

V. Reflexiones finales

A nivel internacional los compromisos derivados de Río de Janeiro 1992 no se han reflejado en el establecimiento de mecanismos de financiación, acuerdos comerciales y tecnológicos y desarrollos científicos que reflejen el nivel de compromiso necesario por parte de los países de mayor fortaleza económica, con objetivos ambientales compartidos con los países de economías menos consolidadas, consecuentes con la magnitud de los problemas.

En Colombia el aporte público dominante en la financiación de la gestión ambiental, ha sido el de las diferentes fuentes nacionales –gobierno nacional, autoridades ambientales regionales y municipales y entes territoriales– representando algo más del 90% del gasto realizado en la última década en el país en este campo de política. El gasto en funcionamiento e inversión de las entidades oficiales especializadas durante los últimos siete años supera los US\$ 2 000 millones, lo que significa una suma con un importante potencial de impacto, a pesar de no superar el promedio del 0.5% del PIB en cada uno de estos años y estar así por debajo de estándares planteados por entidades internacionales. Este esfuerzo es asumido, cada vez más, por las instancias regionales y locales, lo que de entrada implica diversos desbalances en sus capacidades de respuesta, en un contexto de descentralización y de autonomía pero de fuertes restricciones presupuestaria en todos los niveles de gobierno y de dinámicas complejas de reconstitución de la territorialidad y del desarrollo regional en el país.

Al aporte financiero de las entidades ambientales especializadas, se suma el de las entidades oficiales no especializadas y el del sector privado, en magnitudes semejantes, lo que en conjunto significa que el gasto ambiental del país esté en el orden del 1% del PIB.

En la pasada década, por iniciativas nacionales que venían gestándose y por el contexto internacional que se fue generando a principios de la década, el país centró sus esfuerzos en la organización y el fortalecimiento inicial de un sistema institucional con el que se buscó colocar un énfasis en los propósitos ambientales. En esa medida, cualquier esfuerzo por entender los alcances del esfuerzo financiero de Colombia en materia ambiental, tiene que pasar por un riguroso análisis de las implicaciones en la eficiencia económica que tiene la institucionalidad ambiental planteada y desarrollada hasta el momento en lo más básico. Algo más del 45% del gasto en funcionamiento e inversión ambiental se destinó a la constitución de esa institucionalidad especializada.

La relativa complejidad del sistema institucional ambiental de Colombia, en particular la proliferación de instrumentos financieros, económicos y administrativos y de frentes de intervención, justificarían aún más un esfuerzo sistemático dirigido a evaluar la efectividad de los diversos instrumentos de gestión que dan los alcances efectivos a la institucionalidad establecida –políticas, planes, proyectos, instrumentos económicos y financieros, espacios de participación ciudadana, entre otros. Más aún teniendo en cuenta los bajos niveles de aplicación y los indicios de poca efectividad de algunos de estos instrumentos, así como el significativo nivel de gasto destinado a las actividades de fortalecimiento institucional.

Las diversas entidades y organizaciones públicas y privadas que integran el sistema institucional colombiano tienden todavía a actuar de manera desarticulada entre ellas y con una evidente atomización de esfuerzos. Algo semejante sucede con la intervención de la cooperación internacional, que además de ser bastante limitada desde el punto de vista financiero y prácticamente nula desde el tecnológico y científico, tiende a responder en forma desarticulada, según las expectativas de los cooperantes. Este esfuerzo por coordinar y buscar apoyos mutuos entre las entidades del sistema ambiental, es particularmente importante si se tienen en cuenta el reto de superar los desbalances existentes en la asignación presupuestaria entre regiones, que tiene raíces en la concepción misma de la Ley 99 de 1993, constitutiva del SINA. A los esfuerzos de coordinación se tienen que sumar medidas explícitas más contundentes dirigidas a lograr redistribuciones de los recursos totales disponibles, pensando siempre en procurar la atención de las necesidades del país en conjunto.

El país está empezando a constituir instrumentos de seguimiento y evaluación. Por ese motivo, se carece de la información necesaria para sustentar con el debido rigor los análisis de eficiencia y eficacia del gasto y de la institucionalidad en general. Existen sin embargo, indicios de posibles irracionalidades en el gasto. A pesar de los recursos cuantiosos disponibles en algunas regiones del país, la considerable atomización en proyectos y coberturas y la falta de una cuantificación más rigurosa de necesidades y metas, permiten prever impactos menores, alcances más limitados de las acciones emprendidas y una reducida capacidad para abordar de manera sistemática y sostenida los diversos frentes de gestión que asumen las instituciones y actores sociales.

Con la expectativa de avanzar en el seguimiento de la eficiencia y eficacia del gasto, en Colombia se tiene que continuar avanzando en la adopción de metodologías para la clasificación del gasto ambiental compartidas por los diferentes agentes oficiales y privados. De esta manera se podría facilitar la definición de las metas, su ejecución y el seguimiento de su cumplimiento. En esa perspectiva el juicioso análisis de los costos unitarios de los proyectos de inversión, del costo efectividad del gasto y de los costos ambientales evitados por medidas directas o indirectas, también aportarían elementos de juicio, que al no existir en el momento en forma generalizada implican asignaciones presupuestarias menos efectivas y estratégicas.

El mayor protagonismo de los institutos de investigación, y por lo mismo su afianzamiento como entidades centrales del sistema nacional ambiental colombiano, resulta fundamental para asegurar una mayor efectividad del gasto en gestión ambiental en el país. Estos institutos están en condiciones de seguir haciendo aportes en este sentido, pero en forma más intensiva y efectiva, a la constitución de líneas de base del estado de los recursos naturales y del medio ambiente natural y construido, para fundamentar y orientar mejor las políticas ambientales. En esta perspectiva, en el caso colombiano, tiene particular importancia conseguir que los institutos de investigación afiancen su articulación con la gestión y las necesidades de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Unidades Ambientales Urbanas, asegurando que estas últimas le den prioridad al fortalecimiento de los Institutos a través de la contratación con éstos de las actividades de investigación que éstas requieran.