

## La gestión ambiental... ¡en bancarrota!,

Revista Cambio, 16 de julio de 2008

Manuel Rodríguez Becerra<sup>1</sup>  
Guillermo Rudas Lleras<sup>2</sup>

¿Cómo evaluar el Ministerio de Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y los institutos de investigación ambiental, creados hace 15 años? ¿Por qué, a pesar de esta ambiciosa reforma, la gobernabilidad ambiental del país está tan lejos de lo esperado? Y que se expresa, por ejemplo, en la acelerada pérdida de páramos, la grave contaminación del aire en muchas ciudades, la creciente degradación de las aguas, y el negativo impacto de la minería de carbón en el Cesar.

Para responder estas preguntas, cerca de ochenta expertos del gobierno, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, participamos en una mesa de trabajo realizada en la Universidad de los Andes, el pasado 10 de julio. Asistieron muchos de quienes han liderado la gestión pública ambiental en las últimas décadas, en un constructivo diálogo con participación sustantiva del ministro Juan Lozano y la viceministra Claudia Mora. Se inició, así, un urgente debate, convocado por el Foro Nacional Ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Consejo Nacional de Planeación y el Banco Mundial. Y seguirá hasta fin del año.

Quedó claro que muchos vemos como negativo el resultado de la fusión de los ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, en temas de vivienda, agua potable y saneamiento básico. Se restó jerarquía política, capacidad técnica y recursos a lo ambiental. Sin embargo, el ministro Lozano y sus colaboradores arguyen que el balance presenta más virtudes que defectos y que es necesario seguir consolidando el nuevo esquema. Pero el Plan de Desarrollo 2006-2010 establece, como una meta

---

<sup>1</sup> Profesor titular, Facultad de Administración, Universidad de los Andes.

<sup>2</sup> Economista, profesor y consultor, Foro Nacional Ambiental

central, fortalecer las instituciones ambientales. Y el gobierno se comprometió con Holanda, en el reciente acuerdo de donación de €15 millones para la gestión ambiental, a reestructurar el Viceministerio de Ambiente. ¿No constituyen estos hechos un reconocimiento tácito de que las cosas no han funcionado tan bien como afirma el Ministerio?

Hay consenso sobre las positivas realizaciones de los institutos de investigación Humboldt, Ideam, Sinchi, Invemar y del Pacífico: conocemos hoy mucho mejor nuestro rico patrimonio natural que hace 15 años. Pero, al mismo tiempo, se identifica la necesidad de vincularlos más a la formulación y evaluación de la política ambiental, lo que implica un sistema integrado de indicadores.

El desempeño de las corporaciones autónomas regionales comenzó a examinarse en un debate que continuará con cuatro foros regionales. Se inició la discusión de su cuestionada gobernabilidad y politización, y su precaria coordinación con el Ministerio, temas que son una verdadera papa caliente, por los diversos intereses y las visiones encontradas que los rodean. Pero su digestión es factible: se reconoce que tanto estas como las otras instituciones del Sistema Nacional Ambiental (SINA), son relativamente fuertes, en contraste con las de otros países en desarrollo. Así lo revela el informe de las universidades de Yale y Columbia, divulgado por *Newsweek* el pasado 7 de junio: Colombia aparece como el país de ingresos medios con mejor desempeño en gestión ambiental, una clasificación que es significativa, así sea discutible.

Si algo quedó claro en las cifras presentadas, es que las finanzas de la gestión ambiental han evolucionado negativamente en el último decenio. El aporte del presupuesto general de la nación (PGN) a esta gestión, pasó de un modesto 0,11 por ciento del PIB en 1996, a solo un 0,04 por ciento en 2006 (ver gráfico inferior). Casi una tercera parte del logro inicial. Esto es de enorme gravedad, ya que la prioridad otorgada a prever y mitigar la presión ambiental del crecimiento económico, signado por la conversión del país a minero y productor de biocombustibles, es sustantivamente menor que la de mediados de los noventa. Más grave aún, si se observa que el PGN es la fuente básica de financiación de Parques Nacionales, de los institutos de investigación, de la mayoría de corporaciones regionales, y del propio Viceministerio de Ambiente.

Menos de una cuarta parte de las corporaciones (CVC, CAR, Corantioquia, CDMB, CRC, CVS, Cornare y Corpoguajira) no son afectadas por este declive en la

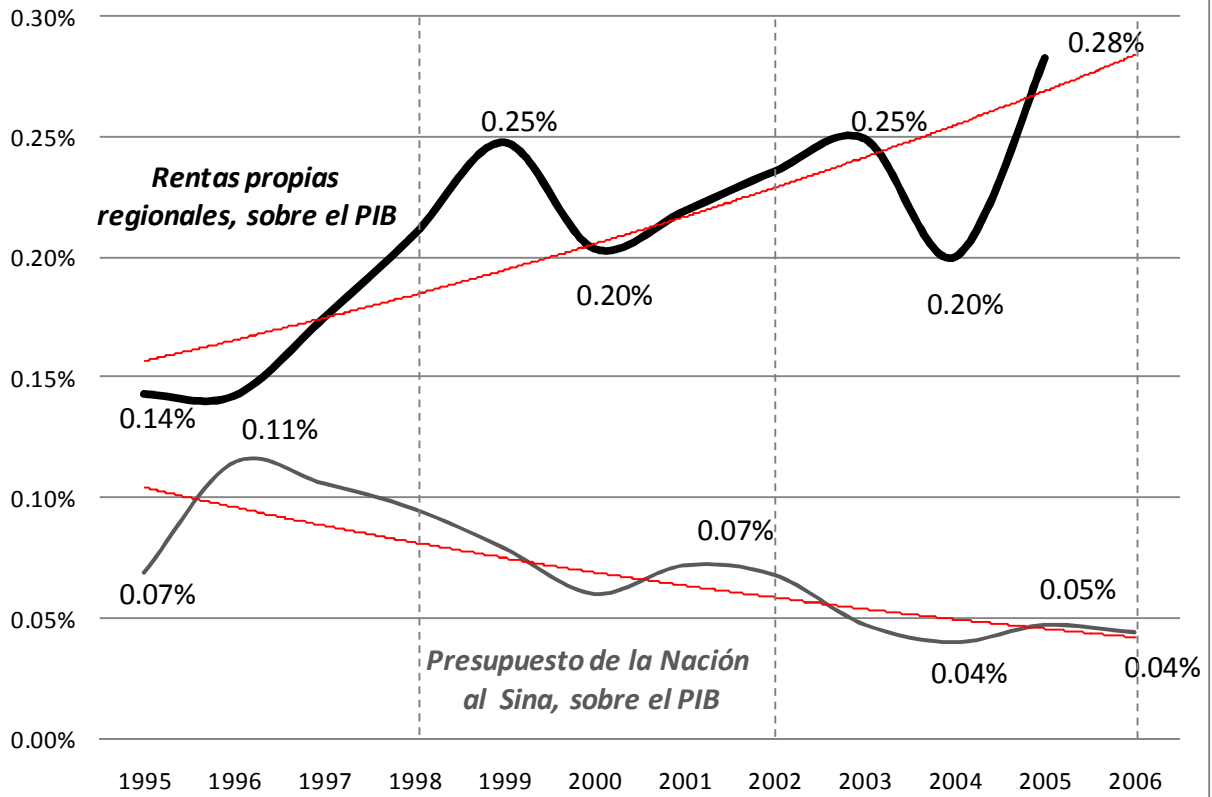
asignación del PGN. Sus presupuestos dependen de crecientes rentas regionales (ver gráfico superior), de las cuales estas pocas corporaciones concentran tres cuartas partes del total. En contraste con los aportes del PGN al SINA, estas rentas propias pasaron de 0,14 por ciento del PIB en 1995, a 0,28 por ciento en 2005. Dado este crecimiento, con frecuencia el Ministerio de Hacienda argumenta que la evolución de recursos para la gestión ambiental es positiva. Pero es un falso positivo. Más recursos para unas pocas corporaciones no pueden esconder el deterioro causado por la fuerte caída de aportes al Viceministerio de Ambiente, a los institutos de investigación, y a 18 corporaciones responsables de más del 80 por ciento del territorio nacional.

Después de la creación del SINA, en 1993, la asignación del PGN a la nueva institucionalidad ambiental creció, llegando a su tope máximo a mediados de la década pasada. Pero durante la administración Pastrana, y la primera de Uribe, esta asignación cayó rápidamente. Es evidente que el fuerte descenso inicial se originó en el déficit fiscal y en la crisis económica de fin del milenio. Pero superada esa coyuntura, no se tomaron medidas ni al final de aquella administración, ni durante el primer mandato del presidente Uribe, para subsanar el deterioro previo, como sí se dio en otros sectores.

Se advierte el inicio de un cambio de tendencia en los últimos dos años, con un repunte importante en Parques Nacionales y, en menor medida, en los principales institutos de investigación. Son temas a los cuales, en buena hora, el ministro Lozano le apostó. Pero no es suficiente para romper el acelerado declive de prioridad de la política ambiental, frente a otras políticas públicas. Además, estos recientes logros para el SINA podrían sufrir un descalabro con el anunciado recorte presupuestal al Ministerio, derivado de la política de ajuste del déficit fiscal. El ministro Lozano afirmó su voluntad de mantener los incrementos alcanzados en los Parques Nacionales y los institutos de investigación. Pero ello obligaría a recortar los aportes nacionales a las corporaciones, la mayoría de las cuales se encuentran hoy claramente subfinanciadas. El resultado sería un mayor deterioro de la gestión ambiental, en la mayor parte del territorio nacional.

Así pues, el nudo gordiano de la gestión ambiental parece residir en el Ministerio de Hacienda. Ministerio que sigue considerando éste como un tema de tercera, que no merece su atención y que, con sus medidas, está conduciéndolo gradualmente a una verdadera bancarrota. ¡Vaya forma de cuidar el mayor patrimonio de Colombia, su riqueza natural! Definitivamente, algunos economistas no han aprendido a sumar.

**Sistema Nacional Ambiental - Sina**  
**Participación de rentas propias de las corporaciones regionales y de aportes de la Nación al Sina, en el producto interno bruto (PIB) 1995-2006**



Fuente: Con base en Rudas (2008) *Indicadores fiscales y económicas de la política ambiental en Colombia*, FNA - Documento de políticas públicas, no. 26.