

TRABAJO DE GRADO O ENSAYO DE INVESTIGACIÓN

**ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL
EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COLOMBIA (1990-2014)**



CARLOS III GÜETE SAAVEDRA

ID. 9284161

CÓDIGO: 6277091211703121

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN ECONOMÍA
BOGOTÁ, D.C
21 DE NOVIEMBRE DE 2016**



TRABAJO DE GRADO O ENSAYO DE INVESTIGACIÓN

Nombre del Estudiante: Carlos III Güete Saavedra.

Número de Identificación: 9284161.

Dirección: Cl. 127D 19-88, Torre 2, apto. 902. Bogotá.

Dirección Electrónica: carlosiiiquete@yahoo.com.

Celular: 3158670655.

Área de Profundización: Macroeconomía.

ÍNDICE

<u>LISTA DE ILUSTRACIONES</u>	4
<u>LISTA DE ANEXOS</u>	4
<u>RESUMEN</u>	5
<u>1. INTRODUCCIÓN</u>	8
<u>2. MARCO TEÓRICO</u>	13
<u>3. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y SUS FUNDAMENTOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN COLOMBIA</u>	15
3.1. La evolución de la gestión ambiental de Colombia	16
3.2. Las instituciones de Colombia y sus políticas ambientales durante la etapa conservacionista 1968-1990	17
3.3. Las instituciones de Colombia y sus políticas ambientales durante la etapa del desarrollo sostenible: 1990-2002	18
3.4. Las instituciones de Colombia y sus políticas ambientales durante la etapa de la privatización de la gestión ambiental: 2003-2014	19
<u>4. LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERIODO 1990 - 2014. GOBERNABILIDAD AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EXAMINADOS DESDE UN ENFOQUE HISTÓRICO, CAMBIANTE E INNOVADOR EN EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES</u>	20
4.1. La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1990-2014	21
4.1.1 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1990-1994	22
4.1.2 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1994-1998	24
4.1.3 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1998-2002	25
4.1.4 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 2002-2006	26
4.1.5 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 2006-2010	28
4.1.6 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 2010-2014	29
4.2. El enfoque histórico, en el uso sostenible de los recursos naturales y el crecimiento económico resultante de las políticas económicas de los Planes de Desarrollo 1990-2014	30
<u>5. LOS INDICADORES DE GESTIÓN AMBIENTAL</u>	34
5.1. Indicadores de las funciones misionales de las instituciones del medio ambiente, 1990-2014	34
5.2. Indicadores de funciones instrumentales de las instituciones del medio ambiente 1990-2014	39
5.3. Indicadores de macrofunciones estratégicas de las instituciones del medio ambiente 1990-2014	40
<u>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	43
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	48

LISTA DE ILUSTRACIONES

1. Evoluciones institucionales 1990–2002
2. Evoluciones institucionales 2003- 2014
3. Unidades adscritas y administrativas del MADS
4. Etapas de la evolución de la política ambiental de Colombia, periodo 1968–2014
5. Crecimiento económico en los planes de desarrollo 1990-2014
6. Resultados del crecimiento del PIB 1990-2014
7. Valores del PIB y del PIB per cápita, periodo 1990- 2014
8. Documentos públicos ambientales, periodo 1994–2013
9. Cantidad de convenios multilaterales y bilaterales en asuntos ambientales firmados por año 1994- 2013
10. Características de las CAR
11. Disminución del interés institucional en el ambiente, periodo 1995-2012

LISTA DE ANEXOS

Anteproyecto de trabajo de grado o ensayo de investigación.

RESUMEN

Este trabajo realiza un análisis de la institucionalidad y las políticas ambientales aplicadas en el periodo 1990-2014 en especial su evolución institucional, marco regulatorio, utilización de recursos económicos y humanos para su implementación, y la eficiencia de las instituciones nacionales y regionales encargadas de regular el tema ambiental para Colombia. El análisis se enfoca especialmente en las políticas ambientales en Colombia que se sintetizaron en el Código de Recursos Naturales y en la Ley 99 de 1993.

El objetivo general de la investigación es analizar la evolución y dinámica en la política ambiental colombiana observadas en el periodo 1990-2014 desde el enfoque de la economía política neoinstitucionalista en el contexto del crecimiento económico y la mitigación del deterioro ecológico y la recuperación de los recursos naturales en el territorio colombiano. El trabajo es de carácter descriptivo y utilizó el método deductivo analítico. Por ello requirió de una revisión documental de los planes de desarrollo de los últimos seis periodos de gobierno, enfocados desde el desarrollo económico, el neoinstitucionalismo y la historia económica, el papel de las instituciones públicas y la preservación del ambiente natural, así como la regulación de las instituciones de carácter central.

Como resultado del trabajo adelantado se evidenció que la evolución en la política ambiental colombiana entre el periodo 1990-2014 exhibe escenarios de una institucionalidad no adecuada y desarticulada de los planes de desarrollo implementados por los gobiernos nacionales de las últimas seis administraciones, así como limitaciones de las instituciones encargadas de la protección de los recursos naturales en las regiones de Colombia, donde existen intereses e incentivos económicos y políticos que han afectado el interés colectivo.

En una primera etapa (1990-2002) las instituciones políticas, económicas y ambientales tomaron conciencia de la finitud de los recursos naturales y hubo planteamientos acordes con el desarrollo sostenible dentro de lo que se podrá denominar una inflexión hacia un análisis neoinstitucional de la problemática ambiental. Sin embargo, durante el periodo 2003 a 2014 se acentuó un viraje hacia el modelo de economía neoclásica que conllevó a la privatización de la gestión ambiental con consecuencias disfuncionales para el medio ambiente. Hubo una implementación de políticas neoliberales que promovieron sectores intensivos en extracción de recursos naturales como el petróleo y el carbón, o hacia actividades agrícolas con exigencias de alta tecnología, y a los sectores de servicios no transables como el comercio o las actividades financieras y especulativas.

Palabras claves: institucionalidad, política ambiental, neoinstitucionalismo, planes de desarrollo, crecimiento económico.

ABSTRACT

This work is an analysis of the institutional framework and environmental policies in the period of 1990 to 2014 detailing the institutional evolution, use, regulatory framework of economic and human resources for its implementation, and the efficiency of the national and regional institutions responsible for regulating the environmental issue for Colombia. This analysis specifically focuses on the Colombian environmental policies that were synthesized in several laws and Code of Natural Resources from the year 93.

The overall objective of the research was to analyze the evolution and dynamics of the Colombian environmental policies observed in the period of 1990 to 2014 from the approach of the neo-institutionalist political economy that have affected the mitigation of the ecological deterioration and recovery of natural resources in the Colombian territory. This research is exploratory and used a deductive analytical method, which required documental review of the development plans of the last six periods of Government focus on economic growth, the new institutionalism and economic history, the role of the public institutions and the preservation of the natural environment, as well as the regulation of institutions of central character.

As a result of advance work was evident that developments in the Colombian environmental policy between the period of 1990 to 2014 scenarios exhibits an inadequate and disjointed with development plans implemented by national governments in the last 6 government institutions, as well as limitations the institutions responsible for the protection of natural resources in the regions of Colombia, where there are interests and economic and political incentives that have affected the collective interest compared with specific needs.

In the first stage (1990-2002) the political, economic, and environmental institutions became aware of the finiteness of natural resources and approaches were consistent with sustainable development within what may be called an inflection towards a neoinstitutional analysis of environmental problem. However, during the period 2003-2014 a shift was accentuated towards the model of neoclassical economics (explain what the shift to neoclassical economics) that led to the privatization of

environmental management with dysfunctional consequences for the environment. There was an implementation of neoliberal policies that promoted intensive sectors in natural resources such as oil, coal or agricultural activities with high technology requirements, and non-tradable sectors such as trade services or financial and speculative activities.

Keywords: environmental policy, institutions, development plans, economic growth, new institutionalism.

1. INTRODUCCIÓN

Una visión de la evolución institucional y la gestión del sector ambiental y el desarrollo económico. Dificultades, logros y recomendaciones.

El siguiente trabajo realiza un análisis de la institucionalidad y las políticas ambientales aplicadas en el periodo 1990-2014 en términos de la evolución de su marco regulatorio, la destinación y utilización de recursos económicos y humanos para su implementación, y la eficiencia de las instituciones nacionales y regionales encargadas de regular el tema ambiental para Colombia. Los alcances de este trabajo buscan realizar un recuento de los principales aspectos de la estructura institucional y de la política ambiental que precedieron al periodo analizado entre los años 1990-2014. De igual manera, se van a evaluar los planes de desarrollo de los seis gobiernos del periodo analizado determinando el grado de consistencia entre las instituciones ambientales y los medios financieros para su consecución y los objetivos de la política y los resultados de la gestión ambiental, de otra. Por último, se contempla un diagnóstico de la actual situación institucional y se propone una estrategia orientada a resolver las fallas identificadas en el diagnóstico institucional.

El desarrollo de este trabajo se enfoca desde la escuela neoinstitucionalista de la economía, en el cual se tiene en consideración las dinámicas entre las organizaciones, la comunidad y el sector privado dentro de un contexto histórico enmarcado en el libre comercio, la modernización del Estado desde la constitución política de 1991 y los cambios sociales en Colombia en un periodo de 20 años, modificando y generando un conjunto de reglas para que existan intercambios humanos con base en las preferencias, las posibilidades de producción y los incentivos para tomar decisiones en materia económica (North, D; Thomas, R, 1973).

Colombia es uno de los países con mayor patrimonio natural y ambiental, categorizado como el segundo país con mayor biodiversidad y con la disposición de una de las mayores riquezas hídricas, cuenta con el 10 por ciento de la biodiversidad mundial, es el primer país en tener mayor cantidad de aves y anfibios, segundo lugar en plantas y un tercer lugar en reptiles. Así como una disponibilidad de más de 12,6 millones de hectáreas de área natural, (Cecode, 2015)¹. No obstante, el proceso de deterioro del medio ambiente nacional ha llegado a niveles que preocupan a autoridades locales e internacionales y a la comunidad en general poniendo en riesgo la vida y las condiciones económicas deseables para el progreso de las actuales y futuras generaciones. Según las

¹ CECODE: Consejo empresarial colombiano para el desarrollo sostenible

mediciones del Índice de Desempeño Ambiental (EPI) desarrollado por la Universidad de Yale de los Estados Unidos, Colombia se encuentra en la posición 57 de 180 países, con un indicador de 75,93 de 100 (Yale, 2015), ranking en el que Colombia ha ido perdiendo puestos en los últimos diez años de manera sostenida, al pasar del puesto 17 en 2006 al puesto 57 en la actualidad (Yale, 2015).

Las reformas económicas basadas en la teoría neoclásica han tendido a dejar de lado el contexto histórico, las instituciones y las circunstancias de cada país, efectuando estudios que tienden a tener una visión ahistórica de la realidad y aplicar teorías y políticas por igual a cualquier país (North, 2005). Esta situación ha tenido graves problemas en las últimas décadas para los países en vías de desarrollo ante la aplicación irrestricta de programas de estabilización y ajuste estructural bajo las normas rígidas que se han concretado en reformas económicas que en la mayoría de los casos no han tenido el efecto positivo sobre el bienestar y el desarrollo de esos países que se había pregonado (Stiglitz, 2003).

Las instituciones tienen una notoria importancia para determinar los resultados económicos. Se requiere conocer y comprender: cuándo y cómo las instituciones son importantes para el desempeño económico, en qué medida tienen una repercusión positiva o negativa en el sistema económico, “estos aspectos son de especial relevancia para países como los latinoamericanos en donde ciertas instituciones no han sido suficientemente sólidas o bien incluso ni siquiera existen” (Ayala y González, 2001).

Para explicar el desempeño económico, según el neoinstitucionalismo, son fundamentales las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad (Kalmanovitz S., 2003). En este contexto, la calidad de las instituciones reviste una importancia central en el análisis económico e histórico. Desde el punto de vista económico, la calidad de las instituciones se entiende como la capacidad de éstas para establecer una estructura de incentivos que limite la incertidumbre y promueva la eficiencia mediante la reducción de los costes de transacción, facilitando así mejores resultados económicos (North D., 1991). Con esta misma perspectiva económica, son instituciones de calidad aquellas que promueven la adopción de mejores políticas económicas. Colombia según el Índice de Calidad Institucional ha evidenciado un comportamiento destacable al pasar del puesto 100 en 2007 al 79 en 2016 (RELIAL, 2016).

El neoinstitucionalismo reinterpreta conceptos importantes de la economía neoclásica. Así pues, sustituye el concepto utilitarista y de optimización racional por parte de los agentes individuales por

una racionalidad limitada por las carencias de información y los propios procesos cognitivos de los agentes económicos. “La información incompleta, contar con información adicional, tiene un costo y los agentes tienen modelos mentales que los llevan a percibir y analizar de forma incorrecta o de diversa forma la realidad” (Kalmanovitz S., 2003).

Para el neoinstitucionalismo económico las instituciones aportan soluciones a las fallas de mercado, manteniendo el supuesto de racionalidad con limitaciones. Especial importancia tiene el concepto de “organismos intermedios” los cuales serían las redes entre empresas, los distritos industriales y las alianzas entre compañías, concepto desarrollado por Williamson (De la Garza, 2005).

El planteamiento del problema del presente trabajo se aborda dentro de los planteamientos de la economía neoinstitucionalista. En este sentido, Nye (1973) considera que las acciones e incentivos de los funcionarios públicos por búsqueda de renta, afecta el bienestar colectivo, incidiendo en muchas ocasiones en la efectividad de la preservación y la protección de los recursos naturales, constituyendo un pacto entre los creadores de política y los votantes para la creación de un marco de cooperación y regulación económica, conducente a la preservación de bienes y servicios de carácter prioritario para el bienestar de la sociedad. North (1991) y Thomas (1973) explican que este constituye el papel de las instituciones, en crear las reglas de juego y las limitaciones ideadas por los seres humanos para crear incentivos en el intercambio humano, sean de carácter político, social o económico.

Ante ello se deben generar políticas económicas que mitiguen y prevengan afectaciones sobre el sistema natural que generen externalidades negativas sobre agentes económicos menos poderosos, que deben ser solucionadas a partir de acciones privadas y públicas que logren recuperar parte de estos recursos, y al mismo tiempo buscar un equilibrio en el uso sostenido de los factores productivos que permita generar ingresos y prosperidad para la población.

A partir de la Constitución Política de 1991, el artículo 58 hace referencia al bienestar colectivo frente al interés particular y la propiedad privada y los derechos civiles, en el que se respeta las decisiones privadas siempre y cuando no generen impactos negativos en la sociedad, siendo de manera enfática el tratamiento de las externalidades negativas como un deber del Estado. Al tener este lineamiento base, las políticas ambientales en Colombia se sintetizaron en la Ley 99 de 1993, donde se definieron los lineamientos, las instituciones encargadas de hacer velar el cumplimiento de la ley, así como los instrumentos de planificación e incentivos económicos, con los cuales se puede

ejecutar la gestión ambiental por parte del Estado, buscando que estas fueran un medio hacia el desarrollo sostenible de Colombia, constituyéndose esta ley en la actualización del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974.

Esto implicó una modernización en la formulación y ejecución de la política ambiental en todo el país, ya que se descentralizaron, tanto en el aspecto financiero como administrativo, las políticas que buscaban hacer preservación del medio ambiente por medio de las autoridades municipales, departamentales y de las Corporaciones Autónomas Regionales, teniendo en cuenta los lineamientos del Ministerio de Medio Ambiente, luego de implementarse la ley ambiental.

No obstante, luego de 24 años de la aplicación de esta legislación y marco regulatorio en el tema ambiental, las estrategias de reforestación y protección de bosques no han compensado las pérdidas generadas de la deforestación ilegal. Según el informe anual sobre deforestación del IDEAM-MADS (2015), en el país se registró una superficie deforestada de bosque natural de 120.933 en 2013 y de 140.356 hectáreas en 2014 registrándose un incremento del 16%, y solo se ha podido recuperar un 10% en una década.

En la práctica, dentro de los principios de desarrollo sostenible como son el ecológico, social y económico, se ha enunciado una sección determinada del Plan Nacional de Desarrollo para el componente ambiental adoptado por cada uno de los gobiernos desde la administración de Gaviria en 1990; posteriormente, al incluirse la ley ambiental de 1993, se incluyen los programas, tareas y acciones que los actores del Sistema Nacional Ambiental (SINA)² deben ejecutar durante el respectivo periodo de gobierno como una política de estado. La efectividad de la política ambiental plasmada en los planes de desarrollo y en sus instituciones entre el periodo 1900-2014 es un aspecto importante en el análisis de la economía neoinstitucional, donde se analiza si las dinámicas institucionales actuales pueden lograr un manejo adecuado y sostenido de los recursos naturales que eviten en el futuro que el costo de las medidas compensatorias y de regulación tendrían un costo económico mayor del actual y que impactaría de manera directa sobre la calidad de vida de los colombianos.

Como se podrá observar en este trabajo, la evolución de la política ambiental colombiana entre el periodo 1990-2014 ha mostrado escenarios de una institucionalidad no adecuada y desarticulada de los planes de desarrollo implementados por los gobiernos nacionales de las últimas seis

² Es el conjunto de orientaciones, normas actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales orientados hacia el desarrollo sostenible.

administraciones, así como limitaciones de las instituciones encargadas de la protección de los recursos naturales en las regiones de Colombia, donde existen intereses particulares e incentivos económicos y políticos que han afectado el interés colectivo.

En términos de planificación económica, social y ambiental, el plan de desarrollo constituye un instrumento de política de Estado que se renueva en cada periodo de gobierno. En el mismo se formulan metas concretas fundamentadas en un componente estratégico y un componente financiero para cada programa, tanto con recursos provenientes de los ingresos de la nación como de las demás fuentes, así como un gasto direccionado a la inversión y al desarrollo del funcionamiento del Estado y de las obligaciones financieras con los actores privados.

Esta investigación es de carácter exploratorio y descriptivo, ya que revisó la institucionalidad de las entidades de protección y regulación ambiental en Colombia. El método para el desarrollo de esta investigación es el deductivo analítico y requirió una revisión documental de los planes de desarrollo de los últimos seis periodos de gobierno, enfocados desde el crecimiento económico, el neoinstitucionalismo y la historia económica, el papel de las instituciones públicas y la preservación del ambiente natural, así como la regulación de las instituciones de carácter central. El trabajo se desarrolla en seis capítulos, de los cuales el primero es esta introducción y el siguiente presenta el marco teórico diseñado para este estudio. En el tercero se estudian las políticas ambientales y su evolución considerando los fundamentos económicos e institucionales en la protección de los recursos naturales en Colombia. En el cuarto capítulo se hace una revisión documental de los planes de desarrollo del periodo 1990-2014, de la gobernabilidad ambiental y del crecimiento económico desde un enfoque histórico en el uso sostenible de los recursos naturales. En el quinto capítulo se revisan indicadores de gestión ambiental, en el último se plantean algunos lineamientos de mejoramiento desde la teoría neoinstitucional en la formulación y aplicación de la política ambiental consecuentes con las necesidades a nivel nacional con fundamento en principios de desarrollo sostenible.

El objetivo central de esta investigación es analizar la evolución y dinámica en la política ambiental colombiana y el desarrollo económico en el periodo 1990-2014 desde el enfoque de la economía política neoinstitucionalista para entender cómo el cambio institucional ha incidido en la mitigación del deterioro ecológico, y la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en el territorio colombiano.

2. MARCO TEÓRICO

La revisión teórica contempla el enfoque de las externalidades como una aproximación neoclásica, en donde la acción del Estado busca disminuir las acciones negativas privadas sobre el bienestar social. Posteriormente se compara con la corriente neoinstitucional fundamentados en North y Thomas, (1973), Kalmanovitz, (2006) y Wiener(1997) donde se revisan aspectos de las dinámicas sociales y políticas que tienen afectación en el diseño y la ejecución de la política económica. Por otra parte, también se revisa la institucionalidad colombiana en materia de la protección de los recursos naturales reflejado en la constitución política de Colombia, la ley ambiental 99 de 1993, así como la ley orgánica del plan de desarrollo como marco de los criterios para la planificación y ejecución de la normatividad relacionada en la protección de los recursos naturales.

Cabrillo (2004), en su enfoque de economía del bienestar, busca eliminar los fallos de mercado que eran ocasionados por la actividad de unos agentes económicos sobre unos terceros. Los efectos de las iniciativas privadas pueden generar externalidades negativas o positivas sobre terceros, a pesar de que, dentro de las expectativas del sector privado, que solo tenían en cuenta criterios de utilidad no tenían en cuenta el beneficio social total dentro del producto total de la firma. La protección de los recursos naturales genera unos beneficios sociales marginales mayores que el beneficio marginal del ejecutor del proyecto, donde se asegura que se preserve una riqueza natural de la población y que las posibilidades a acceder a este sean mayores de manera intertemporal. Los impuestos pigovianos, los fallos de mercado y beneficios sociales marginales y privados, son elementos teóricos para analizar la pertinencia de la acción pública si es socialmente aceptable o si este tiene un costo social por encima del costo privado.

La lógica económica pigoviana en materia de regulación se fundamenta en la maximización de la utilidad y la asignación eficiente de los recursos por medio de los precios de mercado y las medidas compensatorias que incluyan los impactos negativos de una acción privada frente a terceros, teniendo el Estado el papel de corregir este error mediante un impuesto a la producción o al consumo, en un escenario de incertidumbre e información asimétrica en el que se busca que los beneficios de una medida sean mayores a sus costos y a la facilidad de regularlo a lo largo del tiempo, sin que genere incentivos a la evasión de la regla por parte de los agentes económicos.

No obstante, más allá de los fallos de mercados y los instrumentos económicos que los mitigan, el enfoque neoinstitucionalista analiza las dinámicas históricas que pueden generar organizaciones que logren un objetivo común que sea socialmente deseado. North y Thomas (1973), explican la nueva

teórica económica institucionalista es incorporar tanto la teoría de las instituciones y la economía, como un resultado de abordar con mayor complejidad los postulados de la teoría neoclásica, fundamentado en principios microeconómicos y flexibilizando los supuestos de racionalidad económica de la teoría convencional. Los principios a tener en cuenta para explicar los incentivos de las acciones de los agentes económicos, se fundamentan en un proceso de transferencia intergeneracional de conocimiento y experiencias, así como de aspectos culturales de cada nación, con lo cual construyen un modelo mental de interpretación del mundo.

Kalmanovitz (2006), explica que las instituciones son un resultado de la evolución de la democracia de los países a lo largo del tiempo, y que ello ha permitido construir una revolución fiscal y financiera que sostenga las acciones del Estado para el bien común y el cumplimiento de sus obligaciones financieras con privados. Al asegurar las fuentes de ingresos fiscales, el Estado puede sostener el funcionamiento de las instituciones guiadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Los fundamentos del neoinstitucionalismo tienen en cuenta principios de maximización tanto del Estado como de los agentes, con los cuales se construyen normas que los rigen como un resultado de la construcción social de necesidades colectivas.

Wiesner (2002) argumenta tres puntos clave del institucionalismo que son vitales para la construcción de organizaciones que van a generar el desarrollo de un territorio:

1. *Las instituciones son tanto la principal limitación como la mejor oportunidad para el progreso.*
2. *La historia son las instituciones y las instituciones son la historia.*
3. *Es necesario y es posible “construir” el desarrollo.*

Ante ello, la dinámica de las políticas públicas se considera bajo tres grupos: las originadas en características institucionales y presupuestales que han venido adquiriendo importancia dentro del gasto público estatal; las generadas dentro de las restricciones por la economía política y las que vienen de una rápida expansión del gasto público agregado en sus ámbitos de acción e intervención (Wiesner, 2002). El resultado implicó que en Colombia, la política ambiental se encontrara inicialmente dentro del grupo de expansión de gasto de inversión pública con respecto a los demás sectores institucionales, dado su necesidad en el desarrollo económico y social en regiones con una alta riqueza natural y la explotación sostenible de esta.

Desde el enfoque neoinstitucionalista, Vargas (2012) explica que las sociedades construyen una estructura de gobernabilidad sobre los actores privados dentro de un medio, que es mirado desde el análisis económico y cambio institucional en función de organizaciones y modelos mentales que son

compartidos por las partes. Sobre esa base de institucionalidad, teniendo en cuenta las dinámicas históricas, las instituciones tienen un papel importante en el desarrollo sostenible al lograr objetivos que la sociedad ha pactado desde la generación de bienestar medido desde el aspecto del ingreso y el nivel de vida, así como de la calidad de vida medida en salud, educación y acceso a bienes y servicios básicos.

Ante la necesidad de la modernización del Estado con la Constitución Política de 1991, el Estado en su momento consideró mejorar la institucionalidad ambiental, con lo cual desarrolló la ley 99 de 1993, conocida como la ley ambiental que está basada en los principios universales definidos en la Cumbre de la Tierra de 1992, en donde participaron la comunidad en general, las organizaciones no gubernamentales, el Estado y el sector privado en la promoción de esfuerzos para la conservación del medio ambiente. El Ministerio de Medio Ambiente es la máxima autoridad en Colombia, encargada de la formulación, adopción e instrumentación técnica y normativa de políticas, bajo los principios de participación e integridad de la gestión pública en asuntos ambientales, agua potable y saneamiento básico, vivienda, desarrollo territorial, acciones que buscan contribuir al desarrollo sostenible del país (Minambiente).

3. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y SUS FUNDAMENTOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN COLOMBIA

Como lo señalan numerosos estudios, Colombia es uno de los países con mayor patrimonio natural y ambiental, categorizado como el segundo país con mayor biodiversidad y con la disponibilidad de una de las mayores riquezas hídricas del mundo, y con una disponibilidad de más de 12,6 millones de hectáreas de área natural, (Cecode, 2015) No obstante, el proceso de deterioro del medio ambiente ha llegado a niveles que preocupan a autoridades locales e internacionales, poniendo en riesgo la vida y las condiciones económicas deseables para el progreso de las actuales y futuras generaciones.

Ese proceso de deterioro de los recursos naturales, evidenciado en la destrucción de los páramos, principales fuentes de agua, en los procesos de desmejoramiento y erosión de los suelos, principal cimiento de la seguridad alimentaria; la contaminación de los mares, ríos y humedales, fuentes de considerables recursos y servicios básicos que satisfacen necesidades de la población, entre otros hechos, ponen en riesgo la sostenibilidad de los procesos productivos y de la calidad de vida.

Existe una disminución en el stock de aguas superficiales del 4% y del 2.7% de aguas subterráneas (IDEAM, 2015). El 40% del territorio continental nacional está erosionado, ha perdido su cobertura vegetal y está en franco desgaste, como resultado de actividades agrícolas de arado y labranza, urbanización y desarrollo de infraestructura, que impacta de manera importante cuencas

hidrográficas como son la de los ríos Magdalena y Cauca (MADS & PNUD, 2014). Ante ello se pone en duda la efectividad de la política ambiental, el marco regulatorio y las instituciones encargadas de proteger los recursos naturales a lo largo de los últimos 24 años, en que se han formulado seis planes de desarrollo, así como la modernización del Estado y de las organizaciones encargadas de la protección del medio natural.

Por lo anterior, se formulan las siguientes preguntas: ¿Se han presentado limitaciones desde la institucionalidad política y la institucionalidad económica en la formulación y ejecución de la política ambiental? ¿Han sido eficientes las instituciones encargadas de la protección de los recursos naturales en las regiones de Colombia, donde existen intereses e incentivos económicos y políticos de particulares que han afectado el interés colectivo?

3.1. La evolución de la gestión ambiental de Colombia

Hasta mediados del siglo XX la visión del mundo era que los bienes ambientales y los recursos naturales eran suficientes frente a las necesidades de la humanidad; para los designios expertos, el mundo era enorme e ilimitado. Se consideraba que invariablemente existiría la posibilidad de descubrir nuevos espacios y nuevos recursos naturales. El dominio de la naturaleza, expresado como la transformación de los ecosistemas a costa de la destrucción de las cubiertas vegetales nativas, la supresión de los animales silvestres y la explotación de los recursos sin reflexionar sobre sus efectos sobre el medio ambiente, se concebían como distintivos de progreso, al igual que el control y encauzamiento de los ríos y la desecación de humedales y ciénagas.

La aparición de los conceptos de sostenibilidad y de gestión ambiental como un área determinada del juicio racional y de acción es muy reciente: se remonta a los inicios de la década de los años setenta, cuando aparecieron preocupaciones mundiales con respecto al estado del medio ambiente y estuvieron fundadas en una visión conservacionista. Se trataba de salvaguardar los ecosistemas para evitar su detrimento con diversas medidas como el establecimiento de áreas protegidas y la expedición de normas de eficacia ambiental para la utilización y el uso de los recursos naturales. Así mismo, la prevención y mejora de la salud pública fue otra razón para actuar en protección de los componentes del ambiente, especialmente en el caso del agua. Así se inició una primera etapa de gestión ambiental, de carácter conservacionista, pero que no fue capaz de prevenir y aminorar efectivamente los crecientes impactos de la actividad humana sobre el mundo natural.

En 1980, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) presentó el concepto de desarrollo sostenible fundamentado en la necesidad de la conservación de lo natural, sin

proponer la revisión del estilo de desarrollo dominante. A partir de 1987 se consideró el concepto del desarrollo sostenible y la gestión ambiental integral. El desarrollo sostenible es una forma de crecimiento que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades (Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente, 1987).

Posteriormente, la influencia de las fuerzas de la globalización de la economía y la decidida pérdida de posición política de lo ambiental condujeron a no considerarlo como una prioridad. Esta situación condujo a un nuevo paradigma del desarrollo en el cual el modelo económico productivista fue absorbiendo lo ambiental, dando paso a una visión utilitarista del medio ambiente, predominante en la actualidad, etapa que autores como Guhl & Leyva (2015) denominan como de privatización de la gestión ambiental.

Estas etapas mundiales también han caracterizado la evolución de las políticas ambientales en Colombia y sustentan una proposición clasificatoria para este documento y corresponde a la evolución de las instituciones del medio ambiente en Colombia. Así, durante el periodo 1968 a 2014 la formulación de las políticas ambientales, en parte, han sido resultado de las fuerzas globales de la internacionalización de la economía, de los precios de las materias primas y bienes básicos y restringida por los medios de hacer una gestión ambiental eficaz por parte del Estado, emanadas de su inhabilidad tradicional para ejercer la vigilancia territorial, en especial en las zonas más apartadas de la geografía nacional.

3.2. Las instituciones de Colombia y sus políticas ambientales durante la etapa conservacionista 1968-1990.

Esfuerzos importantes anteriores a esta etapa encaminada a la conservación de la flora y la fauna silvestres, se materializaron con la declaración de la primera área silvestre protegida en Colombia, la Reserva Biológica Nacional de la Macarena en 1948, la constitución del primer Parque Nacional Natural La Cueva de los Guácharos se da en 1960. Con la creación del Inderena³ en 1968 se expide el Estatuto de las Reservas del Sistema de Parques Nacionales. Con la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables en 1974, se define el Sistema de Parques Nacionales, las categorías y normas que rigen la administración y usos de estas áreas.

³ El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente, conocido como INDERENA, era una agencia gubernamental creada en 1968 para poner en práctica la política ambiental y promover el desarrollo verde en Colombia. Tuvo éxito en ayuda a crear el ambiente en el gobierno y la aceptación en la sociedad para mover la protección del medio ambiente en la agenda nacional.

En 1972 se lleva a cabo la conferencia de Estocolmo y como respuesta Colombia expide el Código Nacional de los Recursos Naturales en 1974⁴, mediante el cual se crea el Sistema de Parques Nacionales, las categorías y las normas que rigen la administración y usos de estas áreas. Pese a la creación de este código, la función de regular y dinamizar la legislación ambiental existente se dio sin contar con un norte claro a nivel de la gestión ambiental y sin disponer de una base institucional estructurada, consistente y coherente. Las funciones ambientales se ejecutaban en diferentes dependencias estatales sin mayor cohesión (Carrizosa, 2005).

En lo que respecta a la participación ciudadana, la arquitectura del sistema político cambió radicalmente en el marco de las políticas descentralizadoras de la década del 80 (Ley 11 de 1986) que dieron lugar a la institucionalización de espacios de participación ciudadana. Al respecto Velásquez y González (2003, p.50), afirman: “La gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas (alcaldes y concejales) tenían sobre las decisiones públicas”.

3.3. Las instituciones de Colombia y sus políticas ambientales durante la etapa del desarrollo sostenible: 1990-2002

La cumbre de Río⁵ en 1992 (Cumbre de la Tierra) tuvo numerosos efectos en las instituciones del país. Como respuesta a esta cumbre, el país estimulado por el momento internacional de lo ambiental, expidió la ley 99 de 1993 después de un proceso de concertación entre el gobierno nacional, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las comunidades indígenas y afrodescendientes, la sociedad civil organizada y la academia, entre otros actores. Mediante esta ley se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), dando a lo ambiental una altura política de mayor nivel en la administración pública y una noción integradora y holística. Además, se formulan los lineamientos e instrumentos que deben tener en cuenta las instituciones públicas, privadas, las comunidades y las personas en materia ambiental, con el fin de lograr un cambio de modelo de desarrollo hacia uno más equitativo y sostenible.

En este periodo se tomó conciencia de que el desarrollo de los pueblos no puede llevarse a cabo a costa del medioambiente: el crecimiento económico debe ser equilibrado con el medio donde se ejecuta, ya que la tierra y los recursos naturales donde se produce esa actividad económica es finita,

⁴ Esta normativa ambiental, modificó sustancialmente la relación del hombre con la naturaleza al considerar el ambiente como un patrimonio común y un bien sujeto de protección y tutela jurídica. El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente cuenta con 340 artículos y está dividido en 2 libros, el primero sobre el ambiente y el segundo de a propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales y renovables

⁵ La Conferencia, conocida como Cumbre para la Tierra, se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Fue un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo.

se acaba y se deteriora. De allí, la necesidad de preservar el medio en el cual se localiza la humanidad y la consecuente utilización racional de los recursos que de ella se producen, puesto que se considera a los recursos naturales ya no tan sólo como suministradores de materia prima, sino como patrimonio de todos, como riqueza que en sí misma debe ser salvaguardada. Este nuevo enfoque del desarrollo, es conocido con el nombre de desarrollo sustentable⁶. La ilustración 1 resume las principales evoluciones institucionales logradas durante esta etapa entre 1990-2002.

Se firmó y ratificó la Convención de Diversidad Biológica y se expidió la ley correspondiente. Con respecto del agua, se formularon lineamientos para la gestión del agua y la política para la gestión integrada de este recurso. En la dimensión de planificación del territorio se buscó orientar los planes de ordenamiento territorial (POT) mediante la definición de determinantes ambientales de carácter regional. El licenciamiento se utilizó como un instrumento de planificación territorial; se avanzó en la delimitación de páramos y humedales para protegerlos de la actividad minera y agropecuaria; se aumentó sustancialmente el área protegida a través de Parques Nacionales y se establecieron mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras como grupo étnico, además del reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que han ocupado tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del pacífico colombiano (Ley 70 de 1993).

3.4. Las instituciones de Colombia y sus políticas ambientales durante la etapa de la privatización de la gestión ambiental: 2003-2014

La evolución de las visiones y metas con respecto a lo ambiental en Colombia expresan los cambios que se han ido dando en el dominio de la geopolítica regional y de la globalización. A lo anterior se agrega el surgimiento de nuevas preocupaciones que han desplazado las ambientales, como son la seguridad, la lucha contra el terrorismo y la consolidación de la idea de disfrutar el presente sin considerar el futuro, es decir ignorando la sostenibilidad.

Esta subordinación implicó el acomodo de la agenda ambiental nacional a la globalización de la economía, con su orientación utilitarista y su visión cortoplacista, en la que predomina el interés por maximizar los intereses económicos inmediatos, excluyendo la existencia de los límites en la naturaleza y el imprescindible equilibrio dinámico que debe existir entre lo económico, lo social y lo ecológico, es decir con lo ambiental, indispensable para lograr la meta de la sostenibilidad.

⁶ Desarrollo Sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. Es decir, consiste en asegurar una mejor calidad de vida para todas las personas, ahora y en el futuro, y para ello es imprescindible que se armonice el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el bienestar social.

En Colombia esta situación de desequilibrio se ha evidenciado durante las últimas décadas por los conflictos en el territorio nacional, entre las llamadas “locomotoras del desarrollo”, especialmente en los últimos años la minero-energética y los pobladores de los territorios donde se pretenden desarrollar o se ejecutan los proyectos. Casos como los ocurridos en Santurbán o la Colosa con la minería del oro ilustran esta realidad, lo mismo que los impactos socioambientales de la agroindustria en la Orinoquia. La ilustración 2 resume las principales evoluciones institucionales logradas durante el periodo 2003 - 2014.

Las anteriores políticas ambientales han estado a cargo de las instituciones de gestión del medio ambiente. En la ilustración 3 se resume las instituciones de la gestión ambiental y las responsables de la formulación de la política ambiental a fin de proteger el patrimonio natural del territorio y garantizar el desarrollo sostenible, según la Ley 99 de 1993.

Los planes de desarrollo del periodo 1990 - 2014, la gobernabilidad ambiental de estas instituciones, y el crecimiento económico bajo los gobiernos de turno, se analizan en el siguiente capítulo.

4. LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERIODO 1990 - 2014. GOBERNABILIDAD AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EXAMINADOS DESDE UN ENFOQUE HISTÓRICO, CAMBIANTE E INNOVADOR EN EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

Con respecto de los Planes Nacionales de Desarrollo, Rodríguez,(2007) señala que el artículo 339 de la Constitución Nacional ordena que el Plan Nacional de Desarrollo debe contener las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental. Agrega que la Ley 152 de 1994 en su artículo 5, establece que “La parte general del plan contendrá lo siguiente: c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido”. Por lo tanto, el artículo y su desarrollo en la Ley 152 de 1994 elevan la dimensión ambiental al mismo nivel conferido a la política económica y social.

Por su parte la ESAP (2000) define el Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento a través del cual se articulan las propuestas de los aspirantes a la presidencia de la república con su gestión durante los cuatro años de gobierno. Para ello la Constitución y la Ley han ordenado la práctica de la planeación en Colombia. En tal sentido, la base del Plan, del presidente electo, son las propuestas conocidas como el programa de gobierno. Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la sociedad civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para la elaboración del mismo. De esta manera el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento legal por medio del cual se dan a conocer los objetivos de gobierno y su gestión y,

además, permite evaluar sus resultados. La planeación es la forma en la que se organizan las actividades concretas diseñadas previamente por un candidato a partir de su oferta para resolver problemas sociales y económicos que aquejan a una sociedad. Una vez que llega al Gobierno, como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

En términos técnicos al hablar de planear se habla de “generar un proceso sistemático para el futuro que, además de posibilitar una cultura metódica para articular el presente con el futuro, a partir del pasado y su realidad, permite trazar lineamientos tendientes al desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental de la sociedad” (ESAP, 2000).

En Colombia los periodos de Gobierno tienen la obligación constitucional de relacionar lo económico, lo social y lo ambiental a través de los Planes de Desarrollo Nacional. Esto porque la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII ordena articular en cada Plan los elementos económicos, sociales y ambientales. Al respecto señala que:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo, (Art. 339 CPC 1991).

En los planes de desarrollo del país, con excepción de la “Revolución pacífica” y del “Salto social”, no aparece expresada explícitamente política alguna que se ocupe de manera integral de los recursos naturales y el medio ambiente. Los programas de desarrollo elaborados hasta 1990, consideraron los recursos naturales desde sus perspectivas de aprovechamiento con un enfoque exclusivamente extractivo y de aprovechamiento de corto plazo.

4.1. La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1990 - 2014

El concepto de gobernabilidad ambiental en los planes de desarrollo hace referencia a la capacidad del Estado para implementar las políticas, planes, programas y estrategias que se plantean como metas respecto de la protección del medio ambiente. El desarrollo de esta gobernabilidad ambiental en los planes de desarrollo se analiza a continuación.

4.1.1 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1990-1994

En concordancia con la Constitución Nacional en lo que se refiere al medio ambiente, el Plan Nacional de Desarrollo en este periodo identifica la estrategia ambiental como una de las cuatro decisivas para la gobernabilidad del país.

De la lectura de los aspectos ambientales del Plan de Desarrollo se puede acotar que en esta administración, la política ambiental estuvo orientada a crear la institucionalidad para la gestión ambiental y formular políticas orientadas al uso, conservación y restauración de los recursos naturales con el fin de garantizar el desarrollo sostenible. En el cuatrienio se sancionó la Ley 99/93 y se institucionalizó el SINA como ente rector de la gestión ambiental. La política buscó comprometer de manera activa los sectores productivos privados, el gobierno y la ciudadanía, en la generación de los recursos humanos, científicos, productivos, económicos, legales y operativos que permitieran la conservación y recuperación de la base natural del país, de manera que se garantizara a las generaciones futuras una oferta ambiental suficiente sobre la cual sustentar un sano desarrollo económico y social, (Tobasura, 2006).

En materia económica durante la década de los noventa, Colombia experimentó una serie de reformas profundas enmarcadas en el llamado “Consenso de Washington⁷”.

El desempeño colombiano en materia económica no se alejó de las tendencias regionales. En la primera mitad de los noventa, el producto creció a tasas importantes, el desempleo descendió y la inflación se redujo. Sin embargo, en la segunda mitad de la década se presentó una desaceleración sostenida de la economía que culminó con una caída de la actividad económica de 4,2% en 1999, cifra sin precedentes en la historia económica nacional de las últimas décadas, aumentos alarmantes en las tasas de desempleo, fuertes alzas en las tasas de interés y ataques contra el peso que obligaron a las autoridades económicas a abandonar el régimen cambiario vigente. Desde entonces, aunque se retornó a ritmos de crecimiento positivos, éstos han sido bajos e inestables.

Durante el periodo analizado, en nuestro país se implementaron una serie de políticas neoliberales que introdujeron las políticas de apertura de la economía y de liberación de los mercados, promoviendo a los sectores intensivos en recursos naturales –como el petróleo, el carbón, o actividades agrícolas con exigencias de alta tecnología –, y a los sectores de servicios no transables –como el comercio o las actividades financieras y especulativas–, a costa de los sectores con mayor

⁷ El concepto como tal fue acuñado por el economista británico John Williamson en un artículo publicado en 1989, donde enunciaba una serie de medidas de estabilización y ajuste de las economías respecto a las cuales determinadas instituciones con sede en Washington —mayormente el FMI y el BM, así como el gobierno y la Reserva Federal de EE. UU

potencial para jalonar al resto de la economía y generar más desarrollo, como los sectores industriales y aquellos que requieren mano de obra intensiva. Aunque el modelo económico de la apertura que se adoptó desde comienzos de los noventa también generó más inestabilidad, porque permitió la libre entrada y salida de capitales internacionales y porque el Banco de la República, al volverse independiente, enfocó sus políticas en el objetivo de reducir la inflación, más que en estabilizar el tipo de cambio y en mantener un nivel bajo de tasas de interés (Lora, 2013).

El Plan de desarrollo del presidente Gaviria, planteó como objetivos principales (Osorio, 2015) disminuir la intervención del Estado haciendo que se concentre en sus funciones básicas; elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos necesitados; obtener una tasa de crecimiento del cinco por ciento anual promedio, disminuir los niveles de desempleo, y lograr la duplicación del ingreso per cápita en treinta años (Montenegro, 1991)

En este periodo se dio la llamada apertura económica, para lo cual, en octubre de 1990, el Conpes estableció un nuevo cronograma de ejecución de las reformas del régimen de importaciones y de la desgravación arancelaria para el periodo 1990-1994 (Documento Conpes 2494, octubre 29 de 1990).

Se establecieron como lineamientos la eliminación de las licencias previas de importación durante el último trimestre de 1990 y sólo se mantendrían en este régimen los bienes bajo el mecanismo de franjas de precios, bienes amparados por razones de seguridad nacional y otros productos agropecuarios; se mantuvieron los niveles de protección, incluso aceptándose subir los aranceles para los bienes que así lo requiriesen; se disminuirían de 14 a 7 los niveles arancelarios, con el ánimo de simplificar la estructura tarifaria. Se deseaba llegar a tres niveles antes de tres años;

Se reduciría de manera gradual el nivel promedio de aranceles y la sobretasa. La desgravación arancelaria se iniciaría en 1991, con rebajas al final del año. El programa, buscaba eliminar el sesgo antiexportador:

Se adoptó el sistema de precios de referencia y oficiales para las importaciones de textiles, confecciones, algunos productos agrícolas y automotores, en lo referente al control de las prácticas desleales. Además, en este mismo sentido, se implementaron medidas legales para contrarrestar los aumentos de importaciones que perjudicaran la producción nacional y el fenómeno del dumping.

El PIB registró una tasa promedio de crecimiento del 4.5% anual en el periodo 1990-1995, mientras la industria manufacturera presentó un crecimiento anual que osciló entre el 1.2% en 1990 y el 6.3% en 1993. Varios sectores se favorecieron del menor costo relativo de las importaciones -maquinaria y

equipos, materias primas, mientras que el fomento de la demanda interna impulsó el crecimiento de los sectores productores de bienes de consumo durable, (Garay L. J., 1998).

Las importaciones aumentaron al tiempo que las exportaciones cayeron, como proporción del PIB. El proceso de revaluación real se mantuvo hasta mediados de 1994, lo cual afectó negativamente el objetivo de dinamizar y diversificar las exportaciones nacionales. La misma revaluación, coincidiendo con la disminución de las restricciones cuantitativas, favoreció el crecimiento de las importaciones y si bien las de bienes de capital crecieron 19.8% entre 1990 y 1996, se observó un verdadero auge de importaciones de bienes de consumo las cuales crecieron en promedio, entre 1990 y 1996 un 33%, con un máximo de 1100% entre 1992 y 1993.

A continuación se presentan las políticas propuestas en los Planes de Desarrollo con el objeto de generar crecimiento económico y posteriormente se presentan los resultados que en materia de crecimiento económico lograron estas políticas.

4.1.2 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1994-1998

En este periodo de gobierno se propició el crecimiento de las instituciones ambientales. Con respecto del Plan de desarrollo “Salto social”, este plan invocó los principales deberes ambientales del Estado, contemplados en la Constitución Política de 1991, recogidos en la Ley 99 de 1993, los cuales se tradujeron en planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible; conservación, restauración o sustitución; y la protección de la diversidad e integridad del ambiente. La política ambiental tuvo como fundamento el desarrollo humano sostenible, con los objetivos de: “Promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, promover la producción limpia, desarrollar la gestión ambiental sostenible e incorporar la dimensión poblacional en los procesos de planificación” (Tobasura, 2006).

El Plan de desarrollo del presidente Samper “El Salto Social, 1994 –1998” planteó como objetivos (Osorio, 2015) lograr que la política social jugara un papel protagónico en el desarrollo nacional, consolidar al Estado como orientador del desarrollo, lograr mayores niveles de equidad, impulsar una política de empleo por medio de instrumentos macroeconómicos, fortalecer la pequeña propiedad y la capacitación laboral; alcanzar un crecimiento de la economía entre 5.2 y un 5.7 y de un 3.7 por ciento del ingreso per cápita en el periodo del plan (Osorio, 2015).

En política ambiental se propuso promover una nueva cultura del desarrollo, formar un nuevo ciudadano colombiano en lo productivo, en lo social, en lo político, en los derechos humanos, en el

respeto a la naturaleza, así como integrar los objetivos económicos, sociales y ambientales e impulsar el empleo productivo y la educación y la lucha contra la inflación.

La administración de Samper contempló una estrategia de modernización y reconversión industrial, con el objetivo de lograr una mayor competitividad y darle un empuje al sector manufacturero, con miras al mercado internacional.

Como parte de la estrategia exportadora, mediante la cual se buscaba contrarrestar la caída de las exportaciones menores, desde 1994 se promovieron los acuerdos sectoriales de competitividad, al amparo de los cuales se adelantaron rebajas en aranceles para materias primas, bienes de calidad con destino al sector textil y metalmeccánico. Dichas reducciones en los aranceles modificaron la estructura de protección favoreciendo relativamente a los diferentes sectores industriales importadores de estos bienes. Para el periodo 1994-1998, la tasa promedio del crecimiento económico fue del 4,13%, por debajo del 5,70% proyectado para el periodo, (Garay J. , 2004)

4.1.3 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 1998-2002

Durante este periodo de gobierno se continuó con el crecimiento y fortalecimiento de la gobernabilidad de las instituciones ambientales. Se resalta que este Plan, en sus aspectos ambientales, buscó garantizar la internalización de las variables ambientales en la formulación y ejecución de las políticas públicas sectoriales, regionales y macroeconómicas. Para garantizar resultados concretos en la calidad del ambiente se propuso incrementar la articulación, prioridades y focalización de las acciones y promover la intensa, amplia y eficaz participación de los actores sociales e institucionales, mediante acuerdos y responsabilidades compartidas con instrumentos para su evaluación y seguimiento, que permitieran medir la efectividad de la gestión en el tiempo. Al respecto, aspectos de la política fueron el agua como eje articulador de la política; la educación y la concienciación ambiental, como estrategias para transmitir e intercambiar conocimientos, técnicas y prácticas sociales y construir valores y principios, (Tobasura, 2006).

En lo que respecta al Plan de desarrollo del presidente Pastrana, “Cambio para construir la paz”, se plantearon como objetivos principales (Osorio, 2015). Alcanzar un crecimiento sostenible con cohesión social y paz; reducir el desempleo; contribuir a la generación de una cultura de paz; promover social y económicamente a la población y mejorar la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos (DNP, 1998).

Después de las relativamente altas tasas de crecimiento en la primera mitad de la década de 1990, la economía colombiana comenzó desde 1996 un fuerte proceso de desaceleración que culminó en

una de las crisis más agudas del siglo XX. Una caída del producto de 4,2% en 1999; aumentos, quizás, sin precedentes en las tasas de desempleo; fuertes ataques cambiarios y alzas drásticas en las tasas de interés, configuraron un cuadro dramático que empezó a ser superado desde el 2000, (Rhenals y Torres, 2003).

4.1.4 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 2002-2006

En el primer gobierno del presidente Uribe, se generó un debilitamiento de la primera autoridad ambiental del país y de las autoridades ambientales regionales representadas respectivamente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y en las Corporaciones Autónomas Regionales (Rodríguez M. , 2007).

La política ambiental en este gobierno se sintetiza en cinco programas de la denominada “estrategia de sostenibilidad ambiental”: La conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales; manejo integral del agua; generación de ingresos y “empleo verde”; sostenibilidad ambiental de la producción nacional; planificación y administración eficiente del medio ambiente, (Tobasura, 2006).

En este periodo presidencial se otorgó menos importancia al tema ambiental, lo que desde un principio fue incuestionable por el debilitamiento del organismo rector y primera autoridad ambiental del país cuando se crea el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) como resultado de la fusión del Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales con el Ministerio de Desarrollo, perdiéndose el estatus que tenía el manejo ambiental en el contexto de los tres anteriores Planes de Desarrollo. Lo anterior, sumado al debilitamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, se expresa también en el debilitamiento de la política ambiental al sacrificar la protección del medio ambiente en aras de los objetivos del crecimiento económico de corto plazo. Al respecto, el Consejo Nacional de Planeación conceptuó: “El documento no asume en forma coherente lo que implica la sostenibilidad ambiental y, por el contrario, con frecuencia lo ambiental aparece como un asunto marginal de la gestión sectorial. En últimas, este hecho expresa una carencia de preocupación estructural por el tema”, (CNP, p.55, 2003).

El debilitamiento de la política y la gestión ambiental se refleja en la inadecuada asignación de recursos presupuestales del Plan de Inversiones 2003-2006, al presentarse una reducción aproximada del 50% en relación con lo ejecutado en el periodo 1999-2002. La institucionalidad ambiental durante el primer periodo de gobierno del Presidente Uribe, comparado con lo ocurrido en el periodo 1993-2002 y representada en el MAVDT, experimenta un grave proceso de involución y deterioro. Mance, (2006) observa que a partir de la reforma ambiental realizada

durante el gobierno de César Gaviria, en los gobiernos de los presidentes Samper y Pastrana se adelantó un proceso de consolidación de la institucionalidad y de continuidad en la política ambiental. Subraya que esa consolidación fue restringida como consecuencia de la vulnerabilidad del Ministerio del Ambiente a los cambios en lo político, (Rodríguez M. , 2007).

Se expidió la resolución 0809 de 2006 sobre residuos peligrosos y la Ley General Forestal de 2006. Estas normas generaron gran debate desde el punto de vista del significado que tuvieron en el alejamiento del Minambiente de “la visión subyacente a los preceptos constitucionales y a la visión que predominó en la cartera ministerial en el periodo 1990-2002 (Rodríguez M. , 2007).

El debilitamiento de la capacidad del Minambiente para adelantar con eficiencia las diversas funciones (Ley 99) de intervención en la definición de las políticas ambientales sectoriales con el propósito de asegurar que en estas se incorporaran apropiadamente las consideraciones ambientales, se acentuó como consecuencia de la desaparición durante este gobierno de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, de la abolición de algunas unidades ambientales establecidas en entidades públicas como, por ejemplo, en el Ministerio de Salud y el debilitamiento de otras unidades ambientales, como por ejemplo la ubicada en el Instituto Nacional de Vías que llegó a ser considerada como una de las unidades ambientales más avanzadas de Latinoamérica en el tema ambiental (Quintero y Sánchez, 1998).

El Plan de desarrollo del presidente Uribe, en su primer mandato, “Hacia un estado comunitario, plan de desarrollo 2002 – 2006”, planteó como objetivos principales (Osorio, 2015) la seguridad democrática como requisito básico para el cumplimiento de los otros objetivos y como medio para el logro del control del territorio nacional, combate a las drogas, fortalecimiento de la justicia, desarrollo de zonas deprimidas, protección de los derechos humanos, fortalecimiento de la convivencia y los valores; el crecimiento económico sostenible y generación de empleo, utilizando como medios la vivienda y la construcción, explotación de hidrocarburos, transportes, servicios públicos, ciencia y tecnología, sostenibilidad ambiental, política comercial; la equidad social que contaba como medios la revolución educativa, seguridad social, economía solidaria, micro, pequeña y mediana industria, prevención de riesgos naturales, fortalecimiento de grupos étnicos, apoyo a la mujer, apoyo al deporte, la eficiencia y transformación del Estado, estableciendo como medios el control de las finanzas públicas, la corrupción, la ineficiencia, reforma de la administración, ordenamiento territorial y descentralización.

En 2002 (DANE, 2002) la economía creció 2,5% e inició un ciclo de expansión a partir de 2003,

jalonado por un ciclo ambiente de la economía mundial, las privatizaciones realizadas de empresas estatales, la venta de empresas del sector privado a empresas extranjeras, las remesas de los colombianos en el exterior (nuevo renglón de exportación de mano de obra), la confianza ofrecida a los inversionistas con seguridad jurídica y muy generosos beneficios y por la política de derrotar a los grupos violentos y crear un ambiente de trabajo seguro. En 2003 el PIB creció 3,9%, en 2006 llegó a un máximo de 7,1%. En el periodo ascendente del ciclo de 2003-2007, el crecimiento promedio del producto interno fue de 5,48%, siendo los sectores de la construcción y minas y canteras los de mayor dinamismo.

4.1.5 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 2006-2010

En el segundo Gobierno del Presidente Uribe se identificaron las principales recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación (CNP) en la construcción del capítulo ambiental y fueron acogidas por el Gobierno Nacional, un hecho que contrastó con la situación presentada en 2003 cuando el Gobierno prácticamente no aceptó ninguna de las recomendaciones hechas por el CNP en relación con el “Plan Ambiental” (Rodríguez M. , 2007).

Respecto del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el capítulo ambiental, se efectuaron recomendaciones específicas sobre cada uno de los apartes de la sección correspondiente a medio ambiente de las bases del Plan: principios, planificación ambiental en la gestión territorial, gestión integrada del recurso hídrico, conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles, prevención y control de la degradación ambiental y fortalecimiento y ajuste del sistema. Formó parte de uno de los ocho capítulos del plan; se incorporó la sostenibilidad ambiental y la visión ecosistémica entre los principios orientadores de la gestión ambiental; se puso un mayor énfasis en la protección del medio ambiente marino mediante la inclusión de la sección “Gestión integral de costas y mares” ; se formularon las políticas específicas para las regiones Amazónica y del Pacífico y el fortalecimiento de la capacidad para la incorporación de los criterios ambientales en las políticas sectoriales, en particular del Departamento Nacional de Planeación.

El Plan de Desarrollo del segundo mandato del Presidente Uribe impulsó la participación ciudadana, que era connatural al Estado Comunitario. El modelo implícito en el Estado Comunitario buscaba cinco principios fundamentales seguridad democrática, respeto a las libertades públicas, construcción de cohesión social, transparencia y respeto la independencia de instituciones del

Estado. En el periodo se obtuvo una tasa promedio de crecimiento de la economía del 4.7%, inferior al 5 % esperado.

4.1.6 La gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico, 2010-2014

En este periodo se hizo un amplio reconocimiento de la relación directa entre el deterioro ambiental, el aumento de la pobreza y su carga desproporcionada sobre los segmentos más vulnerables de la población y se incluye en el capítulo VI el tema de la sostenibilidad y prevención del riesgo (PND 2010- 2014).

La gobernabilidad ambiental durante este periodo, se centró en el propósito de asegurar un desarrollo económico y social que cumpliera con parámetros de sostenibilidad, minimizara los impactos por el cambio climático, cambiara la tendencia del deterioro ambiental y disminuyera los procesos inadecuados de ocupación, uso del territorio y del recurso hídrico. Se buscó promover una gestión ambiental integrada y compartida por los diversos sectores económicos y sociales del país.

El Plan resalta la importancia de la gestión del riesgo de desastres, incluido como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y seguridad de las comunidades, como estrategia para responder ante la vulnerabilidad del país frente a desastres naturales, junto con la prioridad de consolidar una canasta energética eficiente que permitiera alcanzar el desarrollo sostenible, económico y social esperado. Se implementó la Política Nacional de Cambio Climático, la cual contempló cuatro herramientas: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono; Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de Ecosistemas y Estrategia para la Protección Financiera ante Desastres. Esta última se relacionó con el fenómeno climático de la “Niña”.

Con respecto a la formulación de políticas que permitieron reducir el riesgo de desastres, el Ministerio de Hacienda publicó el documento “Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza”, en el cual se definieron los objetivos de política y las acciones orientadas a reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado en los próximos años. Así mismo, el Ministerio de Vivienda, elaboró la guía metodológica para realizar el inventario nacional de asentamientos en alto riesgo de desastres y desarrolló un aplicativo en la Internet que permitió consolidar dicha información a escala nacional. Este insumo fue de gran relevancia para identificar tanto la demanda de vivienda de la población en asentamientos de alto riesgo de desastres en el ámbito nacional, así como para determinar las necesidades de intervención del riesgo a escala municipal

Dado que el Fenómeno de La Niña (ola invernal) 2010-2011 afectó a cerca de tres millones y medio de personas en 28 departamentos, el Distrito Capital, 1.028 municipios, el gobierno nacional declaró la situación de desastre nacional en el territorio colombiano⁸ y el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de calamidad pública⁹. Estas medidas, impulsaron la creación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con el programa “Un Billón de Pesos”, el cual tuvo por objeto atender, mitigar y recuperar las zonas afectadas por la segunda temporada de lluvias en 2011-2012, provenientes del fenómeno de la Niña.

El objetivo de la política pública en el Plan de Desarrollo 2010-2014, fue “garantizar la recuperación y el mantenimiento del capital natural y de sus servicios eco sistémicos, como soporte de crecimiento económico y apoyo a las locomotoras para la prosperidad democrática”. La meta fue la de generar, por medio de estas locomotoras, 2,4 millones de empleos nuevos hasta el 2014, y formalizar 500.000 puestos que eran informales. Todo ello, con el fin de reducir el desempleo por debajo del 9 por ciento en el 2014, y del 6 por ciento para el 2018.

Como consecuencia de estos impulsos el sector minero-energético juega desde 2002 un papel significativo por sus aportes a los ingresos corrientes de la Nación y de algunas regiones del país. Específicamente, contribuye a las finanzas públicas con impuestos de renta, patrimonio e IVA, como lo hacen el resto de las actividades productivas, pero también genera un aporte específico del sector por medio de las regalías. En el periodo se obtuvo una tasa promedio de crecimiento de la economía del 4.87%, inferior al 6 % esperado.

4.2. El enfoque histórico, en el uso sostenible de los recursos naturales y el crecimiento económico resultante de las políticas económicas de los Planes de Desarrollo 1990-2014.

Con respecto a la gobernabilidad ambiental y el crecimiento económico en el periodo 1990 a 2014, se encontraron – como se expone en el presente capítulo - desarrollos de política conexos con los efectos de gobernabilidad ambiental creciente, así como de deterioro de esta gobernabilidad en pro de políticas economicistas. Se anota que, en todos ellos, se han ponderado y favorecido los de carácter económico, en razón, entre otras cosas, a la lógica del modelo económico imperante, que busca que sea el mercado el instrumento que promueva la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, la equidad social y la reducción de la pobreza. Lo anterior, a pesar de que

⁸ Decreto 4579 de 2010.

⁹ Decreto 4580 de 2010.

Colombia fue uno de los primeros países de América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

Al analizar en este capítulo los planteamientos de la gobernabilidad ambiental frente al crecimiento económico en los Planes de Desarrollo se evidencia ostensiblemente el privilegio que se otorga a los incentivos de carácter económico, en razón de las virtudes que éstos parecen tener a la hora de su aplicación. Autores como Tobasura (2006), Guhl & Leyva (2015), Rodríguez (2011) Carrizoza (2002) coinciden en términos generales que al examinar la historia de las instituciones ambientales del mundo y las colombianas, estas se han desenvuelto siguiendo patrones que pueden clasificarse inicialmente de orden clásico en una primera etapa, es decir, de consideraciones sobre recursos naturales ilimitados, caracterizados por valores centrados en la supremacía de los seres humanos sobre la naturaleza a la que deben dominar para poderla usufructuar.

La segunda etapa institucional, denominada conservacionista, puede catalogarse igualmente como productivista, la cual es similar a la política ambiental clásica en cuanto se refiere a los valores que la sustentan, pero que difiere de ella en que el Estado se constituye en el actor principal del desarrollo económico y social del país, lo cual se tradujo en una política intervencionista centrada en el Plan de Desarrollo como principal instrumento orientador de la gestión pública.

Una tercera etapa sería la que corresponde a una política de desarrollo sostenible y que surge como consecuencia tanto de un cambio de valores en las relaciones del ser humano con la naturaleza como en un cambio del rol del Estado. La sociedad se considera hasta cierto punto un elemento más de la naturaleza y el Estado deja de ser el responsable del desarrollo de la sociedad y pasa a ser el garante de las reglas de juego para que los agentes económicos y sociales alcancen sus objetivos.

Finalmente, una etapa denominada de privatización de la Gestión ambiental, “basada en una concepción reduccionista empresarial del medio ambiente, es la predominante en la actualidad (Guhl y Leyva, 2015).

Lo anterior, en atención a que, según el predominio de la teoría de naturaleza económica, el mercado permite que, al igual que otros bienes, si cualquier recurso, incluyendo los naturales, se torna más escaso, entonces de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, aumentará su precio y descenderá su consumo, evitando así su agotamiento. La ilustración 4 describe las etapas de la evolución de la política ambiental de Colombia durante el periodo 1968 a 2014.

La ilustración 5 resume el crecimiento económico en términos del PIB tanto a precios corrientes como a precios constantes de 1970. Exhibe el PIB per cápita¹⁰ en precios constantes para el periodo 1990 a 2014. De resaltar el crecimiento del PIB per cápita por encima del 5% en la primera mitad de la década de 1990 como resultado del aumento de la demanda interna de bienes de consumo durables. Igualmente, rescatable el crecimiento del PIB per cápita por encima del 5% en el primer gobierno del presidente Uribe, impulsado por el periodo expansivo de la economía mundial como se mencionó y del auge del sector minero energético, y de porcentajes similares de crecimiento en el periodo 2010-2014 por esta última razón, especialmente.

ILUSTRACIÓN 5 Crecimiento económico en los planes de desarrollo 1990-2014

año	biliones de dólares		per cápita, US\$		crecimiento, % precios constantes
	precios corrientes	precios 1970	precios corrientes	precios constantes	
1990	56.9	24.4	1751	4.3	
1991	58.3	24.9	1749	4	
1992	62.4	25.9	1821	4	
1993	72.2	27.3	2061	5.7	
1994	95.3	28.8	2606	5.1	
1995	110.3	30.2	2965	5.2	
1996	115.8	30.9	3076	2.1	
1997	127.2	31.9	3329	3.4	
1998	117.5	32.1	3015	-0.57	
1999	102.9	30.8	2604	-4.2	
2000	99.9	31.7	2514	2.9	
2001	98.2	32.2	2426	1.7	
2002	98	33	2382	2.5	
2003	94.6	34.3	2276	3.9	
2004	117.1	36.1	2799	5.3	
2005	146.6	37.8	3473	4.7	
2006	162.6	40.3	3815	6.7	
2007	207.4	43.1	4816	6.9	
2008	244	44.7	5622	3.5	
2009	233.8	45.4	5315	1.7	
2010	287	47.2	6482	14	
2011	335.4	50.3	7534	6.6	
2012	369.7	52.3	8195	4	
2013	380.1	54.9	8307	4.9	
2014	377.7	57.4	8179	4.6	

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PLANES DE DESARROLLO 1990-2014

César Gaviria Trujillo: La Revolución Pacífica, Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994

Ernesto Samper Pizano: El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998

Andrés Pastrana Arango: Cambio para construir la paz, Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002

Álvaro Uribe Vélez: Hacia un Estado Comunitario, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

Álvaro Uribe Vélez: Desarrollo para todos, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

Juan Manuel Santos Calderón: Prosperidad para todos, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

La ilustración 6, resume los resultados obtenidos en el periodo 1990-2014 en términos del crecimiento del PIB, los compara con los resultados de cada uno de los planes había proyectado en los segmentos que los planes dedicaron a establecer la consistencia macroeconómica de los mismos, y se calcula la diferencia entre los proyectado y lo obtenido en materia de crecimiento.

¹⁰ Nota: La Definición de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita corresponde a una variable que indica el PIB por paridad del poder adquisitivo dividido por la población al 1 de julio de ese mismo año. Fuente: CIA World Factbook

ILUSTRACIÓN 6 Resultados del crecimiento del PIB 1990-2014

Plan de Desarrollo	Periodo	Obtenido	Proyectado	Diferencia
		% PIB prom	% PIB prom	% PIB prom
"La revolución pacífica"	1990 -1994	3,93	4,35	-0,42
"El Salto Social"	1994-1998	4,13	5,70	-1,57
"Cambio para construir la paz"	1998-2002	0,62	2,60	-1,98
"Hacia un estado comunitario"	2002-2006	4,12	3,22	0,90
"Estado comunitario: desarrollo para todos"	2006-2010	4,70	5,00	-0,30
"Prosperidad para todos"	2010-2014	4,87	6,00	-1,13
Promedios del periodo estudiado	1990-2014	3,73	4,48	-0,75

El promedio proyectado de crecimiento del PIB para el periodo 1990 a 2014 (con base al proyectado en cada cuatrienio) fue del 4.48% y la tasa crecimiento promedio obtenida fue de 3.73 % anual, una tasa inferior promedio de 0.75%. A partir de 2003 se observa una tendencia ascendente del PIB que coincide con la etapa de expansión de la economía mundial. Se presenta un periodo de contracción de la economía del 2008 al 2010, el cual se puede explicar, en parte, por las consecuencias de la crisis financiera originada en Estados Unidos a finales de 2007.

El PIB no mide adecuadamente los cambios que afectan al bienestar, ni permite comparar correctamente el bienestar de diferentes países y no toma en cuenta la degradación del medio ambiente ni la desaparición de los recursos naturales a la hora de cuantificar el crecimiento (Stiglitz, 2003).

Es importante expresar que en este caso se ha medido lo que se conoce como "Producto Interno Bruto" y que corresponde a la suma de todos los bienes y servicios finales que produce un país o una economía, elaborados dentro del territorio nacional tanto por empresas nacionales como extranjeras, y que se registran en un periodo determinado.

El PIB es usado frecuentemente como una medida del bienestar material de una sociedad. Eso motiva que políticamente se usen las cifras de crecimiento económico del PIB como un indicador de que las políticas económicas aplicadas son positivas. Sin embargo tanto Simón Kuznets¹¹, uno de los creadores de la contabilidad nacional que dio lugar al uso del PIB como indicador económico, como otros autores, han criticado el uso del PIB como sinónimo de bienestar social¹².

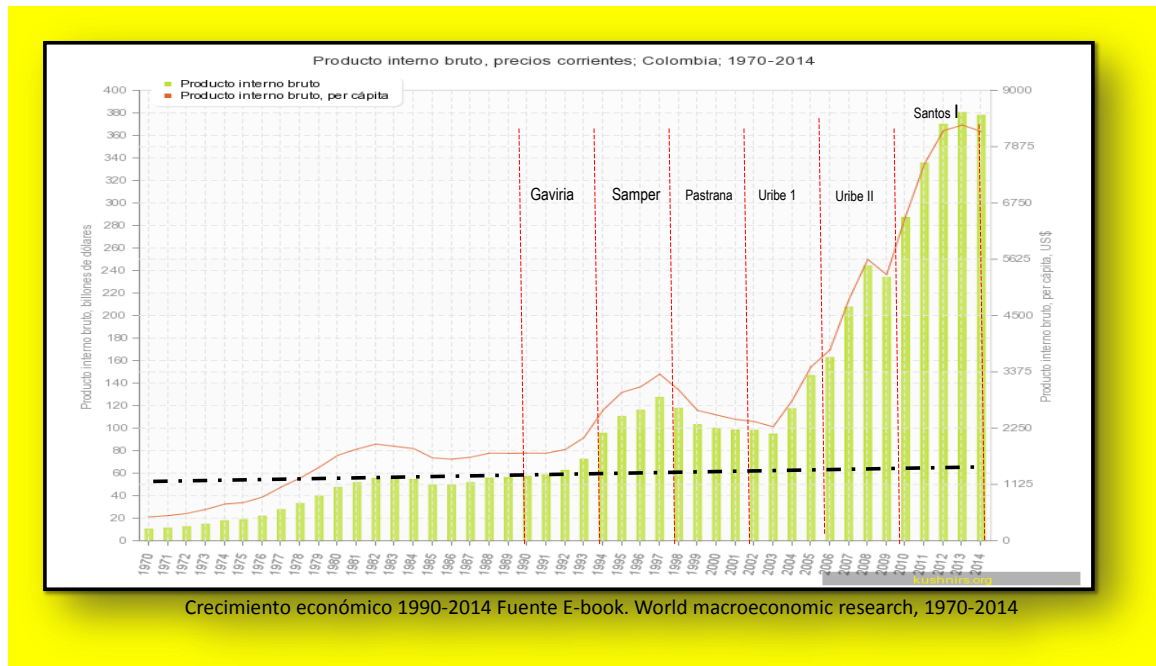
¹¹ Las críticas al uso del PIB como indicador del bienestar no son nuevas, se han dado desde su invención por el propio Simon Kuznets en 1935, quien lo diseñó principalmente como una herramienta para cuantificar la producción de una economía, precisando que para medir el bienestar económico de una nación se necesita determinar la distribución de los ingresos personales.

¹² El PIB no mide adecuadamente los cambios que afectan al bienestar, ni permite comparar correctamente el bienestar de diferentes países[...] no toma en cuenta la degradación del medio ambiente ni la desaparición de los recursos naturales a la hora de cuantificar el crecimiento (Stiglitz ,2013)

El PIB no es un indicador de calidad de vida o bienestar integral, tan solo material. Solamente utiliza variables contables que puedan expresarse directamente en términos monetarios y, por tanto, prescinde de aspectos como los costes ecológicos o los costes sociales: el impacto ecológico de la producción, las desigualdades en la distribución de la riqueza, las desigualdades de género, etc.

Por todas estas consideraciones, se suele interpretar el PIB según su evolución: es decir, si es ascendente durante un periodo, la economía estará *creciendo*, si descendiera, estaría en *recesión*.

Ilustración 7. Valores del PIB y del PIB per cápita, periodo 1990-2014



5. LOS INDICADORES DE GESTIÓN AMBIENTAL

Este capítulo tiene como objetivo específico identificar cuáles han sido los resultados de la gestión ambiental de las instituciones ambientales de Colombia durante el periodo 1990-2014. Para ello se examinan las funciones misionales, las instrumentales, las estratégicas y la situación de los recursos financieros destinados a las instituciones ambientales durante el periodo analizado

5.1. Indicadores de las funciones misionales de las instituciones del medio ambiente, 1990 – 2014

Lo misional, es entendido como lo que va conexo con la misión de una entidad o qué es lo que hace, hacia dónde va la razón de ser de la entidad que en este caso es el Ministerio del Ambiente.

Dos tipos de documentos de políticas públicas se han considerado importantes en este segmento de la investigación. Uno, los documentos públicos ambientales del orden nacional, y dos, los convenios

multilaterales y bilaterales en asuntos ambientales firmados en razón a su incidencia en las políticas públicas internas.

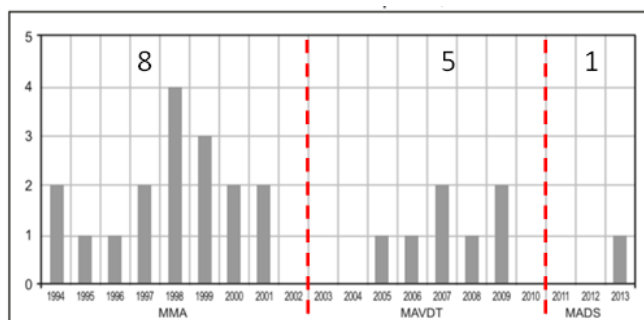
ILUSTRACIÓN 8. Documentos públicos ambientales, periodo 1994 - 2013

Periodo/Asunto	Ambiente, cultura y desarrollo	Agua	Diversidad biológica	Sustancias nocivas y peligrosas	Salud	Atmósfera	Clima	Mar y recursos marinos	Hidrocarburos	Total
Ministerio del Medio Ambiente, 1994-2002	4	2	3	3				1		13
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2003-2010	3	4			3	2	1		1	14
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2011-2013	1		1							2
Total	8	6	4	3	2	2	1	1	1	

Fuente: Elaboración de Guhl y Leyva (2015) con base en MADS (2013) y DNP (2013).

Es de resaltar la cantidad total de documentos públicos ambientales aprobados por materias y periodos. Para ello, se han establecido tres periodos. En los tres se evidencia que los gobiernos han enfocado sus esfuerzos en asuntos relacionados con los objetivos que cada uno se había propuesto con los Planes de Desarrollo. Así, por ejemplo, en diversidad biológica en el primer periodo (1994-2002) se aprobaron tres políticas, en el siguiente (2003-2010) no se aprobó ningún documento público ambiental relacionado con la misma. Y en el periodo 2011-2013 se formuló una política. Lo anterior permite afirmar que, durante los últimos veinte años, el periodo durante el cual se aprobaron más documentos públicos ambientales fue, precisamente, el periodo 2003-2010 que corresponde al del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

ILUSTRACIÓN 9. Cantidad de convenios multilaterales y bilaterales en asuntos ambientales firmados por año 1994-2013



Fuente: Elaboración de (Guhl & Leyva, 2015) con base en datos Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013.

Como se observa con respecto a la influencia de la agenda internacional ambiental en el ámbito nacional, se puede decir que en la década del noventa y principios del 2000 fue muy activa, tal como lo indican los convenios firmados por Colombia luego de las convenciones de biodiversidad y cambio climático que se establecieron en Río 1992. La ilustración sugiere que el entusiasmo por lo ambiental que embargó a la comunidad internacional y a Colombia a principios de los noventa ha ido disminuyendo, como resultado del nuevo papel otorgado al sector privado como líder de la gestión ambiental a partir del 2003.

Para el análisis de indicadores misionales se consideraron tres periodos 1994-2002, 2003-2010 y 2011- 2013, ya que corresponden a tres reformas institucionales profundas, que responden a las visiones y consideraciones de los gobiernos con respecto a lo ambiental, en las cuales la primera estuvo regida por el Ministerio del Medio Ambiente; la segunda por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la tercera todavía en desarrollo, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al respecto, la caracterización de estos tres periodos se hizo teniendo en cuenta la formulación de políticas públicas ambientales, las normativas y regulación y el licenciamiento ambiental.

Durante el periodo 1994-2002, en lo referente a la formulación de políticas públicas ambientales, se aprobaron más políticas ambientales que en el resto de los periodos analizados, con un total de cinco, entre ellas las de biodiversidad, bosques, gestión integral de residuos sólidos, producción más limpia, y la política para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.

En lo referente al licenciamiento ambiental, elemento clave para la defensa del medio ambiente, se resalta que durante este periodo el proceso de licenciamiento mantuvo un rigor conceptual y metodológico, que dio lugar a lo que se conoce como la etapa de mayor fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

En el periodo 2003-2010, la institución rectora del medio ambiente fue el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Los objetivos de este Ministerio estuvieron dirigidos principalmente a mejorar la calidad de vida y reducir las necesidades básicas insatisfechas (NBI), fomentar el crecimiento económico y a incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado mediante un rediseño de sus instituciones (MADS, 2013). En ese sentido, el propósito central del MAVDT) fue contribuir a la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, confirmando lo que algunos de los expertos consultados expresaron sobre la relegación de lo ambiental a un segundo plano.

En cuanto a la formulación de políticas públicas ambientales, durante el periodo 2003-2010, bajo la orientación del MAVDT, se trabajaron cuatro políticas: la de la gestión integral de los residuos peligrosos, la de gestión ambiental urbana, la de prevención y control de la contaminación del aire y la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico.

Se anota que durante este periodo no solo se aprobaron menos políticas ambientales por año, sino que también los asuntos ambientales perdieron importancia, frente a otros como los servicios públicos, el desarrollo territorial y los económicos, que se convirtieron en el eje central del Ministerio, al encontrarse directamente relacionados con los derroteros generales del gobierno de turno.

Los lineamientos, bases de política y documentos de política ambiental aprobados durante el periodo 2003-2010 por parte del MAVDT, estuvieron formulados por ocho documentos Conpes, los cuales se resumen así.

En lo que respecta al clima, se formuló la estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático (Documento Conpes 3242). En cuanto a la política de agua potable y saneamiento básico, se tuvo en cuenta la importancia estratégica del programa de modernización empresarial en el sector de agua potable y saneamiento básico, (Conpes 3253), se formularon los lineamientos de política para el sector de acueducto y alcantarillado, (Conpes 3246) y se planteó la estrategia para el manejo ambiental del río Bogotá (Conpes 3320). En lo pertinente a medio ambiente, cultura y desarrollo se formularon los lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el sistema de parques nacionales naturales

(SPNN) (Conpes 3292), se autorizó a la nación para contratar una operación de crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$20 millones para financiar el programa de apoyo al sistema nacional ambiental, (Conpes 3274) y se plantearon los lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire, (Conpes 3344).

En el caso del licenciamiento ambiental, a partir de 2002, con el decreto 1728, y los que le siguieron (1180 de 2003, 1220 de 2005 y 2820 de 2010), se fue modificando, restringiendo y limitando el proceso de licenciamiento, hasta que este factor clave respecto de la preservación del medio ambiente llegó a convertirse en un mero trámite.

Finalmente, en el periodo 2011-2013, la institución rectora del medio ambiente fue el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Mediante el decreto 3570 de 2011 se reglamentó la escisión del MAVDT para dar paso al actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y al Ministerio de Vivienda y Agua Potable, separando del primero las funciones relacionadas con la vivienda y el saneamiento básico.

Se aprobaron dos políticas ambientales: la producción y el consumo y la otra sobre la diversidad biológica. Con la creación del MADS se esperaba que el medio ambiente volviera a tener protagonismo dentro del gobierno, lo cual no se logró, especialmente por los graves conflictos originados por los impactos de las “locomotoras de la prosperidad”, que buscan el crecimiento económico a expensas del medio ambiente en relación con la sostenibilidad (Garcés, 2013)

La normativa y regulación se caracterizó por la expedición en el 2012 del Decreto 2667, por la cual se reglamentó la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales.

Respecto del licenciamiento ambiental, con la creación de la ANLA en el 2011, por medio del Decreto 3573, el Ministerio perdió la función de licenciamiento ambiental, una de sus funciones principales. Como es evidente, el proceso de desregulación y flexibilización del licenciamiento para facilitar beneficios económicos a corto plazo afecta la calidad de los instrumentos para el logro de la sostenibilidad territorial.

Reafirmando esta línea, el gobierno del presidente Santos decidió acelerar aún más el desmonte de la licencia ambiental, expidiendo el documento Conpes 3762 (2013), publicado por el Departamento Nacional de Planeación el 20 de agosto de 2013. En el documento se sigue debilitando la capacidad del Ministerio como máxima autoridad ambiental, mediante propuestas para eliminar “trabas” como la consulta previa y las “demoras” para la expedición de las licencias ambientales. En él se establece

la categoría de los proyectos de interés nacional y estratégicos (Pines), cuyo objetivo es priorizar los proyectos de infraestructura, hidrocarburos, minería y energía, para promover el desarrollo económico y social del país, lo que en términos generales el gobierno nacional llama las “locomotoras de la prosperidad”. (Guhl y Leyva, 2015)

5.2. Indicadores de funciones instrumentales de las instituciones del medio ambiente 1990-2014

Los indicadores de las funciones instrumentales del Ministerio de Ambiente se refieren a macro funciones como la participación social, dirección y coordinación del SINA, articulación institucional, conocimiento e información ambiental y recursos humanos y financieros dedicados al sector ambiental.

Los indicadores para estas funciones se relacionan con la cantidad de eventos ambientales de origen institucional como es el caso de las audiencias públicas, realizadas por año; estabilidad de los ministros de la cartera ambiental; cantidad de reformas del Ministerio y de intentos fallidos de reformar las corporaciones autónomas regionales. Igualmente la cantidad de reuniones del Consejo Nacional Ambiental (CNA), y la serie anual de aportes del PGN al Ministerio. Sobre estos aspectos, los indicadores señalan que los diferentes gobiernos han sido más dados a hacer reformas normativas puntuales que a desarrollar políticas y visiones a largo plazo cuya implantación requiere tiempo, dinero y estabilidad.

En cuanto a la participación social, de acuerdo con Rodríguez (2011), esta “tiene que ver con la interacción entre el Estado, las organizaciones sociales y el sector productivo y constituye la forma para diseñar de manera conjunta políticas, construir proyectos y programas y en general incidir en aquellos temas de interés”. El artículo 79 de la Constitución política de Colombia establece la necesidad de participación de la comunidad en las decisiones ambientales, pero esta ha sido baja en el periodo estudiado. La baja participación social puede corroborarse al observar las cifras oficiales, ya que entre 1993 y 2012 se hicieron solo ciento cincuenta y seis consultas previas con los grupos sociales y por otra se otorgaron 2.331 licencias ambientales, es decir que las consultas se realizaron en 6,7% de los proyectos, lo que es un porcentaje muy bajo de participación social.

De acuerdo con Rodríguez (2011), hay barreras que disminuyen la participación de la sociedad en las decisiones ambientales: falta de compromiso, de recursos, de información y la indolencia ante estos procesos, las estratagemas de manipulación por parte de intereses particulares y la impresión

de que los aportes, las manifestaciones y los requerimientos de las comunidades no son tenidos en cuenta en las resoluciones que otorgan las licencias ambientales.

La falta de visión a largo plazo afecta la calidad y cantidad de los recursos humanos. La estabilidad de los directivos y funcionarios de nivel alto y medio es más una excepción que una regla. Se anota que ha habido un elevado número de ministros a lo largo de los últimos veinte años, que a la fecha alcanza un total de trece. Es decir, una duración promedio de 1,6 años por ministro¹³ (Mance, 2007).

La falta de coordinación y armonización interinstitucional es otra de las causas principales de las dificultades de la gestión ambiental del país. Ministerios con responsabilidades ambientales como el de Agricultura y Desarrollo Rural, el de Minas y Energía, el de Salud y el de Hacienda, formulan planes de manera independiente y además existen celos institucionales que impiden una planeación intersectorial armónica.

Sobre estos aspectos, los indicadores señalan que los diferentes gobiernos han sido más dados a hacer reformas normativas puntuales que a desarrollar políticas y visiones a largo plazo cuya implantación requiere tiempo, dinero y estabilidad. Al efecto, la OCDE destaca en un informe sobre el medio ambiente en Colombia, que en los últimos diez años se evidencia una pérdida de puestos de manera sostenida, al pasar del puesto 17 en 2006 al puesto 57 en la actualidad (EPI, 2006, 2016). Aun cuando es cierto que esto se debe, en parte, a la inclusión de nuevas variables en el cálculo del índice, como la calidad del agua, de todos modos muestra un descenso que refleja que las reformas no están siendo efectivas.

5.3. Indicadores de macrofunciones estratégicas de las instituciones del medio ambiente 1990 – 2014

Estos indicadores corresponden a la interrelación entre los principios rectores de sostenibilidad, conservación, calidad de vida, integralidad y conocimiento, y a la sostenibilidad territorial como fin último, conformados en macrofunciones estratégicas de las instituciones del Ministerio del Ambiente. “Las políticas ambientales no han conseguido una composición apropiada con las políticas sectoriales, puesto que no envuelven lo ambiental como un elemento transversal a todas, por lo que en muchos casos las decisiones sobre aspectos sectoriales y ambientales se superponen, se contradicen y se producen conflictos entre diferentes instituciones públicas” (Guimarães, 2003). Lo anterior, sin duda se constituye en una relevante razón de las conclusiones de la presente investigación.

¹³ Nota: Durante el periodo 1994 a 2002 hubo cinco ministros (1.6 años por ministro); en el periodo 2003 a 2010 hubo 4 ministros (1.8 años por ministro); y en el periodo 2011 a 2013, hubo 3 ministros (1.5 años por ministro)

Los distintos gobiernos, en el periodo estudiado, han intentado reformar las Corporaciones Autónomas Ambientales en su función de ejecutoras de la política ambiental sin mayor éxito. Según un artículo de la revista ambiental Catorce6 (2013) se han dado un total de diecinueve intentos no exitosos entre decretos expedidos y proyectos de ley presentados por el ejecutivo. Es decir, en la práctica un promedio de uno por año.

El propósito principal de reformar las 33 Corporaciones Autónomas Regionales del país ha sido lograr que su gestión se concentre en la defensa de las cuencas hidrográficas, es decir, del recurso hídrico, que fue el fundamento de su creación. También, que su trabajo se pueda articular con el Sistema Nacional Ambiental. Además, otro objetivo ha sido el de librar a las CAR de las influencias políticas regionales, posiblemente el factor principal que ha hecho casi imposible su reforma. Además, la reforma es necesaria para evitar que la corrupción se apodere de muchos de sus presupuestos, como lo afirma Uribe (El Tiempo, 2013).

ILUSTRACIÓN 10. Características de las CAR

	Antes de CN y ley 99	Después de CN y ley 99
Número de CAR	18	33 (7 CDS)
Recursos	APN Ley orgánica de presupuesto	APN-Recursos propios Ley orgánica de presupuesto-autonomía
Naturaleza y especialidad	Entidades descentralizadas del orden nacional De desarrollo con algunas funciones sobre los recursos naturales	Autoridades ambientales autónomas Ejercicio de la autoridad ambiental
Adscritas	Poder ejecutivo	Poder autónomo
Dependencia	Gobierno central	Órganos de dirección propios
Órganos de dirección	Asesor de presidencia Director ejecutivo	Asamblea general Consejo directivo
Articulación	DNP	SINA
Nombramiento de director	Poder ejecutivo	Consejo directivo
Características órganos de dirección		Pluralistas, democráticos y participativos

Fuente : Canal & Rodríguez , 2010

Como se observa, estas entidades manejan recursos propios, tiene poder autónomo y disponen de capacidad burocrática apetecible para los políticos clientelistas. La falta de control por parte de la entidad rectora del SINA y de los departamentos y municipios, sumado lo anterior al alto grado de autonomía financiera y administrativa de estas entidades, pueden ser un factor que determina el hecho de que las CAR son entidades de la institucionalidad ambiental que posiblemente no cumplen a cabalidad con las funciones asignadas de ejecutoras de la política ambiental y de autoridad ambiental.

El resultado de la ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales para la vigencia de 2014, registró saldos de apropiación del 12%, de un

presupuesto de cerca de 2 billones de pesos, monto que es casi un tercio de lo que recibe toda la cartera ambiental, (CGR, 2015). Lo anterior deja en evidencia el incumplimiento del objetivo para el cual fueron creadas y por tanto que no se desarrollen a cabalidad los programas, planes y proyectos de conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales en el área de su jurisdicción.

De otra parte, y como se mencionó, el proceso para expedición de licencias ambientales se vino deteriorando entre 1990 a 2014. Por ejemplo durante los años noventa el proceso de licenciamiento conservó un rigor conceptual y metodológico, pero a partir de 2002 se fue modificando, restringiendo y limitando el proceso de licenciamiento, primeramente hasta convertirlo en un trámite y posteriormente, con la creación de la ANLA, el Ministerio perdió la función de licenciamiento ambiental, una de sus funciones principales (Rodríguez G., 2011).

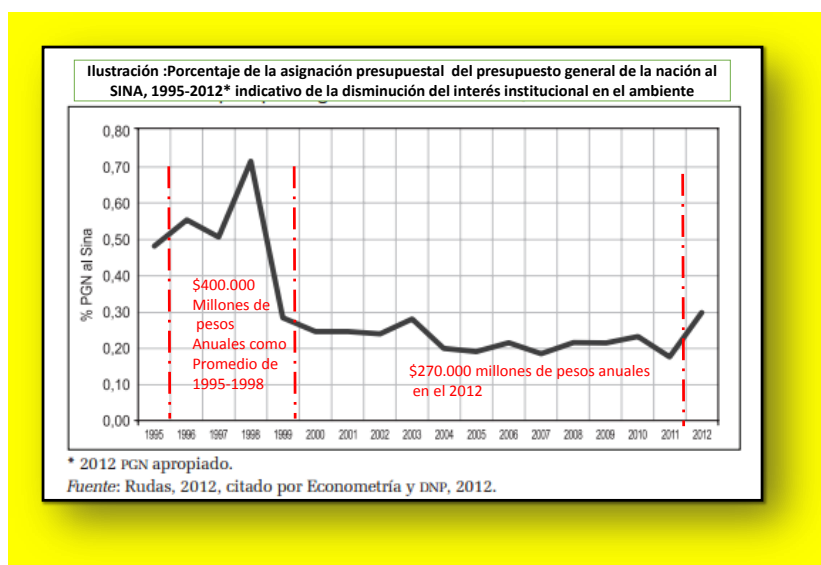
5.4. Recursos financieros, fuentes, y asignaciones presupuestales de las instituciones del medio ambiente 1990 -2014

Durante el periodo 1990 2014 hubo una pérdida de prioridad de lo ambiental por parte de los gobiernos de turno. De acuerdo con Rudas, 2008, entre 1995 y 1998, durante el Plan de Desarrollo “El salto social”, las asignaciones al SINA que tuvieron como fuente al presupuesto del Estado fueron en promedio cercanas a 400 mil millones de pesos por año¹⁴, pero en años posteriores se redujo sustancialmente, hasta llegar, en 2012, a un promedio de 270 mil millones de pesos anuales. La pérdida de prioridad de lo ambiental para el gobierno nacional se puede evidenciar en la ilustración 21, que indica que en el año 1998 hubo un punto de inflexión, en el promedio de la participación del SINA en el Presupuesto General de la Nación, tendencia que se mantuvo hasta 2014.

En la ilustración 11 es posible analizar la disminución del interés institucional en el ambiente, reflejado en la evolución de la asignación del Presupuesto General de la Nación al SINA en el periodo 1995-2012. Se evidencia que durante el periodo estudiado hubo una tendencia preocupante a reducir el presupuesto anual destinado por el gobierno nacional al SINA, y de esta manera se dificultó el logro del objetivo central del Ministerio como institución rectora de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Como lo demuestran los estudios de Rudas (2008) en la actualidad el presupuesto es muy inferior al que se destinaba en los años iniciales, y por estos se ha venido debilitando el desempeño y la importancia del Ministerio ambiental.

¹⁴ Valores monetarios calculados en pesos constantes de 2011 (Rudas, 2008)

ILUSTRACIÓN 11. Disminución del interés institucional en el ambiente, periodo 1995 -2012



Fuente: Rudas, 2012, citado por Econometría y DNP, 2012

En lo referente al indicador de la macrofunción de formulación de políticas públicas se infiere que las políticas ambientales regionales y nacionales no han sido el resultado de un proceso de gestión y planificación desde la base, no hay empoderamiento de la sociedad, lo cual ha impedido, en parte, la participación y la concertación entre los diferentes sectores y grupos de interés que garanticen su legitimidad y su vigencia a largo plazo.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las instituciones ambientales en Colombia han diseñado sus políticas públicas siguiendo el enfoque ortodoxo o neoclásico (Téllez & Cubillos, 2009). Este enfoque se fundamenta en el crecimiento económico, resultante de las fuerzas del mercado y supone que con el crecimiento económico se genera un desarrollo social. De otra parte, el enfoque de la teoría neoinstitucional se puede considerar como fundamento conceptual y teórico válido para la formulación e implementación de la política ambiental que permita un mejor equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente.

La teoría neoinstitucional ha aportado a los estudios ambientales en tres temas básicos y fuertemente interrelacionados: externalidades, derechos de propiedad y costos de transacción. Lo ha integrado para el análisis de un proceso de gran relevancia: los mecanismos de regulación ambiental. La información es la clave de los costos de transacción, que se componen de los costos

de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los de proteger y hacer cumplir los acuerdos. Estos costos condicionan instituciones sociales, políticas y económicas (Coase, 1960).

Al respecto, es importante destacar los aportes de Coase (1960) y Cabrillo (2004) los cuales han sido primordiales para la ordenación de mecanismos de regulación basados en el supuesto de que “el que contamina paga”. Dentro de los estudios institucionales con enfoque clásico, basados en el análisis de las instituciones como organizaciones para el caso colombiano, vale la pena destacar los trabajos de (Kalmanovitz, 2003), quien considera que la historia económica recibió el aporte más importante que ha hecho el neoinstitucionalismo, al plantear que las organizaciones sociales y los cambios históricos van fundando una ruta de desarrollo económico que obedece en gran medida a los eventos del pasado.

Entender la interrelación y problemática entre desarrollo y medio ambiente implica entender el concepto de desarrollo sostenible. Este concepto surge como una necesidad de enmarcar en un concepto una nueva forma de entender y mirar el desarrollo, concepto que expresa una confrontación política. En 1987, el Informe Brundtland, definió el desarrollo sostenible como el: “que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”. Definición que es una categoría que gira en torno a la sustentabilidad del crecimiento económico¹⁵. Desde entonces el concepto de desarrollo sostenible se ha venido cuestionando y desarrollando. En Colombia se definió el desarrollo sostenible como: “el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (Ley 99 de 1993, artículo 3). La idea que tiende a aceptarse en general en la actualidad, es que los problemas del medio ambiente son los problemas de desarrollo y que la meta del desarrollo sostenible debe ser la de conciliar el crecimiento económico para la población en general, presente y futura, con la renovabilidad de los recursos, proceso que implica cambios políticos, económicos, fiscales, industriales y de manejo de los recursos naturales, bióticos y energéticos (Perez, 2002).

¹⁵ Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, la sostenibilidad económica se da cuando el manejo y gestión de los recursos naturales permite que sea atractivo continuar con el sistema económico vigente; hay sostenibilidad social cuando los costos y beneficios son distribuidos de manera adecuada entre la población actual (equidad intrageneracional) y futura (equidad intergeneracional); y hay sostenibilidad ecológica (especies, poblaciones y ecosistemas) cuando el ecosistema mantiene características que le son esenciales para la sobrevivencia en el largo plazo.

Partiendo de ciertos postulados comunes, hoy en día, se dice que, si bien la sostenibilidad implica lo ecológico, lo económico y la diversidad cultural, las expresiones de desarrollo sostenible son diversas en cada lugar, tanto por las diferencias biofísicas como por las diferencias culturales. El cómo lograrlo, es decir, la estrategia a seguir debe ser definida por cada proceso social particular (Stur, 2014).

Como se ha dicho en el desarrollo de la presente investigación, el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente en Colombia se ha caracterizado por la evolución de la legislación ambiental y ha sido parcialmente influenciada por la política internacional en la materia. Es así como la política ambiental colombiana ha experimentado el más profundo cambio en los últimos años con la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993. Los instrumentos económicos como herramientas de gestión ambiental sufren un cambio radical al buscar modificar el comportamiento de los agentes contaminadores y no ser sólo instrumentos financieros. La parte financiera de las instituciones encargadas de la gestión ambiental no proviene ahora sólo del Estado. Los ingresos provienen también del gravamen sobre la propiedad inmueble con destino a las corporaciones; de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua; de las transferencias del sector eléctrico a las entidades ambientales de las cuencas aportantes o en cuya jurisdicción se encuentra el embalse y de los recursos del fondo nacional de regalías, entre otros. El desarrollo sostenible tuvo, entonces, su nivel más alto de empoderamiento en la formulación e implementación de la política ambiental en Colombia en el periodo de 1990 al 2002.

Uno de los elementos más importantes de la propuesta es el reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios que el mero crecimiento o la estabilidad macroeconómica. Los enfoques del desarrollo humano, del desarrollo sostenible y de la planeación estratégica como elementos complementarios a la economía neoinstitucional, son valiosos aportes a una perspectiva del desarrollo que, en últimas, apunta a un pensamiento económico que explicita sus vínculos indisolubles con el orden social subyacente (Jiménez, 2002).

En esta, hay necesidad de incorporar lo ambiental en las concepciones y en la práctica del desarrollo. Esto es indiscutible, pues la economía y la ecología se deben complementar para generar un nuevo paradigma de desarrollo que supere las concepciones antropocéntricas de un crecimiento ilimitado basado en una disponibilidad infinita de recursos naturales, y tome en cuenta las complejas interrelaciones entre las actividades humanas y el entorno ecosistémico.

Se considera ineludible aprovechar plenamente y de modo integrado los resultados en materia institucional, normativa y de formación de recursos humanos logrados a lo largo del periodo 1990-2014, lo que permitiría contar con una plataforma para poner en práctica una política de Estado que busque la sostenibilidad territorial.

Para ello se debe preparar un conjunto de políticas y proyectos que sirvan de sustento a este objetivo, reconociendo el carácter complejo de lo ambiental y su función como eje transversal estructurante y condicionante de todas las actividades socioeconómicas.

En cuanto a los elementos de sustento para la gestión ambiental, se propone que el Ministerio aborde la implementación de los instrumentos de soporte para realizar la gestión ambiental sostenible que previó la ley 99, y que no se han desarrollado por diversas razones. Estos cimientos de la gestión ambiental son como mínimo el Estatuto de uso del suelo, la Política nacional de asentamientos humanos y Expansión Urbana, la Política nacional de población y la reglamentación del SINA. Un cuarto elemento, de categoría operacional consiste en el hecho de que el Ministerio y sus instituciones contribuyan sustancialmente a la operación sistémica y coherente del SINA, dentro del marco de política que establecen los primeros.

Para disponer de estos instrumentos y aplicarlos para una gestión ambiental en función de la sostenibilidad, es indispensable también promover y desarrollar formas efectivas de participación social, una de las cuales es la consulta previa a las comunidades indígenas, afrodescendientes, y campesinas, tanto en la formulación de políticas, como en las decisiones sobre proyectos y acciones cuya autorización y control corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. Vistos los indicadores ambientales es evidente que la articulación del Ministerio con el resto del SINA y con los ministerios sectoriales deberá fortalecerse para lograr una gestión integral que incorpore las variables ambientales en las políticas y los planes de los diversos sectores.

Siguiendo las pautas de la planeación estratégica neoinstitucional, la búsqueda de la sostenibilidad en Colombia debe basarse, por una parte, en el aprovechamiento de las principales fortalezas ambientales con que cuenta su territorio: los bienes y servicios de su megabiodiversidad, su gran riqueza hídrica y la vasta extensión territorial no intervenida que los aloja, que es además el espacio para la innovación y el desarrollo tecnológico y la aplicación de proyectos de desarrollo sostenible. Por otra, combatir los riesgos que engendra para Colombia el daño ambiental que es una externalidad negativa, generalmente oculta, asociada a las explotaciones no sostenibles, ya que

como lo señalan Ibáñez y Uribe, (2005), los costos del deterioro ambiental en Colombia son elevados y estos podrían alcanzar anualmente un valor equivalente al 3.7 por ciento del PIB (Larsen, 2004). Lo anterior, significa que en esta propuesta se hace imprescindible la exclusión de debilidades como aquellas que se originan en prácticas extractivas sin responsabilidad social corporativa de trasnacionales y de todo tipo de organizaciones no comprometidas con el desarrollo sostenible.

En cuanto a los indicadores de gestión se propone que estos permitan evaluar los resultados obtenidos, con periodicidad nunca mayor de un año, de manera que el seguimiento y la evaluación de la gestión ambiental se hagan con mayor rigor y temporalidad; que estos se estructuren en forma de funciones misionales, instrumentales y estratégicas, y la evaluación de la situación de los recursos financieros destinados a la institucionalidad ambiental se haga periódicamente, aclarando los determinantes y razones por las cuales los gobiernos las limitan o disminuyen.

Como resultado del trabajo adelantado se evidenció que la evolución en la política ambiental colombiana entre el periodo 1990-2014 exhibe escenarios de una institucionalidad no adecuada y desarticulada con los planes de desarrollo implementados por los gobiernos nacionales de las últimas seis administraciones, así como limitaciones de las instituciones encargadas de la protección de los recursos naturales en las regiones de Colombia, donde existen intereses e incentivos económicos y políticos que han afectado el interés colectivo comparado con necesidades particulares.

En lo relacionado con la conciliación entre la economía y los derechos sociales de las comunidades que se ubican en las zonas de los megaproyectos promovidos por el Gobierno nacional se evidencia que esta es considerablemente compleja. Los enfrentamientos entre inversionistas y comunidades se deben a que las instituciones económicas y sociales no han proyectado apropiadamente las relaciones con las instituciones ambientales.

Como lo indica Guhl (2015), varias disfunciones notorias se deben a que la información ambiental es muy general, poco confiable y no se ha logrado avanzar hacia una escala que permita utilizarla para la gestión ambiental regional y local. Por tanto, no se cuenta con instrumentos fundamentales para la búsqueda de la sostenibilidad territorial; los indicadores básicos, como la calidad del agua y el aire han empeorado y aumenta la contribución del país a la generación de gases de efecto invernadero, como resultado de la explotación y exportación de carbón y petróleo. Además, la utilización del

capital humano formado en materias ambientales es baja y se desarrolla poca investigación científica en las políticas ambientales.

El presupuesto anual destinado por el gobierno nacional al Ministerio del Medio Ambiente, durante el periodo estudiado exhibió tendencias a su disminución, y de esta manera se dificultó el logro del objetivo central del Ministerio como institución rectora de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

Una propuesta para atender la problemática descrita corresponde a redireccionar el modelo de desarrollo en lo relacionado al medio ambiente. El enfoque neoclásico se ha fundamentado en el crecimiento económico y la obtención de resultados en función del mercado. Se plantea un enfoque neoinstitucional que se fundamenta en el reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios que el mero crecimiento o la estabilidad macroeconómica. El modelo de desarrollo ambiental es el que corresponde a la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía, que están interconectadas, no separadas. La sostenibilidad se debe entender como el crecimiento en donde las consideraciones ambientales, sociales y económicas estén equilibradas en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

7. BIBLIOGRAFIA

- Ayala, J., & González, J. (Enero de 2001). El neoinstitucionalismo una revolución del pensamiento económico. *Comercio Exterior*, 51(1).
- Cabrillo, F. (17 de Noviembre de 2004). *Libre Mercado. Arthur Cecil Pigou, el profesor excéntrico*. Obtenido de <http://www.libertaddigital.com/opinion/francisco-cabrillo/arthur-cecil-pigou-el-profesor-excentrico-21587/>
- Carrisoza, J. (2005). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cecode. (2015). *Parques Nacionales Naturales de Colombia: Conservamos para la vida*. Recuperado el 15 de Mayo de 2015
- CGR. (2015). *Informe de la Contraloría General de la Nación*. Obtenido de <http://www.contraloria.gov.co/web/guest/inicio>
- Coase, R. (1960). *El problema del costo social*. Obtenido de <http://www.hacer.org/pdf/coase2.pdf>
- Contraloría, G. d. (2008). *Informe del Estado de las recursos naturales y el ambiente. El tema es evaluación de la política nacional y la gestión ambiental. Analiza la política ambiental en los planes de desarrollo y ambiente 1998-2007*.

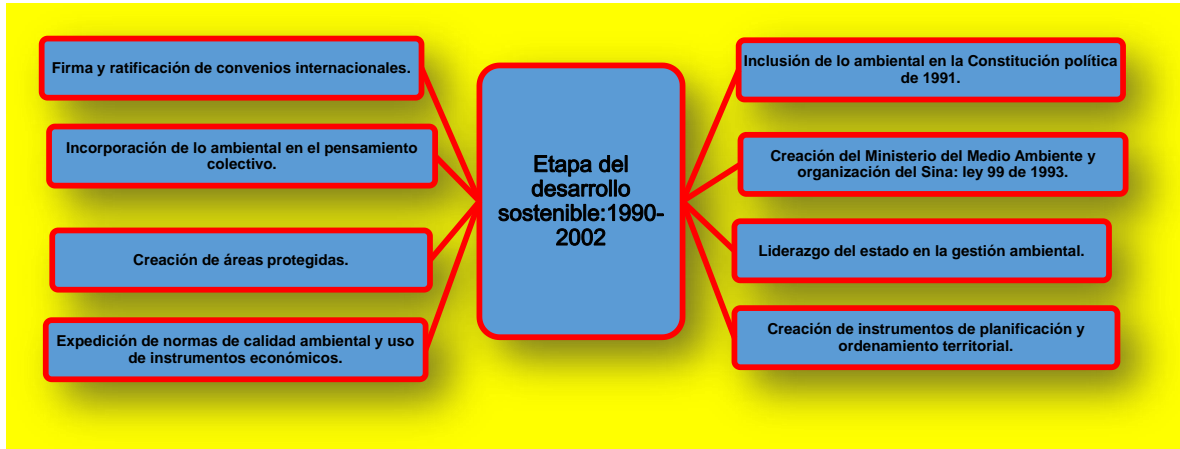
- De la Garza, E. (2005). El Neoinstitucionalismo. Opción ante la elección racional. Una discusión entre la Economía y la Sociología. *Revista Mexicana de Sociología*, 163-203.
- DNP. (Bogotá de 1998). *Departamento Nacional de Planeación 1998. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*.
- ESAP. (2000). *Escuela Superior de Administración Pública, Departamento Nacional de Planeación. 2011. Planeación para el Desarrollo Integral en las Entidades Territoriales. El plan de Desarrollo 2012-2015*.
- Gandlgruber, B. (2003). La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. Análisis Económico. *Análisis Económico*, XVIII(38), 95.
- Garay, J. (2004). *Biblioteca Virtual del Banco de la República. Actividad Cultural*. Obtenido de La internacionalización de la Economía 1995 - 1997: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/156.htm>
- Garay, L. J. (1998). *Colombia estructura industrial e internacionalización 1967 - 1966*. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/libro.pdf>
- Garcés, M. V. (6 de Octubre de 2013). "Este es un gobierno extractivista, no de medio ambiente": exministro Manuel Rodríguez. *El País*.
- Guhl, E., & Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994- 2014 ¿Un esfuerzo insostenible?* Bogotá.
- Guimarães, R. (2003). *Esperando a Godot: gobernabilidad, mercados y ética en las políticas ambientales. Gobernabilidad en temas de contaminación. IHDP- International Human Dimensions Programme*.
- Ibáñez, A., & Uribe, E. (2005). La política ambiental en Colombia durante los últimos 35 años. *Coyuntura Económica*, 335-343.
- IDEAM, (2015). *Estudio Nacional del Agua, 2014*.
- IDEAM-MADS, (2015). Informe sobre deforestación en Colombia.
- Informe Brundtland. (1987).
- Jiménez, E. M. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7277/S0212982_es.pdf;jsessionid=3619E83280E5E4EB5583618E6D8C40A6?sequence=1
- Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Norma.

- Kalmanovitz, S. (2006). *El neo-institucionalismo como escuela*. Banco de la República. Recuperado el 15 de Mayo de 2015
- Larsen, B. (2004). *Cost of the environment damage: A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment*. Bogotá, Colombia.
- Lora, E. (2013). y otros. *Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas. /PNUD: RLA/92/2009*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- MADS & PNUD. (2014). *Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014. Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. .
- MADS. (2013). *Informe de Gestión*. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Mance, H. (2006). *El Ascenso y Declive del Ministerio del Medio Ambiente 1993-2006*. Foro Nacional Ambiental. Documento de Políticas Públicas. Recuperado el 15 de Marzo de 2009
- Minambiente. (s.f.). *Ministerio del medio ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Sobre el Ministerio Misión y Visión*. Recuperado el Mayo de 2015, de <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx>.
- Montenegro, A. (1991). *Departamento Nacional de Planeación. La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf
- North, D. (1991). *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 112.
- North, D. (2005). Understanding the Process of Economic Change. En D. North, *Understanding the Process of Economic Change* (pág. 187). Princeton University Press.
- North, D; Thomas, R. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.
- Nye, J. y. (1973). *Política Mundial y el Sistema Económico Internacional*.
- Osorio, E. A. (2015). *Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo y sus resultados en el desarrollo nacional*. Obtenido de [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj_vaGg5ezOAhWMmR4KHUqaBdsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.acceconomicas.org.co%2Fdocuments%2FTRABAJO%2520INGRESO%2520ACADEMICO%2520CORRESPONDIENTE%2520EDUARDO%2520ARIAS%2520OSORIO%](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj_vaGg5ezOAhWMmR4KHUqaBdsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.acceconomicas.org.co%2Fdocuments%2FTRABAJO%2520INGRESO%2520ACADEMICO%2520CORRESPONDIENTE%2520EDUARDO%2520ARIAS%2520OSORIO%2520)
- Perez, G. S. (2002). *Desarrollo y medio ambiente: una mirada Colombia. En economía y desarrollo*. Obtenido de <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>

- Quintero & Sánchez. (1998). *The institutional process of environmental planning and management in the road infrastructure sector of latin america*. Rio de Janeiro.
- RELIAL. (2016). *Red liberal para América Latina*. Obtenido de www.relial.org
- Rhenals, R., & Torres, A. (2003). *El desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana: recesión y recuperación frágil*. Obtenido de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/coyuntura/article/viewFile/2286/1844>
- Rodriguez, G. (2011). *"Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia"* Foro Nacional Ambiental. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>
- Rodriguez, G. (2012). Obtenido de Las licencias ambientales en Colombia. Foro Nacional Ambiental.
- Rodriguez, M. (2007). *La política ambiental en el proyecto del "Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2010"*. Obtenido de <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/politicaambiental.htm>
- Rudas, G. (2008). *Sostenibilidad financiera de la política ambiental regional en Colombia (1995-2005)*. Obtenido de http://issuu.com/g.rudas/docs/g.rudas_eccol_feb-2008
- Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Stur, I. (2014). ¿Desarrollo económico vs medio ambiente? o la armonía entre los dos. *La opinión Austral*.
- Téllez, G., & Cubillos, A. (2009). Relaciones entre el enfoque neoinstitucional, desarrollo y medio ambiente. *Revista Opera*, 223-239.
- Tobasura, I. (2006). La política ambiental en los planes de desarrollo de Colombia. *Revista Luna Azul*(22).
- Vargas, J. G. (2012). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. Jalisco: Universidad Veracruzana.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Litocamargo Ltda.
- Wiesner, E. (2002). La evolución de los resultados en la modernización del Estado en América Latina. *Revista de Economía Institucional*, 4(6).
- Yale, U. (2015). *Environment performance index*. Recuperado el Mayo de 2015, de <http://epi.yale.edu/>

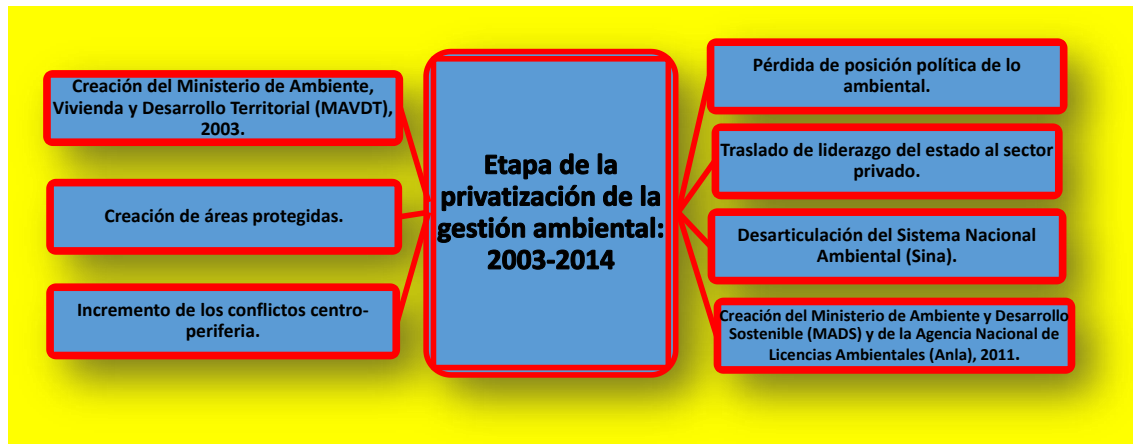
8. ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1: Evoluciones institucionales 1990 - 2002



Fuente: El autor según Guhl y Leyva (2015)

ILUSTRACION 2: Evoluciones institucionales 2003- 2014



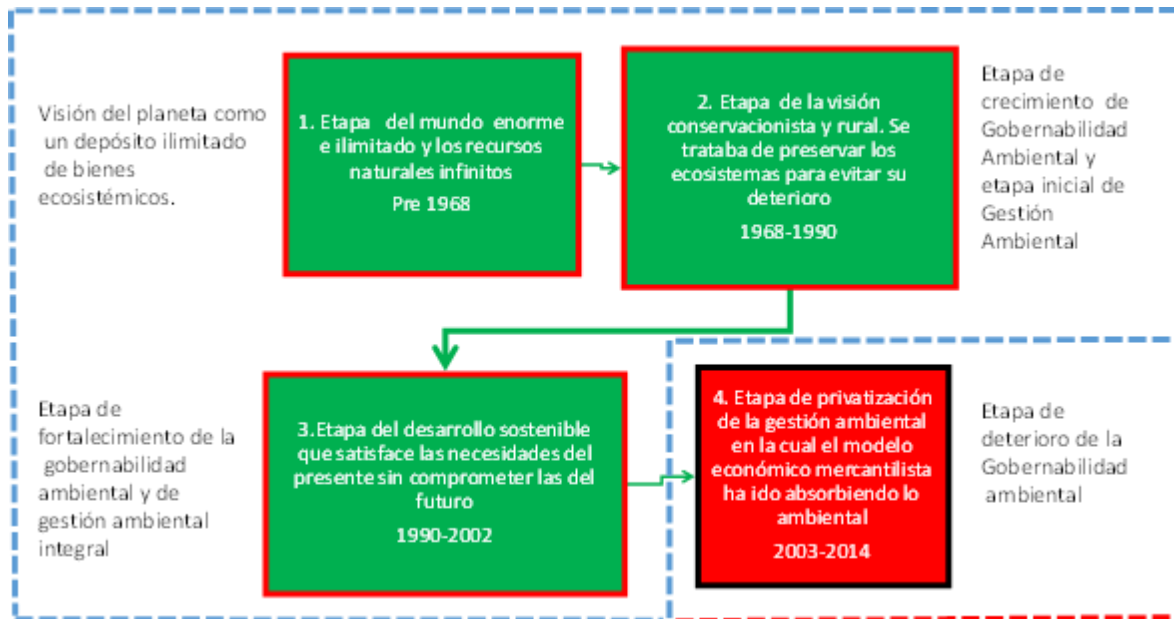
Fuente: El autor según Guhl y Leyva (2015)

ILUSTRACION 3 Unidades adscritas y administrativas del MADS



Fuente: El autor fundamentado en Fedesarrollo. Minería y Medio Ambiente en Colombia. Bogotá, 2014

ILUSTRACION 4: Etapas de la evolución de la política ambiental de Colombia, periodo 1968-2014



Fuente: El autor con datos de Guhl y Leyva (2015)

ANEXO

**ANTEPROYECTO DE TRABAJO DE GRADO O ENSAYO DE INVESTIGACIÓN
INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR AMBIENTAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO:
COLOMBIA 1990-2014**



**CARLOS III GÜETE SAAVEDRA
ID. 9284161**

CÓDIGO: 6277091211703121

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN ECONOMÍA
BOGOTÁ, D.C
9 DE JULIO DE 2015**



ANTEPROYECTO DE TRABAJO DE GRADO O ENSAYO DE INVESTIGACIÓN

Información del Estudiante:

Nombre del Estudiante: Carlos III Güete Saavedra.

Número de Identificación: 9284161.

Dirección: Cl. 127D 19-88, Torre 2, apto. 902. Bogotá.

Dirección Electrónica: carlosiiiquete@yahoo.com.

Celular: 3158670655.

Área de Profundización: Macroeconomía.

Carácter del trabajo: Trabajo de grado.

INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR AMBIENTAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: COLOMBIA 1990-2014

Una visión de la evolución institucional y la gestión del sector ambiental y el desarrollo económico. Dificultades, logros y recomendaciones.

El siguiente trabajo va a realizar un análisis de la institucionalidad y las políticas ambientales aplicadas en el periodo 1990-2014 en términos de la evolución institucional de su marco regulatorio, la destinación y utilización de recursos económicos y humanos para su implementación, y la eficiencia de las instituciones nacionales y regionales encargadas de regular el tema ambiental para Colombia. Los alcances de este trabajo buscan realizar un recuento de los principales aspectos de la estructura institucional y de la política ambiental que precedieron al periodo analizado entre los años 1990-2014. De igual manera, se van a evaluar los planes de desarrollo de los seis gobiernos del periodo analizado determinando el grado de consistencia entre las instituciones ambientales y los medios financieros para su consecución, y los objetivos de la política y los resultados de la gestión ambiental, de otra. Y por último, se contempla un diagnóstico de la actual situación institucional y se propone una estrategia orientada a resolver las fallas identificadas en el diagnóstico institucional.

El desarrollo de este trabajo se enfoca desde la escuela neoinstitucionalista de la Economía, en el cual se tiene en consideración las dinámicas entre las organizaciones, la comunidad y el sector privado dentro de un contexto histórico enmarcado en el libre comercio, la modernización del estado desde la constitución política de 1991 y los cambios sociales en Colombia en un periodo de 20 años, modificando y generando un conjunto de reglas para que existan intercambios humanos con base en las preferencias, las posibilidades de producción y los incentivos para tomar decisiones en materia económica (North, 1973).

Introducción

Colombia es uno de los países con mayor patrimonio natural y ambiental, categorizado como el segundo país con mayor biodiversidad y con la disposición de una de las mayores riquezas hídricas, en el cual cuenta con el 10 por ciento de la biodiversidad mundial, es el primer país en tener mayor cantidad de aves y anfibios, segundo lugar en plantas y un tercer lugar en reptiles. Así como una disponibilidad de más de 12,6 millones de hectáreas de área natural. (CECODE, (2015)). No obstante, el proceso de deterioro del medio ambiente ha llegado a niveles que preocupan a autoridades locales e internacionales, poniendo en riesgo la vida y las condiciones económicas deseables para el progreso de las actuales y futuras generaciones. Según las mediciones del Environmental Performance Index (EPI) desarrollado por la Universidad de Yale de los Estados Unidos, Colombia se encuentra en la posición 85 de 178 países listados con un indicador de 50.77 de 100 (Yale, 2015), ranquin en el que Colombia ha ido perdiendo puestos en los últimos años de manera sostenida.

Ese proceso de deterioro de los recursos naturales, evidenciado en la destrucción de los páramos, principales fuentes de agua, en los procesos de desmejoramiento y erosión de los suelos, principal cimiento de la seguridad alimentaria; la contaminación de los mares, ríos y humedales, fuentes de considerables recursos y servicios básicos que satisfacen necesidades de la población, entre otros hechos, ponen en riesgo la sostenibilidad de los procesos productivos y de la calidad de vida. Con base en estadísticas del Dane, existe una disminución en el stock de aguas superficiales con una disminución del 4% para 2014 y para el caso de aguas subterráneas un 2.7% para el mismo periodo.

De igual manera, estudios realizados por el Ideam, en la encuesta nacional de agua, concluyen que el 40% del territorio continental nacional está erosionado, ha perdido su cobertura vegetal y está en franco desgaste, como resultado de actividades agrícolas de arado y labranza, urbanización y desarrollo de infraestructura, que impacta de manera importante cuencas hidrográficas como son la del río Magdalena y el del Cauca (IDEAM 2010). Ante ello se pone en duda la efectividad de la política ambiental, el marco regulatorio y las instituciones encargadas de proteger los recursos naturales a lo largo de los últimos 24 años, donde se han formulado 6 planes de desarrollo, así como la modernización del estado y de las organizaciones encargadas de la protección del medio natural.

I. PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Planteamiento del problema

Dentro de los planteamientos de la economía neoinstitucionalista, Nye (1973) explica las acciones e incentivos de los funcionarios públicos por búsqueda de renta, lo que afecta el bienestar colectivo, por lo que afecta también dentro de la riqueza la preservación y la protección de los recursos naturales, constituyendo un pacto entre los creadores de política y los votantes para la creación de un marco de cooperación y regulación económica, conducente a la preservación de bienes y servicios de carácter prioritario para el bienestar de la sociedad. North (1973) explica que este constituye el papel de las instituciones, en crear las reglas de juego y las limitaciones ideadas por los seres humanos para crear incentivos en el intercambio humano, sean de carácter político, social o económico.

Ante ello se generan políticas económicas con el fin de mitigar y prevenir externalidades negativas sobre el sistema natural, las cuáles deben ser solucionadas a partir de acciones privadas y públicas que logren recuperar parte de estos recursos, al mismo tiempo buscar un equilibrio en el uso sostenido de los factores productivos que permita generar ingresos y prosperidad para la población.

A partir de la Constitución Política de 1991, el artículo 58 de la constitución hace referencia al bienestar colectivo frente al interés particular y la propiedad privada y los derechos civiles, en el que se respeta las decisiones privadas siempre y cuando no generen impactos negativos en la sociedad, siendo de manera enfática el tratamiento de las externalidades negativas como un deber del estado. Al tener este lineamiento base, las políticas ambientales en Colombia se sintetizaron en la Ley 99 del año 93, donde se definieron los lineamientos, las instituciones encargadas de hacer velar el cumplimiento de la ley, así como los instrumentos de planificación e incentivos económicos, con los cuales se puede ejecutar la gestión ambiental por parte del estado, buscando que estas fueran un medio hacia el desarrollo sostenible de Colombia, siendo actualización del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente creado en el año 1974.

Esto implicó una modernización en la formulación y ejecución de la política ambiental en todo el país, ya que se descentralizaron, tanto en el aspecto financiero como administrativo, las políticas que buscaban hacer preservación del medio ambiente por medio de las autoridades municipales, departamentales y de las CAR, teniendo en cuenta los lineamientos del Ministerio de Medio Ambiente, luego de implementarse la ley ambiental.

No obstante, luego de 24 años de la aplicación de esta legislación y marco regulatorio en el tema ambiental, las estrategias de reforestación y protección de bosques no han compensado las pérdidas generadas de la deforestación ilegal, donde se deforesta anualmente 200.000 hectáreas de bosque y solo se ha podido recuperar un 10% en una década (Contraloría General de la República, 2008), deficiencias en la protección de aves protegidas donde explica la autoridad de los sistemas de parques nacionales (2007), no se cumplen estándares internacionales en cobertura de protección de ecosistemas estratégicos en los territorios locales.

En la práctica, dentro de los principios de desarrollo sostenible, como son el ecológico, social y económico, se han denotado en una sección determinada del Plan Nacional de Desarrollo, el componente ambiental adoptado por cada uno de los gobiernos desde la administración de Gaviria en 1990, posterior al incluirse la ley ambiental de 1993, se incluyen los programas, tareas y acciones que los actores del Sistema Nacional Ambiental (SINA) institucional deben ejecutar durante el respectivo periodo de gobierno como una política de estado. La efectividad de la política ambiental plasmada en los planes de desarrollo y en sus instituciones entre el periodo 1900-2014 es un aspecto importante en el análisis de la economía neoinstitucional, donde se analiza si las dinámicas institucionales actuales pueden lograr un manejo adecuado y sostenido de los recursos naturales que eviten en el futuro que el costo de las medidas compensatorias y de regulación tendría un costo económico mayor del actual y que impactaría de manera directa sobre la calidad de vida de los colombianos. Ante ello, el siguiente trabajo busca responder la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles han sido los cambios y las dinámicas evolutivas en la política ambiental colombiana observadas en el periodo 1990-2014 desde el enfoque de la economía política neoinstitucionalista que han afectado la mitigación del deterioro ecológico y la recuperación de los recursos naturales en el territorio colombiano?

Esta será la pregunta central a responder con el desarrollo del presente trabajo de investigación, con base en los aspectos de análisis, medidas de manejo del entorno natural y urbano, monitoria, seguimiento, evaluación y mejoramiento de la normatividad que construyen la planificación y aplicación de la política ambiental, las estrategias y orientaciones generales de la acciones que cada Gobierno ha adoptado y sus objetivos a largo plazo, que deben dar cumplimiento al artículo 339 de la Constitución Política de 1991 en el que se debe construir un plan nacional de desarrollo (PND) fundamentado en un plan plurianual de inversiones, que sean comparados con los artículos que impactan directamente en el aspecto ambiental que se encuentran descritos en los últimos 6 planes de gobierno entre 1990-2014. Esto, teniendo en cuenta que en materia de planeación, uno de los principios generales que orienta las actuaciones de las autoridades e instituciones en todos los órdenes es el de sustentabilidad ambiental, tal como lo señala la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994).

OBJETIVOS

Objetivo general

- Analizar la evolución y dinámica en la política ambiental colombiana observadas en el periodo 1990-2014 desde el enfoque de la economía política neoinstitucionalista que han

afectado la mitigación del deterioro ecológico y la recuperación de los recursos naturales en el territorio colombiano

Objetivos específicos

- Documentar las principales políticas ambientales y los fundamentos económicos e institucionales con los que se diseñaron y se han sido utilizadas por las instituciones públicas encargadas de la protección de los recursos naturales en Colombia.
- Revisar los últimos 6 planes de desarrollo enfocados en la gobernabilidad ambiental y la promoción del crecimiento económico fundamentado desde un enfoque histórico, cambiante e innovador en el uso sostenible de los recursos naturales.
- Evaluar los principales indicadores de gestión a nivel ambiental en materia de impacto, de regulación y permisos y de cumplimiento a la normatividad en el tema en el periodo analizado 1990-2014 y el presupuesto de ejecución en que están involucradas las instituciones que componen el SINA, el Ministerio de Medio Ambiente y organizaciones no gubernamentales involucradas en la protección ecológica del país
- Proponer unos lineamientos de mejoramiento desde la teoría neoinstitucionalista en la planeación y aplicación de la política ambiental alineada con las necesidades a nivel nacional, fundamentados en principios de desarrollo sostenible.

HIPÓTESIS

La institucionalidad en materia ambiental a lo largo de los años ha cambiado con base en las necesidades de cada territorio, las variaciones en el medio natural y urbano, las dinámicas sociales y los incentivos políticos y económicos en el aprovechamiento de los recursos naturales. La evolución en la política ambiental colombiana entre el periodo 1990-2014 ha mostrado escenarios de una institucionalidad no adecuada y desarticulada con los planes de desarrollo implementados por los gobiernos nacionales de las últimas 6 administraciones, así como limitaciones de las instituciones encargadas de la protección de los recursos naturales en las regiones de Colombia, donde existen intereses e incentivos económicos y políticos que han afectado el interés colectivo comparado con necesidades particulares.

II. MARCO TEÓRICO

La revisión teórica contempla el enfoque de las externalidades como una aproximación neoclásica, en donde la acción del estado busca disminuir las acciones negativas privadas sobre el bienestar social, en la que posteriormente se compara con la corriente neoinstitucional fundamentados en North (1973), Kalmanovitz (2006), Wiesner (2006) donde se revisan aspectos de las dinámicas sociales y culturales que tienen afectación en el diseño y la ejecución de la política económica. Por otra parte, también se revisa la institucionalidad colombiana en materia de la protección de los recursos naturales reflejado en la constitución política de Colombia, la ley ambiental 99 de 1993, así como la ley orgánica del plan de desarrollo como marco de los criterios para la planificación y ejecución de la normatividad relacionada en la protección de los recursos naturales.

Arthur Cecil Pigou (1877–1959) en su enfoque de economía del bienestar, busca eliminar los fallos de mercado que eran ocasionados por la actividad de unos agentes económicos sobre unos

terceros. Los efectos de las iniciativas privadas pueden generar externalidades negativas o positivas sobre terceros, a pesar de que dentro de las expectativas del sector privado, que solo tenían en cuenta criterios de utilidad no tenían en cuenta el beneficio social total dentro del producto total de la firma. La protección de los recursos naturales genera unos beneficios sociales marginales mayores que el beneficio marginal del ejecutor del proyecto, donde se asegura que se preserve una riqueza natural de la población y que las posibilidades de acceder a este sean mayores de manera intertemporal. Por medio de los impuestos pigovianos, los fallos de mercado y beneficios sociales marginales y privados, son una base teórica para analizar la pertinencia de la acción pública si es socialmente aceptable o si este tiene un costo social por encima del costo privado.

La lógica económica pigoviana en materia de regulación, se fundamenta en la maximización de la utilidad y la asignación eficiente de los recursos por medio de los precios de mercado y las medidas compensatorias que incluya los impactos negativos de una acción privada frente a terceros, teniendo el papel del estado, de corregir este error mediante un impuesto a la producción, en un escenario de incertidumbre e información asimétrica en el que se busca que los beneficios de una medida sean mayores a su costos y a la facilidad de regularlo a lo largo del tiempo, sin que genere incentivos a la evasión de la regla por parte de los agentes económicos.

No obstante, más allá de los fallos de mercados y los instrumentos económicos que los mitigan, el enfoque neoinstitucionalista va más allá y analiza las dinámicas históricas pueden generar organizaciones que logren un objetivo común y sea socialmente deseado. North (1973) explica la nueva teoría económica institucionalista es incorporar tanto la teoría de las instituciones y la economía, como un resultado de abordar con mayor complejidad los postulados de la teoría neoclásica, fundamentado en principios microeconómicos y flexibilizando los supuestos de racionalidad económica de la teoría convencional. Los principios a tener en cuenta para explicar los incentivos de las acciones de los agentes económicos, se fundamentan en un proceso de transferencia intergeneracional de conocimiento y experiencias, así de aspectos culturales de cada nación, con lo cual construyen un modelo mental de interpretación del mundo.

Kalmanovitz (2006) explica que las instituciones son un resultado de la evolución de la democracia de los países a lo largo del tiempo, y que ello ha permitido construir una revolución fiscal y financiera que financie las acciones del estado para el bien común y el cumplimiento de sus obligaciones financieras con privados. Al asegurar las fuentes de ingresos fiscales, puede sostener el funcionamiento de las instituciones guiadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Los fundamentos del neoinstitucionalismo tienen en cuenta principios de maximización tanto del estado como de los agentes, con los cuales se construyen normas que los rigen como un resultado de la construcción social de necesidades colectivas.

Wiesner (2002) argumenta 3 puntos clave en el institucionalismo que son vitales para la construcción de organizaciones que van a generar el desarrollo de un territorio:

- 1. Las instituciones son tanto la principal limitación como la mejor oportunidad para el progreso.*
- 2. La historia son las instituciones y las instituciones son la historia.*
- 3. Es necesario y es posible “construir” el desarrollo.*

Ante ello, la dinámica de las políticas públicas se consideran bajo 3 grupos: Las originadas en características institucionales y presupuestales que han venido adquiriendo importancia dentro del

gasto público estatal; las generadas dentro de las restricciones por la economía política y las que vienen de una rápida expansión del gasto público agregado en los sectores públicos (Wiesner (2002)). El resultado de ello ha implicado en Colombia, la política ambiental se encuentra dentro del grupo de expansión de gasto de inversión pública con respecto a los demás sectores institucionales, dado su necesidad en el desarrollo económico y social en regiones con una alta riqueza natural y la explotación sostenible de esta.

Desde el enfoque neoinstitucionalista Vargas (2012) explica que las sociedades construyen una estructura de gobernabilidad sobre los actores privados dentro de un medio, que es mirado desde el análisis económico y cambio institucional en función organizaciones y modelos mentales que son compartidos por las partes. Sobre esa base de institucionalidad, teniendo en cuenta las dinámicas históricas, las instituciones tienen un papel importante en el desarrollo sostenible al lograr objetivos que la sociedad ha pactado desde la generación de bienestar medida desde el aspecto del ingreso y el nivel de vida, así como de la calidad de vida medida en salud, educación y acceso a bienes y servicios básicos

Ante la necesidad de la modernización del estado con la constitución política de 1991, el estado en su momento consideró mejorar la institucionalidad ambiental, con lo cual desarrolló la ley 99 de 1993, conocida como la ley ambiental está basada en los principios universales definidas en la Cumbre de la Tierra de 1992, en donde participan la comunidad en general, las organizaciones no gubernamentales, el estado y el sector privado en la conservación del medio ambiente. El Ministerio de Medio Ambiente es la máxima autoridad en Colombia, encargada de la formulación, adopción e instrumentación técnica y normativa de políticas, bajo los principios de participación e integridad de la gestión pública en asuntos ambientales, agua potable y saneamiento básico, vivienda, desarrollo territorial, acciones que buscan contribuir al desarrollo sostenible del país (Minambiente, 2015).

Los instrumentos económicos que implementa el Estado para la conservación del medio ambiente están definidos en el título VII de la ley 99 de 1993, con la cuál hacen parte de las rentas de las corporaciones autónomas regionales. Las tasas retributivas y compensatorias son pagos por acciones antrópicas al medio ambiente, y también por concepto de renovación de recursos renovables, teniendo en cuenta el valor de depreciación del recurso afectado, el cual incluye una valoración económica que muestra los daños causados en la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante (Artículo 42). Las tasas a la propiedad inmueble, constituyen entre el 15% y el 25,9% de los recaudos del impuesto predial, y en el caso del sector de energía hidroeléctrica, las empresas cuya potencia nominal instalada total sea mayor a los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia a los municipios y corporaciones autónomas para el desarrollo de proyectos de gestión ambiental. Otros impuestos que se destacan son el impuesto al timbre de los vehículos, destinando un porcentaje entre el 1 y el 10% del valor recaudado.

Esta institucionalidad en materia de protección ambiental, fue diseñada en la ley 99, por medición de la coordinación del SINA (sistema nacional ambiental) que asegura de manera eficiente la ejecución de políticas, programas, planes y proyectos que influyen sobre el medio ambiente y el patrimonio natural del país. Esta ley define el concepto de desarrollo sostenible, entendido como el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente

o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (Artículo 3, Ley 99 de 1993).

Otro aspecto importante a tener en cuenta en la institucionalidad ambiental en Colombia, lo constituyen los instrumentos administrativos y de planificación de la política ambiental colombiana, dados por las licencias ambientales, las cuales permiten la ejecución de obras y el desarrollo de cualquier actividad económica que pueda generar algún impacto ambiental, licencia que será evaluada luego de que el interesado presente un estudio de impacto ambiental donde muestre los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad (Artículo 57).

En términos de planificación económica, social y ambiental, el plan de desarrollo constituye un instrumento de política de Estado que se renueva en cada periodo de gobierno. En el mismo se formulan metas concretas fundamentadas en un componente estratégico y un componente financiero para cada programa, tanto con recursos provenientes de los ingresos de la nación como de las demás fuentes, así como un gasto direccionado a inversión y al desarrollo del funcionamiento del Estado y de las obligaciones financieras con privados.

Los principios del plan de desarrollo, son explicados en el artículo 3 y se fundamentan de la siguiente manera, haciendo énfasis en la sustentabilidad ambiental que busca armonía del crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la preservación de los recursos naturales, al igual que la participación de los entes territoriales, los actores involucrados para lograr los resultados esperados:

a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica;

b) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

c) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

d) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

e) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas,

teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

f) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste; (art 3, Ley orgánica de Plan de desarrollo (1994))

III. PROCEDIMIENTO

Esta investigación es de carácter exploratorio, ya que se va a revisar la institucionalidad de las entidades de protección y regulación ambiental en Colombia. En base a este estudio, sus resultados serán importantes para investigaciones posteriores en las que se puedan direccionar lineamientos para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

El método para el desarrollo de esta investigación es el método deductivo analítico, ya que vamos a partir de unas condiciones generales observadas de las condiciones ambientales y de los planes y programas desarrollados en materia de regulación y protección ambiental, así como su impacto en la promoción del desarrollo económico, medido con el incremento de la calidad de vida de sus habitantes, así como un crecimiento en la producción de bienes y servicios de manera sostenida.

Para ello se va a requerir una revisión documental de los planes de desarrollo de los últimos seis periodos de gobierno, enfocados desde el crecimiento económico, el neoinstitucionalismo y la historia económica, el papel de las instituciones públicas y la preservación del ambiente natural, así como la regulación de las instituciones de carácter central.

IV. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

A continuación se muestra un resumen de varios estudios que han tratado el tema de la institucionalidad y la protección de los recursos naturales. La inclusión de estudios a nivel internacional y local tuvo en cuenta aspectos como pertinencia en el tema, reconocimiento de los autores, administración y gobernabilidad de los recursos naturales y análisis económico desde el enfoque de las instituciones:

Estudios en instituciones y gobernabilidad ambiental
--

Titulo	Pais	Perio do	Año	Autor	Resultados principales
La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local.	Colombia	1997-1998	1998	Eduardo Wiesner(1998)	Cuando se habla de modernización y eficacia pública, la descentralización y la transferencia de poderes del estado permite desarrollar políticas sociales como las educativas, de salud o ambientales de mayor impacto. Este proceso descentralizador deberá ir de la mano con procesos de desarrollo institucional que mejoren la capacidad local y conduzcan a acciones eficaces de mediano y largo plazo.
La evaluación de resultados en la modernización del estado en America	Colombia	1992-1998	2002	Eduardo Wiesner (2002)	El autor realiza un análisis de las instituciones y el gasto público en varios países de la región con énfasis en Colombia, donde concluye que existen deficiencias generadas en las restricciones de la teoría económica que sirve de fundamento para la generación de

					política de estado, destacándose los buscadores de rentas que afectan la efectividad de las y se han constituido en los principales componentes endógenos de los programas de reforma
“La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional” de Eduardo Wiesner	Colombia	1900-1990	1999	Francisco González Rodríguez	Con base en la revisión de Wiesner, el autor concluye que las instituciones afectan directamente la eficiencia y la existencia de los mercados y de las organizaciones públicas y privadas. Las instituciones determinan las dinámicas de la innovación que afectan en las decisiones de inversión de stock de capital y generación de capital humano con base en los riesgos percibidos por los agentes económicos. Es indudable que las instituciones son indispensables para términos de la calidad y

					cantidad de bienes públicos desarrollados en un territorio
Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991 -2010	Colombia	1990-2010	2011	José Flores y María Alejandra Naranjo	El estudio analiza los procesos de acción colectiva y de las instituciones ambientales en las últimas dos décadas dentro de la democracia del distrito y los efectos en la creación de una gobernanza ambiental que busque la protección de los ecosistemas urbanos de la ciudad de Bogotá e identificar tantos los obstáculos como avances para este objetivo. Aspectos adicionales en la respectiva investigación se observa en la existencia de oportunidades y derechos ambientales del cambio constitucional y

					normatividad nacional, la discontinuidad institucional en el distrito y la gestión e inclusión ciudadana en la protección del medio ambiente.
La difícil tarea de reformar la institucionalidad regulatoria	Chile	1980-2000	2011	Eduardo Saavedra(2011)	Realiza una revisión de la teoría de Oliver Williamson de la economía de la firma y de la teoría institucionalista con aportes en la regulación ambiental en Chile en los años 80 y 90 con impactos en el sector de la industria eléctrica, minera y pesquera en el que se mostraron vacíos en la materia de incentivos económicos y privatización de estas industrias con un alto impacto en el medio ambiente
Sistemas voluntarios de cumplimiento de la ley ambiental en Canadá, Estados Unidos y México	México	1992-1997	1999	José Luis Lezama	Este estudio busca desde el punto de vista normativo contemplar mecanismos de evaluación y penalización de las empresas que

					son contaminantes donde la ley muestra no ser efectiva. Los resultados muestran que dentro de los Países México, Canadá y Estados Unidos los mecanismos jurídicos y políticos de prevención muestran ser más efectivos que los mecanismos de corrección fundamentados en la legislación de estos países
Cambios sociales e institucionales para la gestión ambiental	España	2001	2001	Federico Aguilera Klink	Dentro de la revisión de la institucionalidad en España, se observa el plan hidrológico nacional tiene impactos negativos en la generación del recurso hídrico, donde es visto como un negocio y donde no se genera responsabilidad en su contaminación
El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos	Unión Europea	1994-2003	2007	Judith Domínguez	El sistema de protección ambiental constituye una de las iniciativas más importantes en el mundo en materia

				<p>ambiental dado los instrumentos innovadores de incentivos económicos, la delimitación de las responsabilidades de los ciudadanos y el papel activo de las instituciones públicas, fundamentados en el estado de derecho. Para su funcionalidad, las instituciones ambientales tienen en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del entorno de las diversas regiones de la eurozona, los impactos de no realizar actividades de prevención y el desarrollo económico social de la región en su totalidad</p>
--	--	--	--	--

V. JUSTIFICACIÓN

La política ambiental es el direccionamiento por parte de las autoridades ambientales, a partir de principios, estrategias, metas que buscan la conservación, restauración y recuperación de espacios prioritarios de las regiones, buscando un desarrollo sostenible en el aspecto social, urbano y ecológico. El abordaje desde el punto de vista neoinstitucional en este campo de conocimiento de la economía, otorga nuevas perspectivas en la planificación económica, la generación de nuevos conocimiento y la mirada de enfoques distintos a la corriente neoclásica, en el que se involucra las

dinámicas culturales e histórica en la toma de decisiones públicas y construcción de instrumentos económicos y legales para la protección de los recursos naturales para un periodo superior de 20 años y que revisa los planes de acción de los últimos 6 gobiernos desde 1990.

Las fallas en la gobernabilidad ambiental, caracterizada por una limitada e inconexa interacción entre los objetivos de política y la realidad de la estructura institucional (Wiesner, 1997), de una parte, y por la ocurrencia de fallas en el ejercicio de la autoridad política y el uso de una estructura institucional que procure un acertado manejo del medio ambiente y su problemática, podrían ser razones que afectan de manera negativa en la situación de deterioro del patrimonio ambiental en Colombia, siendo un tema importante a analizar desde el punto de vista de la política económica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alterio, H; Gutiérrez, D; Castañeda, J (2015). Cuenta Satélite de Medio Ambiente. Serie de Waves Colombia. Edición No. 2: Síntesis de Cuentas Ambientales en Colombia. Departamento administrativo nacional de estadística (DANE).

CGR. El Sistema Parques Nacionales Naturales: soporte de la estrategia de conservación y desarrollo de la biodiversidad. colombiana. CGR. No liberado. 2007.

Consejo empresarial colombiano para el desarrollo sostenible (2015). Parques naturales Colombia. Bogota, Colombia 2015 <http://www.cecodes.org.co/descargas/noticias/documento-parques-naturales.pdf> Vistado 18 Mayo 2015

Congreso de la República. Ley 99 de 1993. De las licencias ambientales. Artículo 57 Bogotá 1993 {en línea} <<http://www.cdmb.gov.co/normas/ley991993.html>> {citado el 5 de mayo del 2015}

Congreso de la República. Ley 99 de 1993. Fundamentos de la política ambiental colombiana. Artículo 3 Bogotá 1993 {en línea} <<http://www.cdmb.gov.co/normas/ley991993.html>> {citado el 5 de mayo del 2015}

Congreso de la República. Ley 99 de 1993. Fundamentos de la política ambiental colombiana. Artículo 3 Bogotá 1993 {en línea} <<http://www.cdmb.gov.co/normas/ley991993.html>> {citado el 27 de marzo del 2009}

Domínguez, Judith. El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos. Revista estudios demográficos y urbanos. Vol. 22, No. 3 (66) (Sep. - Dec., 2007), pp. 689-715

Flores, José; Naranjo, María. Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991 -2010. Universidad de los Andes. Año (2011).

Gonzalez, F (1999). "La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un analisis neoinstitucional" de Eduardo Wiesner. Revista Economía institucional Volumen 1. Universidad Externado de Colombia. ISSN: 0124-5996

Instituto nacional Hidrología, Meteorología y estudios ambientales IDEAM (2015). Encuesta nacional del Agua. Capítulo 6. Calidad del Agua superficial en Colombia.

Kalmanovitz, S (2006).El neo-institucionalismo como escuela. Banco de la Republica. Publicaciones Ensayos. Visitado 17 Mayo 2015

<http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/El-neoinstitucionalismo-como-escuelaFinal3.pdf>

Klink, Federico. Cambios sociales e institucionales para la gestión ambiental Ecología Política No. 22 (2001), pp. 31-40 (2001).

Labandeira, X Economía Ambiental. Capítulo 8 La práctica de la política ambiental Pág. 274 Editorial Pearson. ISBN 978-84-205-3651-4. (2007).

Lezama, Jose. Sistemas voluntarios de cumplimiento de la ley ambiental en Canadá, Estados Unidos y México Estudios Demográficos y Urbanos Vol. 14, No. 2 (41) (May - Aug., 1999), pp. 447-494.

La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica. Antecedentes Pág. 9 {En línea}

<http://lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/dbdceba9Revista22_2.pdf> {citado el 26 de Abril del 2015}

Mance, Henry. 2006a. "The politics of sustainability: the rise and decline of the Colombian ministry of environment", Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the Degree of Master of Philosophy in Development Studies at the University of Oxford, International Development Centre, Queen Elizabeth House, Oxford University.

Ministerio de medio ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Sobre el ministerio. Misión y visión {en línea} <<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=463&conID=1074>> {citado el 2 de mayo del 2015}

NYE. Jhon V. The Pigou Problem. Regulation magazine. Vol. 31, No. 2, summer 2008 George Mason University Pag. 32 Visitado 27 abril 2015

North, D (1973). The rise of the modern World. A new Economic History. Cambridge University Press Cambridge.

NORTH. Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México 1990.

North, Douglass C.(1990). The new institutional economics and development. Washington Univesity, St. Louis

Periodico el Tiempo. Colombia se queda sin piel: erosión afecta a casi medio país.El Caribe y la región Magdalena-Cauca son las zonas más degradadas, según el Ideam.
<http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/erosion-en-colombia/15684196> visitado 18 de Mayo 2015

República de Colombia (2015). Controloría General de la República. Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente. Evaluación de la Política Nacional y el Gasto Ambiental (pp. 38)

República de Colombia (2015). El Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y los Institutos de Investigación constituyen el SINA institucional.

República de Colombia (2015). Ministerio de medio ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Sobre el ministerio. Misión y visión {en línea}
<<https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/objetivos-y-funciones>> {citado el 5 de mayo del 2009}

Silva, M. (2001) Construcción de participación popular. Análisis comparativos de procesos de participación social en la discusión pública del ordenamiento en municipios de la región metropolitana de Porto Alegre. Tesina, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofía e Ciências Humanas.

Saavedra, E. (2011) La difícil tarea de reformar la institucionalidad regulatoria. Revista de análisis económico. versión On-line ISSN 0718-8870

Vargas, Jose (2012). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Universidad Veracruzana. Jalisco, México.

Wiesner, E (1998). La economía neo institucional, la descentralización y la gobernabilidad local. Comision económica para America Latina y el Caribe CEPAL. Convenio interinstitucional con German Agency for Technical Cooperation. Bogota, Colombia1998.

Wiesner, E (2002). La evaluación de resultados en la modernización del estado en America Latina Revista de economía institucional Vol 4 N 6. Primer semestre/2002

Yale University. (2015) Enviroment Performance Index. Colombia <http://epi.yale.edu/epi/country-profile/colombia> Visitado 19 de mayo 2015