad otorgada por el gobierno al tema ambiental.

Esta tendencia estaría siendo parcialmente contrarrestada en los dos primeros años del segundo mandato del presidente Uribe por un aumento en las asignaciones presupuestales a parques nacionales y a los institutos de investigación, pero como se ha subrayado:

[...] para cambiar la tendencia histórica se requiere no solo mantener este esfuerzo, sino consolidarlo y ampliarlo hacia los otros componentes del SINA, los cuales siguen estando seriamente afectados por la declinante tendencia de asignación de recursos nacionales al SINA en los últimos 10 años (FNA 2008, 2).

Declive de las car como autoridades ambientales

Las CAR han sido debilitadas como autoridades ambientales en el período 2002-2008, como lo evidencian múltiples hechos, entre los cuales se destacan la menor disponibilidad de recursos económicos con que cuentan, la mayor parte de

las CAR, para la gestión ambiental –tal como se examinó en la sección anterior–; la disminución de su capacidad técnica y de control, y el debilitamiento de instrumentos de política críticos para la protección del medio ambiente.

Durante los dos mandatos del presidente Álvaro Uribe se ha ordenado a las CAR que inviertan parte de sus recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, una situación que ha aminorado en forma preocupante los recursos económicos disponibles para la gestión ambiental en por lo menos veinte corporaciones (la disminución podría alcanzar el 36%, en términos reales), trasladándoles responsabilidades propias de las entidades territoriales (Rudas 2008b). Sobre el particular, en el año 2008, la Contraloría General de la República se pronunció en los siguientes términos:

Se deduce que el gasto ambiental se ha concentrado en satisfacer la prestación de servicios públicos domiciliarios (p.e. demanda de agua) en comparación con los mínimos recursos destinados a garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales, al menos por la vía de la reforestación. De esta forma, en los entes territoriales se están invirtiendo recursos en actividades que, sólo en algunos casos, generan beneficios concretos para la protección, conservación y uso sostenible de los ecosistemas y sus recursos asociados, razón por la cual se considera que la gestión ambiental territorial tiene serias debilidades (CGR 2008, 8).

En el mismo sentido se pronunció la Procuraduría General de la Nación, que conceptuó que las CAR no pueden utilizar sus recursos en la construcción de acueductos y saneamiento básico que se prevén en los Planes Departamentales de Agua, que se están elaborando con la orientación del Viceministerio del Aguas del MAVDT desde 2007.

La capacidad para ejercer las funciones propias de la autoridad ambiental regional se ha visto también debilitada por la disminución del número de funcionarios y técnicos al servicio de las CAR, como consecuencia de la directiva presidencial de disminuir el presupuesto de funcionamiento en beneficio del presupuesto de inversión, en forma tal que alcancen, respectivamente, el 33% y el 67% del total.¹² Ello obligó a

¹² En los dos consejos comunitarios especializados sobre las CAR, realizados durante la primera administración Uribe, el Presidente dio instrucciones sobre el particular (Consejo Comunal, Corporaciones Autónomas Regionales, Universidad de la Sabana, Chía, 6 y 7 de septiembre de 2003; Consejo Comunal, SINA, Cali, noviembre 6 de 2004).

las CAR a disminuir la planta de personal entre un 20% y un 40%,¹³ a pesar de que era insuficiente para ejercer sus funciones, según una evaluación que se efectuó para el Banco Mundial (Blackman *et al.* 2004, 80). Esta política es incongruente con su rol fundamental de autoridad ambiental, que exige una masa crítica de técnicos para el establecimiento de las regulaciones, el otorgamiento de permisos y licencias y el control ambiental de los diversos actores económicos, entre otros.

Así mismo, dos de los instrumentos económicos fundamentales para la gestión ambiental de las CAR, la tasa de uso del agua y la tasa retributiva, han sido vulnerados. La tasa de uso del agua fue rebajada sustantivamente al principio del primer gobierno del presidente Uribe y la tasa retributiva no ha sido actualizada, situación que ha llevado a que estos dos instrumentos hayan perdido la efectividad respecto a los propósitos para los que fueron creados (Rudas 2008b). Estas dos situaciones simplemente expresan el objetivo de favorecer al sector productivo al hacer prácticamente gratis el uso del agua y disminuir las exigencias ambientales y las cargas económicas, y al neutralizar la tasa retributiva.

Diferente al declive que han sufrido las CAR como autoridad ambiental, como consecuencia de las decisiones tomadas en los dos mandatos del presidente Uribe, se subraya que éstas, en su conjunto, adolecen de diversos problemas de gobernabilidad (falta de transparencia, politización, dificultades para definir sus prioridades), de deficiencias de coordinación con el Ministerio del Ambiente (unas derivadas del débil liderazgo del MAVDT, y otras, de los conflictos derivados de la interpretación que han dado las CAR a su naturaleza autónoma) y de dificultades de coordinación con las autoridades urbanas –en gran parte, como consecuencia de la falta de claridad en la Ley 99 respecto a las competencias de las unas y las otras– (CTC¹⁴2006; Canal 2007). Y se subraya también que, si bien muchos de los problemas y dificultades son comunes a la casi totalidad de las CAR, su profundidad varía enormemente entre ellas, al punto de que el desempeño de algunas de las corporaciones se considera sobresaliente, en comparación con el de las autoridades regionales de los otros países en desarrollo (FNA 2008).

Fortalezas y nuevos signos de debilitamiento

Pero en medio de estos problemas y dificultades, una visión retrospectiva de la institucionalidad del SINA

¹³ Entrevistas con cinco directores de las CAR.

¹⁴ CTC: Corporación Transparencia por Colombia.

resulta positiva en muchos aspectos, como se registra en diversas evaluaciones (Sánchez, Kulsum y Yewande. 2007), y en un debate sobre la misma se reconoció:

El esquema del SINA permitió estructurar autoridades ambientales regionales relativamente fuertes, con fuentes de financiación parcialmente blindadas frente a cambios de prioridad en las decisiones fiscales nacionales. Y capaces de enfrentar, en muchos casos, grandes retos impuestos por la gran heterogeneidad regional. Todo esto, retomando una importante experiencia y desarrollo institucional construido durante más de cinco décadas en varias regionales del país, con sus respectivas corporaciones.

Un elemento central de las fortalezas del SINA lo constituye la concepción del esquema institucional, caracterizado por el carácter descentralizado, autónomo y democrático de las corporaciones regionales. Este factor se constituye en un elemento fundamental que hay que seguir desarrollando, en toda su potencialidad, antes de someterlo a intentos de reforma institucional que fácilmente podría menoscabar sus virtudes, especialmente bajo las actuales condiciones (FNA 2008, 4-5).

En general, si se examinan las CAR y el MAVDT en su conjunto desde que se aprobó la Ley 99, se puede afirmar que muestran logros y avances en la gestión ambiental, muchos de ellos sustantivos (Canal 2007). Es una afirmación también cierta para la gestión ambiental en los dos mandatos del presidente Uribe, en especial, en el segundo período, así ésta se haya realizado en un escenario de declive de la política ambiental. Pero el deterioro ambiental del país –que ha sido ampliamente documentado tanto por un informe del Banco Mundial (Sánchez et al. 2007) como por el IDEAM (2004)– indica que el MAVDT y las CAR están aún lejos de alcanzar los propósitos para los cuales fueron creados.

Infortunadamente, parecen soplar vientos de reforma en detrimento de la gestión ambiental. En diciembre de 2008, el Presidente ordenó públicamente al Ministro del Ambiente que, mediante una nueva ley, se eliminen aquellas corporaciones cuyos presupuestos solamente alcanzan para su funcionamiento y que se fusionen con otras, buscando recortar los costos de funcionamiento consolidados en favor de la inversión.

Además, en la misma intervención,¹⁵ instó al Ministerio y a las CAR para que dediquen parte de sus recursos de

¹⁵ Consejo Comunal de Riesgos y Atención de Desastres. Sena, Seccional Bogotá, 6 de diciembre de 2008. (Efectuado en cadena con varias ciudades, vía satélite).

inversión a enfrentar los desastres generados por la ola invernal. Como reacción a ésta y otras orientaciones presidenciales referentes a las CAR, el Director de la Carder, una de las corporaciones más distinguidas del país por su desempeño, afirmó:

Se pretende que las CAR atiendan emergencias, adelanten prevención de desastres, respondan por las consecuencias del invierno y construyan obras de infraestructura, cuando su espíritu es ser autoridad ambiental, proteger los recursos naturales, promover el ecodesarrollo e incentivar la sensibilidad y la educación ambiental [...] El gobierno nacional no puede exigirles a las CAR invertir en proyectos que se salen de su órbita y atentan contra su misión (Carder 2009, 1).

Consideraciones finales

En este artículo se ha intentado ilustrar las dificultades que existen para “hacer más verde” al Estado colombiano, un fenómeno que es común en los países en desarrollo y desarrollados. El principal factor que favorece esa situación son los diferentes conflictos existentes, y no resueltos, entre los modelos de desarrollo económico y la protección ambiental, los cuales se reflejaron en el debilitamiento de la primera gran reforma ambiental que se efectuó en el país a principios de los años setenta.

Estos conflictos se agudizaron a principios de la década de los noventa (Guimarães 2004), cuando al mismo tiempo que el concepto de desarrollo sostenible se consagró en el más alto nivel político, y se acordaron convenios y declaraciones ambientales históricos en la Conferencia de Río, en 1992, se estaban resolviendo las negociaciones finales de la Ronda de Uruguay, que concluyeron en la creación de la Organización Mundial de Comercio, conducente a acelerar la internacionalización de la economía (OECD¹⁶ 1997).

En muchos países en desarrollo la globalización ha incentivado grandes transformaciones en su aparato productivo, muchas veces con un impacto ambiental de consideración. Así se refleja en el caso de Colombia, que se está convirtiendo con gran velocidad en un país minero, y eventualmente se convertirá en un gran productor de agrocombustibles, dos actividades de alto impacto ambiental. El hecho de que las exportaciones de Colombia se hayan multiplicado por cuatro, en términos absolutos, en los últimos seis

¹⁶ OECD: Organization for Economic Cooperation and Development.

años, indica cuán profunda está siendo esa transformación productiva en nuestro país. Y se puede afirmar que el debilitamiento de la institucionalidad y la política ambientales, en los últimos seis años, corresponde a la visión según la cual para impulsar este modelo de crecimiento económico exportador, basado en gran parte en la inversión extranjera, es necesario quitar del camino aquellos obstáculos que, como muchas de las políticas y normas ambientales, puedan obstruir estos propósitos. Los actos de gobierno, expuestos a lo largo de este escrito, así como las reiteradas expresiones de los altos funcionarios del gobierno, de crear las condiciones más favorables para atraer la inversión extranjera y de facilitar las cuestiones ambientales, apuntan en esa dirección. Es una visión sobre lo ambiental que constituye un gran retroceso con relación a la que motivó la reforma de principios de los noventa y que, además, no tiene en consideración las más recientes formulaciones que ubican la sostenibilidad ambiental del desarrollo como uno de los objetivos fundamentales de toda sociedad, en el contexto del capitalismo globalizado (Porrit 2006). Pero es necesario subrayar que el debilitamiento de la política ambiental se asocia también con la concentración del gobierno en la política de seguridad democrática, un factor que, en general, ha restado recursos no sólo a aquella política sino también a las políticas sociales (CNP¹⁷ 2004).

La gran dependencia que tiene la política ambiental de la voluntad de los mandatarios es otro factor que ha dificultado hacer más verde el Estado, como se ha mostrado en este artículo para nuestro país, y como, en general, ha sido evidenciado tanto en los países desarrollados como en desarrollo (Mance 2006a; Janicke y Weidner 1997). Ello facilita que las reformas dirigidas a fortalecer la política ambiental, adelantadas por uno o más gobiernos, puedan ser debilitadas por otro gobierno que, por cualquier razón, considera que ésa no es una prioridad. Es decir, la institucionalización de lo ambiental dentro del aparato estatal es más vulnerable a la voluntad de los jefes de Estado, en comparación con áreas de la gestión pública más tradicionales, como lo reveló claramente el caso de G. W. Bush como presidente de Estados Unidos (Kennedy 2004). El fenómeno de la vulnerabilidad de la institucionalidad ambiental, en manos de la voluntad de los jefes de Estado – que opera tanto para su debilitamiento como para



su fortalecimiento–, se habría presentado en otros países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas, según una exploración preliminar efectuada para Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú (Rodríguez 2008).

Esta dependencia de la política ambiental de la voluntad del jefe de Estado es favorecida, en parte, por la debilidad relativa de los grupos de la sociedad civil interesados en el tema. Es una situación que se hace aún más aguda en los países en desarrollo, en donde amplios grupos de la población luchan por sus necesidades más inmediatas de salud, educación, vivienda y seguridad, estando lo ambiental muy lejano de sus preocupaciones. Este último es un aspecto que no se exploró en este artículo, pero como se indicó, los presidentes de Colombia han podido dirigir la política ambiental en asuntos esenciales, teniendo en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil y buscando su apoyo, cuando se proponen dar prioridad al tema ambiental –como ocurrió en los gobiernos de los presidentes César Gaviria y Alfonso López–, o ignorándolas, e incluso atacándolas y desprestigiándolas, cuando de lo que se trata es de vulnerar la institucionalidad y las políticas ambientales, como sucedió desde los inicios de la administración del presidente Álvaro Uribe.

¹⁷ CNP: Consejo Nacional de Planeación.

Referencias Bibliográficas

1. Asociación de Profesionales al Servicio del Estado en la Gestión Ambiental (APROAMBIENTE). 1990. La creación del Darnar ¿Una respuesta real o burocrática a la crisis ambiental del país? *Revista de la Universidad Nacional*, XXVII: 33-42.
2. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). 1974. *Comentarios al proyecto del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente* (documento sin publicar).
3. Azuero, Alejandra, Daniel Bonilla, Humberto García y Luis Alfredo García. 2006. *Demanda de inconstitucionalidad contra la integridad de la Ley 1021 de 2006, "Por la cual se expide la Ley General Forestal"*.
4. Blackman, Allen, Sandra Hoffman, Richard Morgenstern y Elizabeth Topping. 2004. *Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA)*. Washington: Re-sources for the Future.
5. Brañes, Raúl (Coord). 2001. *El desarrollo del Derecho Ambiental latinoamericano y su aplicación*. México D.F.: PNUMA.
6. Campligio, Luigi, Laura Pineschi, Domenico Siniscalco y Tulio Treves. 1993. *The Environment After Río*. Londres: Graham & Trotman.
7. Canal, Francisco. 2007. *Elementos de análisis para la evaluación y ajuste de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*. Bogotá: FNA.
8. Canal, Francisco y Manuel Rodríguez. 2008. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 303-389. Bogotá: FNA.
9. Carrizosa, Julio. 2008. Prólogo. Desarrollo y ambiente. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 1-64. Bogotá: FNA.
10. Consejo Nacional de Planeación. 2004. *Balance de la Sociedad Civil al Estado Comunitario. Memorias del Octavo Congreso Nacional de Planeación Participativa*. Bogotá: CNP.
11. Contraloría General de la República. 2005. *Proceso de reestructuración institucional y administrativa para el sector medio ambiente, 2002-2004*. Bogotá: CGR.
12. Contraloría General de la República. 2008. *Estado de los recursos naturales y del ambiente, 2007-2008*. Bogotá: CGR.
13. Corporación Transparencia por Colombia. 2006. *Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2004 y 2005*. Bogotá: CTC.
14. Currie, Lauchlin. 1952. *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia. Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie*. Bogotá: Imprenta Nacional.
15. Departamento Nacional de Planeación. 1989. *Estudio de gestión institucional de las entidades del sector agropecuario: el caso del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena*. Texto inédito.
16. Eckersley, Robyn. 2004. *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge: The MIT Press.
17. Embajada Real de los Países Bajos. 2007. *Diagnóstico del sector ambiental para el programa de Enfoque Sectorial en Colombia*. Texto inédito.
18. Escobar, Arturo. 1999. *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: CEREC-ICANH.
19. Foro Nacional Ambiental. 2008. *Síntesis de conclusiones y recomendaciones. Mesa de expertos. Quince años del Sistema Nacional Ambiental (SINA), evaluación y perspectivas*. Convocada por Foro Nacional Ambiental, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Consejo Nacional de Planeación, Banco Mundial. Bogotá, Universidad de los Andes, 10 de julio de 2008. Documentos de Política, No. 29. Bogotá: FNA.
20. Fundación Alma. 1990. *Hacia una reestructuración del sector ecológico nacional: conclusiones*. Bogotá: Fundación Alma.
21. Guimarães, Roberto. 2004. *Awaiting for Godot: Governance, Markets and Ethics in Environmental Policies*. Ponencia presentada en la plenaria Governance of Pollution Issues, en el *Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community*, octubre 16-18, Canadá.
22. Hays, Samuel. 1998. *Explorations in Environmental History*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
23. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia. 2004. *Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables de Colombia*. Bogotá: IDEAM.
24. Janicke, Martin y Helmut Weidner (Eds). 1997. *National Environmental Policies: a Comparative Study of Capacity Building*. Berlin: Springer.
25. Kennedy, Robert Jr. 2004. *Crimes against Nature: How George W. Bush and His Corporate Pals Are Plundering*

the Country and Hijacking Our Democracy. Nueva York: Harper Perennial.

26. Mance, Henry. 2006. *El ascenso y el declive del Ministerio del Medio Ambiente*. Documentos de Política, No.12. Bogotá: FNA.

27. Mance, Henry. 2008. La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 101-255. Bogotá: FNA.

28. Mayr, Juan, José Mogollón, Manuel Rodríguez y Eduardo Uribe. 2006. *Asuntos esenciales para comunicar al Señor Presidente en relación con la Ley Forestal*. Documentos de Política, No. 10. Bogotá: FNA.

29. Meadowcroft, James. 2007. Greening the State? Ponencia presentada en *The International Studies Association Annual Convention*, 28 de febrero-3 de marzo. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/7/8/pages180788/p180788-1.php (Recuperado el 3 de octubre, 2008).

30. Miller, Char y Hal Rothman (Eds). 1997. *Out of the Woods: Essays in Environmental History*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

31. Nassar, Alberto. 1990. Anotaciones sobre las Corporaciones Autónomas Regionales. Síntesis de su gestión en 36 años de existencia. *Revista de las Corporaciones Regionales* 1: 97-102.

32. Organización de las Naciones Unidas. 1992. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Nueva York: ONU.

33. Organization for Economic Cooperation and Development. 1997. *Economic Globalization and the Environment*. Paris: OECD.

34. Porrit, Jonathan. 2006. *Capitalism. As if the World Matters*. Londres: Earthscan.

35. Procuraduría General de la Nación. 2007. *Diagnóstico sobre el otorgamiento de títulos mineros en los páramos de Colombia*. Texto inédito.

36. Quintero, Juan y Ernesto Sánchez. 1998. The Institutional Process of Environmental Planning and Management in the Road Infrastructure Sector of Latin America.

Ponencia presentada en el III° *Encontro Ibero-Americano de Unidades Ambientais do Setor Transportes*, Rio de Janeiro.

37. Rodríguez, Manuel. 1994. *Memorias del Primer Ministro del Medio Ambiente de Colombia*. Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá: Imprenta Nacional.

38. Rodríguez, Manuel. 2005. La política exterior ambiental de Colombia en el Ámbito global. En *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, eds. Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez, 145-213. Bogotá: Fescol.

39. Rodríguez, Manuel. 2008a. Declive de las instituciones y la política ambiental en América Latina y el Caribe. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 65-99. Bogotá: FNA.

40. Rodríguez, Manuel (Ed). 2008b. El ambientalismo en América Latina y el Caribe. En *América Latina desde 1930. Historia general de América Latina*, Vol. VIII, coord. Marco Palacios, 521-576. París: UNESCO.

41. Roth, Andre. 2002. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

42. Rudas, Guillermo. 2008a. Financiación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia: 1995-2006, y proyecciones 2007-2010. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 253-301. Bogotá: FNA.

43. Rudas, Guillermo. 2008b. *Indicadores económicos y fiscales de la política ambiental de Colombia*. Documentos de Política, No. 26. Bogotá: FNA.

44. Sabatier Paul y Hank Jenkins-Smith. 1999. The Advocacy Coalition Framework. En *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier, 177-155. Boulder: Westview Press.

45. Sánchez, Ernesto, Kulsum. Ahmed y Yewande Awe. 2007. *Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia. Un análisis ambiental de país para Colombia*. Washington: Banco Mundial.

46. Sands, Philippe. 1994. *Principles of International Environmental Law*. Nueva York: Manchester University Press.

47. United Nations Environment Programme. 1994. *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*. Glasgow: Cambridge University Press.

48. Vieira, María Isabel. 2007. *Actividad minera en páramos de Colombia*. Texto inédito.

49. Wilson, Carter. 2000. Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*, 20: 247-274.

Artículos de prensa consultados

50. Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER). 2009. Las Corporaciones Autónomas Regionales son autoridades ambientales y no entidades de atención de desastres, dice director de la CARDER, Alberto Arias Dávila. *Boletín de Prensa*, 7 de enero.

51. Correa, Pablo. 2006. Con licencia para un puerto antiecológico. *El Espectador*, 2 de septiembre.

52. Editorial. 2009. La minería: en ruta hacia el desarrollo sostenible. *El Espectador*, 28 de febrero.

53. Maya, Edgardo. 2005. Carta del día: 'Pupitrazo' forestal. *El Tiempo*, 15 de diciembre.

* Ingeniero Industrial, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; B. Litt. Management Studies,

Oxford University, Reino Unido. Algunas de sus publicaciones: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental, 2008; *El ambientalismo en América Latina y el Caribe*. En: *América Latina desde 1930, Historia general de América Latina*, Vol. VIII, ed. Marco Palacios. Paris: Ediciones UNESCO, 2008; *Declive de las instituciones y la política ambiental en América Latina y el Caribe*. En: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 2008; *La política exterior ambiental de Colombia en el Ámbito Global*. En: *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, ed. Martha Ardila. Bogotá: Fescol, 2005. Actualmente se desempeña como profesor titular de Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mrb@adm.uniandes.edu.co.

