

INSTITUCIONES AMBIENTALES Y CAMBIO CLIMATICO:  
CASO CVC Y DAGMA 2010-2015

NATALIA ANDREA CERQUERA 0747949

ASISTIDA POR:

ALEXADRA HOYOS BRAVO

Economista, Magíster en Economía.

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMICAS

UNIVERSIDAD DEL VALLE

SANTIAGO DE CALI

2016

## CONTENIDO

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| INTRODUCCION.....  | 4           |
| 1.MARCO DE REFERENCIA.....                                 | 7           |
| 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....                        | 7           |
| 1.2. HIPOTESIS DE ESTUDIO.....                             | 9           |
| 1.3. OBJETIVOS.....  | 10          |
| 1.3.1 Objetivo general                                     |             |
| 1.3.2 Objetivos específicos                                |             |
| 1.4. ESTADO DEL ARTE.....                                  | 11          |
| 1.5. METODOLOGIA.....                                      | 26          |
| 1.6. MARCO TEORICO.....                                    | 28          |
| 2. INSTITUCIONES AMBIENTALES Y LAS CAR.....                | 39          |
| 2.1 CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA..... | 40          |
| 3. CAMBIO CLIMATICO.....                                   | 42          |
| 4. EMERGENCIA EN EL VALLE DEL CAUCA 2010-2015.....         | 43          |

|  |    |
|--|----|
| 4.1 TEMPORADA INVERNAL 2010.....   | 43 |
| 4.2 TEMPORADA DE LLUVIA 2011.....  | 44 |
| 4.3 TEMPORADA DE SEQUIA Y OLA DE CALOR 2012.....   | 45 |
| 4.4 TEMPORADA NEUTRA Y OLA DE CALOR 2013.....  | 45 |
| 4.5 FENOMENO DEL NIÑO 2014-2015.....   | 46 |
| 4.6 CRISIS DE ADMINISTRACION Y PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTAN<br>LAS CARs Y RESPUESTAS ANTE LAS EMERGENCIAS: CVC Y<br>DAGMA.....                     | 48 |
| <br>   |    |
| 5. APLICACIÓN DEL MODELO DE “REGIMENES DE POLITICA” Y LA TEORIA<br>DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO PARA LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES:<br>CVC Y DAGMA..... | 55 |
| <br>   |    |
| CONCLUSIONES.....  | 62 |
| <br>   |    |
| BIBLIOGRAFIA.....  | 65 |

## INTRODUCCIÓN

Ninguna región del mundo es indiferente ni está alejada al cambio o variabilidad climática y ambiental global, debido a que dentro de sus consecuencias esta la degradación de los suelos; los cambios hidrológicos, el riesgo en la seguridad alimentaria y estrés hídrico<sup>1</sup>. Colombia no es ajena a dicho tema, ya que es un país conformado política y administrativamente por regiones, departamentos y municipios con condiciones físicas, vegetación, recursos naturales, problemáticas ambientales y clima muy variable y diferente aun dentro de las mismas regiones.

De esa necesidad de abordar y hacerle frente a los temas ambientales, nacieron las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), *“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Las cuales son encargadas por la ley de administrar dentro del área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y trabajar en su desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”*<sup>2</sup> En los últimos cinco años (2010-

---

<sup>1</sup>ARNELL, Nigel W. Climate change and global water resources: SRES emissions and socio-economic scenarios. Global EnvironmentalChange. 2004, vol. 14, pp. 31-52.

<sup>2</sup>Ley 99 de 1993 (diciembre 22). “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos

2015), los cambios climáticos (olas invernales y tiempos de sequías) que ha sufrido el país y particularmente el Valle del Cauca han sido muy fuertes y ha dejado como saldo: muertes, poblaciones damnificadas, derrumbes, pérdida de cosechas, escasez de agua y alza en los precios de los alimentos, entre otras.

Situación que ha puesto sobre la mesa, el debate sobre la eficiencia de las CARs (para esta investigación se toma como referencia la CVC y DAGMA) debido a que dentro de sus funciones esta la promoción y ejecución de obras de defensa contra las inundaciones, regulación de cauces, manejo de cuencas hidrográficas, control de erosión, realización de actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres y la prestación de asistencia a las demás autoridades competentes en los aspectos medioambientales para la prevención y atención de emergencias y desastres. El estudio parte de los cuestionamientos a las CARs por la acción de prevención que debieron ejecutar y que no lo hicieron, como por el manejo que debieron darle posterior a la ola invernal o tiempo de sequía.

Así que en primer lugar, se encuentra el planteamiento del problema, seguido por la hipótesis base para esta investigación, luego los objetivos que se desean alcanzar, continua el estado del arte, se expone el marco

---

naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993..

teórico, se establece la metodología, en el siguiente capítulo se reseña la creación y puesta en marcha de las Corporaciones Autónomas Regionales, posteriormente se define cambio climático y las consecuencias del mismo. La investigación continúa con la caracterización de la emergencia, las críticas que sufrieron la CVC y Dagma y la respuesta ante las emergencias. En el siguiente capítulo se realiza la aplicación del modelo de regímenes de política para las instituciones ambientales, se aplica la teoría del nuevo institucionalismo y se da paso a las conclusiones obtenidas.

## **1. MARCO DE REFERENCIA**

### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El análisis parte del estudio de las instituciones, como factor determinante de las reglas de juego en una sociedad, se estudia puntualmente instituciones ambientales en Colombia, y se centra la atención en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), particularmente en la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y el DAGMA como el encargado del tema ambiental para el municipio de Santiago de Cali, se analiza como el cambio climático que se dio entre los años 2010-2015, dejó a dichas instituciones ambientales en el ojo del huracán y produjo interacciones complejas que incluyen procesos ambientales, económicos, sociales, políticos e institucionales.

Cuando fueron creadas las Corporaciones Autónomas Regionales, para darles autonomía a las regiones sobre sus políticas y decisiones ambientales, se pensó en ellas como entidades técnicas que contribuirían en grande a un desarrollo social y ambientalmente sostenibles en las diversas regiones del país, por lo cual se les concedió un presupuesto inicial que asciende a unos 1.3 billones de pesos

anuales que lo podían manejar con autonomía para la puesta en marcha de planes, proyectos, iniciativas, etc.<sup>3</sup>

Por tal razón, la responsabilidad de construir planes de emergencia en caso de desastres naturales o prevenir emergencias ambientales como inundaciones causadas por fuertes lluvias o escasez de agua por intenso calor, hechos que se vivieron entre el 2010-2015, recae principalmente en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y adicional sobre el ministerio de Medio ambiente y el gobierno nacional.

---

<sup>3</sup> CANAL, Francisco y RODRÍGUEZ, Manuel. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 303-389.2008. Bogotá: FNA.



## **1.2 HIPOTESIS DE ESTUDIO**

Dado a que las responsabilidades dichas no se cumplieron para el periodo antes mencionado, es donde parte la intención de este trabajo, poder estudiar el funcionamiento de estas instituciones, centrándose en los años 2010- 2015, en el departamento del Valle del Cauca, donde la autoridad ambiental es la CVC, y para Santiago de Cali es el DAGMA. Se estudiará la gestión de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca como una manera de aproximarse a su desempeño, conocer cuáles han sido sus principales fortalezas y limitaciones en el cumplimiento de sus funciones, partiendo de la siguiente hipótesis:

**Las acciones y estrategias en torno al cambio climático de las instituciones ambientales, tanto regional – CVC, como municipal – DAGMA, no han sido funcionales principalmente por su falta de articulación y coordinación con otros actores relevantes y por no incluir las características territoriales propias de la región.**

## **1.3 OBJETIVOS**

1.3.1 **Objetivo general.** Analizar el funcionamiento y cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones ambientales, puntualmente la CVC y el DAGMA frente al cambio climático.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Identificar el principal problema que afecta a las corporaciones autónomas regionales, específicamente la CVC y el DAGMA
- Reconocer cuales son los principales actores involucrados en la administración de estas instituciones y cuáles son sus intereses.
- Caracterizar la emergencia ocasionada por el cambio climático (fuertes lluvias, tiempos de sequía) y el conflicto que se generó por la no inversión en prevención.
- Exponer las respuestas que ofrecieron para mitigar la emergencia, las reacciones de todos los actores y las nuevas medidas reglamentarias para el cumplimiento de los planes de prevención

## 1.4 ESTADO DEL ARTE

Las instituciones, y aún más las de índole ambiental, son un importante tema que ha sido abordado en diversos trabajos, autores y agendas de política en varios países. Su eficiencia, cumplimiento de funciones y pertinencia en cada ámbito, son aspectos evaluados al hablar de ellas. Es así como en la literatura se pueden encontrar diversas investigaciones que desde el nuevo institucionalismo abordan el establecimiento, desempeño, cambio y transformación de las consideradas como reglas de juego de una sociedad.

Para Putman (1996) la definición de instituciones como reglas del juego o normas que dirigen la toma de decisiones colectivas sigue vigente. En su estudio, concibió el desempeño institucional como un modelo simple de gobernanza que parte de demandas sociales en que los ciudadanos se relacionan con el gobierno y se establecen opciones de política que finalmente son aplicadas. Finalmente, el autor presenta evidencias de que el desempeño institucional y socioeconómico de una sociedad dependen de su capital social entendido como las características de la organización social, como la confianza, normas y sistemas, que contribuyen para aumentar la eficiencia de la sociedad, facilitando las acciones coordinadas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> PUTMAN, Robert. *Comunidade e Democracia. A Experiência da Italia Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1996. 257 p.

Sachs en el año 2003 planteó que el debate sobre la función que cumplen las instituciones en el desarrollo se ha simplificado en grado peligroso, indicó que el concepto vago de “instituciones” se ha convertido casi tautológicamente en la meta intermedia de toda tentativa por mejorar una economía. Argumentando que si los resultados económicos son deficientes, algo debe andar mal en las instituciones. El problema es que las pruebas no apoyan esas conclusiones. El estudio muestra que las instituciones quizá sean importantes, pero no exclusivamente, además muestra que los actuales obstáculos al desarrollo económico de los países más pobres son mucho más complejos que las imperfecciones institucionales. Y Finaliza proponiendo que en lugar de centrarse en mejorar las instituciones y dar sermones sobre buen gobierno e instituciones sólidas, factores que sin duda sirven para aumentar la eficacia de las demás medidas, se necesitan intervenciones directas, respaldadas por más asistencia de los donantes, para superar la enfermedad, el aislamiento geográfico, la escasa productividad tecnológica y las limitaciones de los recursos, los fuertes cambios climáticos que atrapan en la pobreza a una sociedad<sup>5</sup>.

En 2007 Evans concluyó que el Estado y la economía no son separables en su análisis, y no pueden actuar de manera autónomas; además replanteó que el punto central de la discusión no debe seguir siendo la relación entre la economía y el estado, ya que se torna estéril, reestructura la discusión en torno a la idea de

---

<sup>5</sup> SACHS, Jeffrey. Las Instituciones son importantes, pero no para todo. Finanzas y Desarrollo. Junio, 2003. P.38-41

que se requieren estructuras institucionales tanto para limitar como para expandir los mercados (retomando el planteamiento de diversos autores que definen las instituciones como las reglas de juego) y que dichas estructuras se construyen mediante la relación e interacción del Estado y la sociedad civil; finaliza hablando de una nueva relación, una triangular que involucra Estado, la economía, y las instituciones<sup>6</sup>.

Por su parte Young y King (2008), determinaron la importancia causal de las instituciones, haciendo frente a la complejidad, la contingencia, y la no linealidad que suele caracterizar a los efectos institucionales y reconocieron el importante papel de las instituciones "no ambientales" en la conformación de la conducta humana que impulsa el cambio del medio ambiente. Plantearon una generación de ganancias significativas que podía ser recogida por la combinación de puntos de vista de la competencia, de enfoques teóricos y haciendo buen uso de todo el repertorio metodológico de las ciencias sociales. Este estudio, encuentran a las instituciones como la nueva variable que actúa de manera dependiente y encierra en ella todas las reglas de interacción entre los diferentes agentes de la sociedad<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> EVANS, Peter. El Estado y La Economía. En: Instituciones y Desarrollo en la Era de Globalización Neoliberal. Bogotá: Ilsa, 2007. Capítulo 99, p.307-350

<sup>7</sup> YOUNG, Oran & KING, Leslie. Institutions and Environmental Change. Principal Findings, Applications and Research Frontiers. Cambridge. The MIT press. 2008. P. 49-78

Y en 2009, Todaro y Smith, realizaron una perspectiva global de la economía, las instituciones y el desarrollo, planteando a las instituciones como mecanismos necesarios para lograr mejoras rápidas y de gran escala en los niveles de vida de los países, tanto social como ambientalmente<sup>8</sup>.

Andrade y Vides (2009) aportan a esta investigación un estudio sobre el desarrollo sustentable, incluyendo la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica y llegaron a la conclusión que requiere en los estados de la región no existe una apropiación del tema y por lo tanto hay una débil labor de las instituciones para hacer frente a esta coyunta, por lo que los autores proponen que en cada país es necesario una mayor integración de políticas públicas y donde el Ordenamiento Territorial, a diferentes escalas, ofrezca una plataforma para realizar tan integración. Además, plantean que los mecanismo de adaptación deberán re evaluarse desde la perspectiva del enfoque ecosistémico, tomando el ordenamiento territorial como herramienta de planificación y gestión, promoviendo así las políticas públicas acordes con estas necesidades<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> TODARO, Michael & SMITH, Stephen. Economic Development, 10<sup>th</sup> Edition. 2009. Prentice Hall.

<sup>9</sup> ANDRADE, Angela & VIDES, Roberto. Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica. 2009

Con respecto a las instituciones ambientales en Colombia y su establecimiento y reacción a diferentes coyunturas políticas, sociales y ambientales, se encuentran publicaciones, estudios e investigaciones pertinentes para abordar este tema.

En cuanto a cambio climático Rodríguez en 1994, presentó un estudio sobre la convención marco de cambio climático donde sienta algunos puntos claves para el tratamiento del tema ambiental. En primera estancia se reconoce la responsabilidad histórica de los países industrializados como grandes causantes del problema. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de que los países en desarrollo hagan crecer sus economías y finalmente, se reconoce la obligación de los países industrializados de financiar los costos incrementales requeridos por los programas de los países en desarrollo para reducir la emisión de gases invernadero, además plantea la necesidad de que cooperen en la transferencia de las tecnologías asociadas. Y muy importante, aclara que la convención consagra el principio de precaución —también consagrado en la Declaración de Río— según el cual, se requiere tomar acciones para detener el fenómeno del cambio climático de origen antropogénico (Causado por el hombre mismo), independientemente de la incertidumbre científicas que se tienen<sup>10</sup>.

Sánchez en 2002, planteó que en Colombia, antes de la Ley 99 de 1993, los instrumentos de política de gestión ambiental no se enmarcaban dentro de una

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. Crisis Ambiental y Relaciones Internacionales: Hacia una estrategia colombiana. Bogotá. 1994. Editorial Fescol.

política integral para control de la contaminación o conservación de los recursos y menciona que antes de la citada ley, los instrumentos no buscaban modificar el comportamiento de los entes contaminadores o deforestadores sino que eran utilizados principalmente como instrumentos financieros. Las deficiencias institucionales y técnicas, las debilidades en el monitoreo y control, la falta de voluntad política y la existencia de otras fuentes económicas más importantes y de fácil recaudo debilitaron la aplicación de tales instrumentos de gestión ambiental. De hecho, el autor menciona que antes de la Ley 99 de 1993, el presupuesto nacional era la más grande fuente de financiación del INDERENA y de la mayoría de las corporaciones autónomas regionales, con la constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993, se da un cambio en la política ambiental colombiana ya que creó cinco institutos de investigación como apoyo científico y técnico del ministerio, los departamentos administrativos de gestión ambiental (para los municipios con más de 1'000.000 de habitantes) y asignó nuevos recursos para apoyar la gestión ambiental. Creó, también, 16 nuevas corporaciones autónomas regionales y reestructuró las 18 existentes, para un total de 34 corporaciones. A todas las corporaciones se les redefinió la naturaleza jurídica se les especializó exclusivamente en el ejercicio de competencias ambientales.

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. Además menciona que la



parte financiera de las instituciones encargadas de la gestión ambiental ya no proviene ahora sólo del Estado<sup>11</sup>.

En el mismo año, Gabaldón y Rodríguez, se dieron a la tarea de mostrar la aproximación que se tiene a la sostenibilidad ecológica y presentan una paradoja, plantean que mientras existe un apreciable nivel de consenso sobre los progresos que se han hecho en la región, en cuanto a la formulación de políticas ambientales, creación de instituciones, aprobación de nuevas leyes y regulaciones conexas, e instrumentación de proyectos de conservación específicos, los hechos muestran que la degradación ecológica continúa incrementándose. Se realizan el interrogante de: ¿Cómo es esto posible? La explicación que brindan es que los avances que se han dado no han sido todavía suficientes para revertir tendencias inerciales de destrucción del capital natural, que están determinadas en gran medida por los estilos de desarrollo prevalecientes en la región. Además, argumentan que el avance mismo de la gestión ambiental se vio condicionada por estas formas de desarrollo, tal como se manifiesta en los límites que impone la pobreza a la protección ambiental, o las negativas presiones causadas sobre los recursos naturales generadas por muchos de los patrones de producción y consumo dominantes<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> SÁNCHEZ PEREZ, German. Desarrollo y Medio Ambiente: Una mirada a Colombia. Economía y Desarrollo. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. 2002. vol.1

<sup>12</sup> GABALDON, Arnoldo & RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿Hay motivos para estar satisfechos? En: Enrique Leff, et al. La Transición hacia el desarrollo

También en 2002, Ibáñez y Uribe, expusieron como la Ley 99 de 1993 reformó las instituciones ambientales, fortaleció la regulación ambiental y desarrolló una estructura financiera para apoyar la gestión ambiental, lo que derivó en un incremento del presupuesto del sector ambiental cercano a 450% durante un periodo de 13 años. Plantean que la reforma también ocasionó una recomposición en las fuentes del presupuesto ambiental con una disminución sostenida de los aportes de la Nación y un aumento de los recursos propios así como de los recursos externos en los recursos de inversión del sector ambiental para los próximos años. Los autores plantean la posibilidad que existan incentivos para dedicarse a las actividades de inversión; el Ministerio del Medio Ambiente con los recursos de cofinanciación puede inducir a las CARs a emprender actividades de inversión y relegar así sus funciones de autoridad ambiental.

Se plantea la importancia de discutir si el Ministerio del Medio Ambiente y las CARs deberían estar involucrados en todo tipo de proyectos ambientales.

Concluyendo con la idea de que algunos de los proyectos podrían ser asumidos por otros actores del sector público y privado. El Ministerio del Medio Ambiente se dedicaría entonces a crear regulaciones para incentivar a los diversos sectores de la economía a invertir en proyectos ambientales, a hacer cumplir las regulaciones ambientales actuales y a coordinar las acciones de las CARs. De otro lado, las

---

sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Ciudad de México, Instituto Nacional de Ecología.2002

CARs asumiría sus funciones de autoridad ambiental. La inversión del sector ambiental se restringiría a proyectos imposibles de financiar por parte de otras instituciones del sector público y privado<sup>13</sup>.

Rodríguez en 2003, mostró que en el período 1991-2002 la capacidad de Colombia para proteger el ambiente aumentó en comparación con la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe, y que esa mayor capacidad se dio gracias a la nueva constitución en 1991 y a la ley 99 de 1993, tal como lo plantearon Ibañez y Uribe. La positiva evolución de la protección ambiental, y algunas de las tendencias que se perfilaron, indican que Colombia tiene todavía la gran oportunidad de transformar su riqueza ambiental en una de las bases fundamentales para su desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, simultáneamente, conservar y restaurar una parte sustantiva de un patrimonio ecológico nacional que es de interés para la humanidad<sup>14</sup>.

En 2005, 12 años después de la puesta en marcha de la ley 99 de 1993 que reformó las instituciones ambientales tal como lo mencionaron autores nombrados anteriormente, Canal y Rodríguez desarrollaron un balance de las Corporaciones

---

<sup>13</sup> IBAÑEZ LONDOÑO, Ana M. & URIBE BOTERO, Eduardo. COLOMBIA Medio Ambiente y Desarrollo Económico: Priorización de la Inversión Ambiental con Criterios Económicos. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre, 2002.

<sup>14</sup> RODRIGUEZ BECERRA, Manuel. La Reforma de la institucionalidad ambiental de Colombia doce años después. Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República. Bogotá, Julio-Agosto, 2003, edición 297.

Autónomas Regionales y exploraron cómo se puso en práctica las cuatro grandes concepciones en las que se sustenta el modelo de las CARs: 1) la naturaleza corporativa y democrática de gobierno; 2) la autonomía administrativa y financiera; 3) el blindaje financiero, o las rentas propias que les confía la ley con el fin de que no dependan de las asignaciones del presupuesto nacional; y 4) su especialización en la gestión ambiental, que busca evitar los roles de juez y parte en la administración ambiental.

El examen lo realizaron a partir de la naturaleza y las características de las CARs en la Constitución y la ley e incluyen los antecedentes históricos y otros factores que les dieron origen. Examinan también en qué medida están cumpliendo con sus funciones a partir de las actividades que realizan, es decir, los autores tratan de observar y juzgar el desempeño de las CAR con muy poca referencia a su impacto, que en últimas es el único tipo de evaluación, que a opinión de los autores, daría un veredicto contundente sobre su importancia<sup>15</sup>.

Para el 2006, Blackman, Morgenstern y Topping, a diferencia de Canal y Rodríguez, analizaron el diseño de las CAR, no solo el modelo que las sustenta. En esta ocasión los autores Blackman, Morgenstern y Topping estudiaron puntualmente el contexto social e institucional de las CAR y sus implicaciones en

---

<sup>15</sup> CANAL ALBAN, Francisco & RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En Gobernabilidad, Instituciones y medio Ambiente en Colombia, ed. Manuel Rodríguez Becerra, 303-389. 2008. Bogotá: FNA.

el manejo ambiental; los desafíos administrativos, institucionales y políticos de frente al sistema regulatorio ambiental, e hicieron un estudio de caso sobre cuatro de las corporaciones, lo que les permitió dar un veredicto contundente sobre su importancia, aspecto que Canal y Rodríguez no lograron con su trabajo. Blackman, Morgenstern y Topping concluyeron que existe un sistema de información ambiental inapropiado, conflictos entre CAR y con otros entes territoriales, inadecuada gestión del riesgo, distribución inequitativa de recursos, influencias indebidas y mala ejecución de la normatividad ambiental. Recomendaron mejorar el sistema de recolección y tratamiento de información, realizar evaluaciones comparativas de riesgo entre las CAR, reestructurar los órganos de dirección fortaleciendo la representación de la sociedad civil, mejorar la coordinación nacional-regional, crear mecanismos de resolución de conflictos entre CAR y eliminar las que tengan un desempeño pobre persistente<sup>16</sup>.

Cabe destacar que los estudios adelantados por el Foro Nacional Ambiental son los que más han avanzado en el desarrollo de las materias que conciernen a este trabajo, sobre todo en la línea de la institucionalidad para la gestión ambiental. Dentro del FNA se destacan los trabajos de Manuel Rodríguez Becerra (2008) y su libro, editado por el mismo FNA: “Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia”, donde hace un profundo análisis de las instituciones que

---

<sup>16</sup> BLACKMAN, Allen; MORGENSTERN, Richard & TOPPING, Elizabeth. Institutional analysis of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs), June, 2006. Washington, DC. Resources for the future.

conforman el SINA, desde su creación mediante la Ley 99 del 93 hasta la actualidad.

En el mismo libro de Rodriguez, Henry Mance realiza su aporte en un capítulo completo donde explora la relación entre la política y las instituciones ambientales con referencia al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) colombiano. El análisis tomó como punto de partida el establecimiento del ministerio en 1993 y la fusión que se llevó a cabo en el 2006 donde paso a ser el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial. En segundo lugar, proporciona un panorama conceptual global acerca de los tipos de influencia política que recaen sobre una institución y plantea que el desarrollo institucional comprende dos fases consecutivas que son la reforma y la consolidación. En su análisis deja claro, lo ya planteado por varios autores, la alta vulnerabilidad de las instituciones ante cambios políticos y su debilitamiento con el paso de los gobiernos que poco a poco van sacando de la agenda el tema ambiental<sup>17</sup>.

En 2010, Arias y Vargas, presentaron un estudio en el cual realizaron una revisión de la relación entre la política de ordenamiento territorial colombiana y el desarrollo sostenible; siendo el desarrollo sostenible uno de los principales objetivos de la política pública en el mundo. Los autores proponen un marco

---

<sup>17</sup> MANCE, Henry. La política de la sostenibilidad: Ascenso y declive del Ministerio de Ambiente colombiano. En: RODRIGUEZ BECERRA, Manuel. Gobernabilidad, Instituciones y medio ambiente en Colombia. Bogotá. Foro Nacional Ambiental, 2008. p.101-239

conceptual desde el nuevo institucionalismo para abordar el análisis de la política y sus resultados de planeación, presentan el origen de la adopción de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia, que en el contexto latinoamericano se difundió después que la región preparó una propuesta para la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y cuya importancia para un tema como el tratado en este trabajo, es que la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que es de carácter político y administrativo, se concibió para definir las competencias de los entes territoriales y la creación de nuevos o la asociación de los ya existentes. Finalizan con la presentación del nuevo institucionalismo como cuerpo teórico para el análisis de una política pública; el cual posibilita el estudio entre instituciones y sus resultados e introducen el concepto de gobernanza, que es el proceso por el cual un conjunto de organizaciones aborda y resuelve asuntos comunes bajo acuerdo institucional<sup>18</sup>.

Para 2010, Viloria de la Hoz nutre todo este tema realizando un estudio descriptivo sobre la gestión de las diez corporaciones Autónomas Regionales (CAR) del caribe colombiano, desarrollando un análisis del desempeño en el cumplimiento de sus funciones como máximas autoridades ambientales, encargadas de ejecutar políticas públicas, planes y proyectos. Logró determinar que en los presupuestos de estas corporaciones se ven reflejadas las desigualdades regionales que están

---

<sup>18</sup> ARIAS, Fabio & VARGAS, Gloria M. Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal. Sociedad y Economía. No.19, Julio-Diciembre,2010. p.279-304

presentes tanto en el Producto Interno Bruto como en el Presupuesto General de la Nación. El estudio es relevante debido a los problemas ambientales crecientes y la restricción presupuestal que ha llevado a una crisis financiera a las entidades del sector ambiental, llegando nuevamente a lo concluido por autores como Mance, Blackman, Morgenstern y Topping, que las instituciones del sector ambiental son altamente vulnerables ante cambios políticos y se van debilitando con el paso de los gobiernos<sup>19</sup>.

Más adelante, para 2013, Paniagua realizó un estudio de la perspectiva del cambio climático para el departamento de Antioquia donde los resultados indican que aún se vislumbra una serie de vacíos y pocos, o no conocidos compromisos para su prevención; la existencia de una deficiente institucionalidad y poco interés de los gobernantes locales para que las acciones derivadas de la expedición de normas y herramientas para la adaptación al cambio climático se implementen efectivamente; así como un bajo nivel de planeación y articulación entre las iniciativas e instrumentos de gestión del territorio. Y al igual que varios autores concluyen que sin importar la región o el departamento, la adaptación al Cambio Climático, debe estar acompañada de una institucionalidad más robusta y debe ser concebida como elemento estratégico y estructurante de los principales instrumentos de planificación y de gestión local y regional en los departamentos como son: El Plan de Desarrollo Departamental (PDD), los Planes de Desarrollo

---

<sup>19</sup> VILORA DE LA HOZ, Joaquín. Finanza y gobierno de las corporaciones autónomas Regionales del Caribe colombiano. Documentos de trabajo sobre economía Regional. No.126. Mayo, 2010. P.1-49



Municipal (PDM), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR)<sup>20</sup>.

El valor agregado del presente trabajo de grado es que se hace un análisis actual del desempeño, funcionamiento y cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones ambientales, de manera particular de las Corporaciones Autónomas Regionales y como muestra de estas la CVC y DAGMA, bajo la mirada del nuevo institucionalismo, base de la teoría económica. Este análisis se desarrolla teniendo en cuenta la coyuntura del cambio y variabilidad climática que vivió y vive el país, y en un momento clave para poner en marcha soluciones a la problemática planteada, lo que hace relevante esta investigación, pues pone sobre la mesa la debilidad en las instituciones ambientales y la falta de coordinación en las instancias de gobierno. La información que se maneja en gran parte es de primera mano, o de fuentes confiables con información actualizada a la fecha. A diferencia de otros estudios, con éste se busca plantear o sugerir soluciones para que el Gobierno Nacional tome decisiones en cuanto a políticas públicas o leyes que regulen la coordinación formal entre las CARs, los Institutos y el Ministerio de Ambiente, generando un espacio importante para que el Ministerio ejerza su rol como ente rector, y que garantice que cada institución cumpla sus respectivas funciones de prevención, mitigación y atención de emergencias. Sumado a esto, políticas claras que les brinden a las instituciones ambientales una autonomía real

---

<sup>20</sup> PANIAGUA, Elizabeth. La perspectiva del cambio climático en el departamento de Antioquia. Universidad de Manizales. 2013.

para garantizar la continuidad de sus planes a largo plazo sin que varíen por el gobierno de turno, pero a su vez un control exhaustivo para el buen uso de los recursos y evitar problemas como la corrupción en las organizaciones.

## **1.5 METODOLOGÍA**

Como el cambio y la variabilidad climática al igual que las políticas públicas en materia ambiental afectan por igual a todo el territorio colombiano y a todas las instituciones ambientales, se realizará un estudio general de sus impactos a nivel nacional, sin embargo, para lograr más precisión en el análisis de las funciones y cumplimiento de las responsabilidades de las Corporaciones Autónomas Regionales, se hará un estudio de caso focalizado en la CVC y DAGMA correspondientes al Departamento del Valle del Cauca, en el periodo 2010-2015, esto mediante un análisis documental como principal estrategia de investigación.

Pese a analizar unas instituciones en particular, las conclusiones y recomendaciones a las que se llega con este trabajo son fundamentalmente de aplicación en todo el territorio nacional, con algunas precisiones particulares para el departamento del Valle del Cauca. El presente trabajo es una investigación histórica ya que busca reconstruir hechos pasados en el periodo estudiado (2010-2015) de una manera objetiva y exacta posible para lo cual se recolecta la información de manera sistemática, se evalúa y se verifica, para lograr obtener

conclusiones válidas (Tamayo, 1999)<sup>21</sup>. De igual forma es descriptiva, ya que busca especificar propiedades, características y rasgos importantes, del fenómeno estudiado (Hernández, Fernández y Baptista, 2006)<sup>22</sup>. La revisión histórica que se realiza en el trabajo, en cuanto a la evolución de la gestión ambiental en Colombia, principalmente está basada en fuentes secundarias, es decir en observaciones realizadas en primer lugar por otros autores.

En cuanto a la información referente a las emergencias por el cambio y la variabilidad climática (Fuertes lluvias y sequias), ésta fue obtenida tanto por fuentes primarias, como por investigaciones previas de otros autores, así como de declaraciones dadas por del Gobierno Nacional y gobiernos regionales y de una revisión cuidadosa de prensa y periódicos de circulación nacional. De igual forma para el desarrollo de este trabajo se dará prioridad a los métodos de investigación cualitativos sobre los cuantitativos, donde lo relevante del estudio es el contexto de los hechos y la descripción de los mismos. El método empleado en esta investigación es inductivo o analítico, ya que la información recogida necesita una continua interpretación, para llegar a conclusiones generales. Por último, se utilizará el enfoque del nuevo institucionalismo o neo-institucional, como el más idóneo para abordar el tema base de esta investigación.

---

<sup>21</sup> TAMAYO, Mario. La Investigación. Serie Aprender a Investigar. Bogotá: ICES. 1999

<sup>22</sup> HERNÁNDEZ, Roberto, FERNÁNDEZ, Carlos, y BAPTISTA, Pilar. Metodología de la Investigación. México, D.F: McGraw-Hill. 2006

## **1.6 MARCO TEÓRICO**

Los componentes teóricos a tener en cuenta en este trabajo serán: Institucionalismo, nuevo institucionalismo; y el modelo de regímenes de políticas públicas.

### **INSTITUCIONALISMO**

El institucionalismo considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad. Los institucionalistas describen las instituciones como acción de gobierno en los campos organizacionales. Las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos.

La teoría institucional analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados sobre las instituciones. La teoría institucional sugiere que la creación de nuevas instituciones que son capaces de eliminar los costos que surgen si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra, es la más efectiva estrategia para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto. Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos, y distribuyendo las capacidades en forma más equitativa. El poder es central a los procesos de acción colectiva que tiene implicaciones en el desarrollo de la teoría

institucional. La teoría institucionalista se presenta en diferentes perspectivas que utilizan a la institución como unidad para analizar la realidad económica y política (Peters 1999)<sup>23</sup>.

En la perspectiva del institucionalismo económico, en la racionalidad de los individuos existe una intencionalidad en las decisiones con el cálculo de los beneficios y los costos de los diferentes cursos de acción. El debate sobre la intencionalidad de la conducta de los individuos se relaciona los supuestos sobre el interés propio y el altruismo de los actores. Los cambios institucionales se analizan también en las relaciones costo beneficio que realizan los individuos en una sociedad determinada. La teoría clásica de la racionalidad que supone que los actores disponen de información completa en sus procesos de toma de decisiones.

Las fuerzas institucionales y racionales son fuentes alternativas de estructuras y conductas no necesariamente en conflicto, sin embargo se reconoce que los procesos institucionales sobrepasan a los racionales mediante el establecimiento de reglas de racionalidad. La teoría de los procesos explica la creación de las instituciones, el cambio, el orden temporal y la secuencia de eventos, etc. de tal forma que se identifican los mecanismos generativos que causan dichos eventos en circunstancias particulares o contingencias.

---

<sup>23</sup> PETERS, B.G. Institutional theory in political science. The new institutionalism. Continuum. London.1999

## NUEVO INSTITUCIONALISMO

Para este enfoque, las instituciones son consideradas como el fundamento básico del ordenamiento de la sociedad y el funcionamiento del sistema social. El neoinstitucionalismo señala que las instituciones influyen en las creencias y actitudes de los actores al crear las condiciones bajo las cuales se llevarán a cabo las interacciones sociales, e influyen en la manera en que se interpretan los procesos sociales por parte de los individuos. Todas las comunidades requieren de acuerdos formales o informales que faciliten sus relaciones sociales, y son las instituciones las normas que regulan estas relaciones (Cruz, 2006)<sup>24</sup>. Como se ha mencionado anteriormente, una de las razones de este estudio, es la debilidad institucional y la falta de coordinación entre las mismas instituciones, así como falta de credibilidad que existe de las instituciones ambientales establecidas frente a los ciudadanos, instituciones entendidas como, en el sentido que ofrece North(1990)<sup>25</sup> como “reglas de juego en una sociedad” las cuales existen para tomar decisiones o para llevarlas a cabo, o definidas de manera más formal “son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (...) las cuales regulan las interacciones sociales que sostienen la competencia y la cooperación. Su papel principal es la disminución de la incertidumbre de las relaciones sociales, al ser la manera en que se establecen las condiciones

---

<sup>24</sup> CRUZ, A. Instituciones y Cultura Política: una aproximación a la formación de las creencias y actitudes desde el Neoinstitucionalismo. Trabajo de Grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 2006

<sup>25</sup>NORTH, Douglas C. Institutions, Institutional change and economic performance. New York: Princeton University Press. 1990. 265 p.

mediante las cuales se desarrollan los procesos de intercambio” (North, 1993)<sup>26</sup>. Las instituciones pueden ser formales, las cuales se encuentran definidas de manera explícitas como en las constituciones, leyes, decretos, y demás sistemas escritos de información; e informales, que comprenden los acuerdos, valores sociales, cultura cívica, cuestiones éticas o religiosas y códigos de conducta establecidos socialmente. Para North, La noción de institución va vinculada a cuatro características claves:

1. Una institución constituye un rasgo estructural de la sociedad.
2. Una institución muestra alguna estabilidad a lo largo del tiempo.
3. Una institución afecta al comportamiento de los individuos.
4. Debe haber algún tipo de valores compartidos entre los miembros de una institución.

El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. North plantea que situaciones como guerras, revoluciones, conquistas y desastres naturales son fuentes o causantes de un cambio institucional discontinuo. Con el término “cambio discontinuo” el autor se refiere a un cambio radical en las reglas formales, comúnmente como resultado de una conquista, revolución o desastre.

Ostrom en una idea similar a North, muestra las interrelaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño institucional en la gestión de recursos de uso

---

<sup>26</sup> NORTH, Douglas. Instituciones, cambio institucional y crecimiento económico. México D.F: Fondo de Cultura Económica. 1993

común, en este estudio, se consideraron a las instituciones como reglas compartidas por personas que permiten o prohíben acciones, reglas que se supervisan y se hacen cumplir. La autora plantea que el cambio institucional surge si un conjunto de reglas lleva al agotamiento o escasez del recurso común o recurso de libre acceso, en este caso, expuso que las personas o individuos tienen incentivos para cambiar las reglas y diseñar instituciones que ayuden a resolver el problema que ocasiono la acción colectiva<sup>27</sup>.

Tomando las instituciones como reglas, las organizaciones se definen como grupos de individuos que tienen objetivos comunes y que configuran una estructura jerárquica para conseguir esos objetivos (Coase, 1937; North, 1990a, Williamson, 1985)<sup>28</sup>. De este modo, las organizaciones son jugadores mientras las instituciones son las reglas del juego, aunque en muchas ocasiones esta diferenciación no es demasiado clara en la práctica. De acuerdo a estos fundamentos teóricos, las instituciones pueden constituir una solución a la tragedia de los comunes, reduciendo las pérdidas e ineficiencias que provoca el libre acceso. Para ello es fundamental que la cuestión de la aplicación de la institución,

---

<sup>27</sup> OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York. Cambridge University Press. 1990. 280 p.

<sup>28</sup> COASE, R. H. "The Nature of the Firm", *Economica*, N. 4, pp. 386-405. 1937

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.1990a

WILLIAMSON, O. E. *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press. Nueva York. 1985



porque “la simple aprobación de una ley no equivale a crear una institución efectiva” y “las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería” (Ostrom, 2004). Por eso hay que analizar la fórmula concreta de la matriz institucional y de la estructura de gobernanza, para así entender sus efectos de eficiencia, equidad y sostenibilidad en la gestión del recurso natural.

En este trabajo particularmente se analizarán las instituciones sobre todo en el sentido formal, es decir nos referimos a las leyes vigentes y las entidades de los gobiernos legalmente establecidos, pero sin dejar de lado las reglas de uso y las normas sociales que rigen el comportamiento de la sociedad y la interacción entre las organizaciones.

Según Losada y Casas (2008)<sup>29</sup>, para el neoinstitucionalismo, la investigación de los fenómenos parte de las instituciones como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin embargo, se postula que este análisis debe también estar informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales como grupales. El institucionalismo empírico, que se caracteriza por analizar la estructura formal del gobierno, asumiendo que ella, de modo considerable, determina la forma como se procesan las políticas y se adoptan las decisiones gubernamentales. Partiendo de los anteriores supuestos, en el tema de las instituciones ambientales, particularmente de las

---

<sup>29</sup> LOSADA, Rodrigo y CASAS, Andrés. Enfoques para el análisis político: historia, epistemología, y perspectivas de la ciencia política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 2008

Corporaciones Autónomas Regionales, podemos afirmar que los intereses particulares de gobiernos de turno, tanto nacional como regional, han afectado la capacidad de respuesta institucional, sumado a eso, los conflictos internos como la corrupción que afecta aun más la institución, su desempeño y credibilidad.

### **Modelo de Regímenes de políticas**

El modelo del régimen de política pública busca sintetizar la literatura sobre el cambio político, y se centra en los arreglos de poder, en los paradigmas de política pública, y en las organizaciones y estructuras de implementación, y la política pública misma para proponer cómo eventos exógenos (sistémicos) facilitadores o de presión (llamados stressors/enablers) impactan en los regímenes de política pública generando un entorno favorable (o tensiones) para promover el cambio, argumentando que los grandes(abruptos) cambios en el régimen de la política pública son resultado de cambios en el paradigma de la política, por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder, nuevos acuerdos organizacionales que operan para generar largos periodos de estabilidad. Con la aparición del nuevo régimen se consolida el policy change. Emulando el enfoque procesal al estudio de las políticas públicas, Wilson señala que el cambio del régimen de políticas públicas “parece ocurrir en etapas, no obstante estas etapas no necesariamente ocurren en la misma secuencia, y algunas veces ocurren de

forma simultánea: 1) eventos exógenos facilitadores/de presión (stressors/enablers), 2)ajustes paradigmáticos, 3) ajustes de poder, 4) crisis de legitimación, y 5) cambio organizacional y cambio en las políticas públicas” (Wilson, 2000, Wilson, 2006)<sup>30</sup> y plantea que:

*“Los grandes o abruptos cambios en el régimen de la política pública son el resultado de cambios en el paradigma de la política, por las llamadas crisis de legitimación, por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder.”*

Cada etapa se define como:

- 1. Estabilidad del régimen.** La ortodoxia en la política está institucionalizada y los ajustes en la política son incrementales, impulsados por grupos cerrados.
- 2. Acumulación de anomalías.** Los desarrollos del mundo real no son anticipados ni explicados por la ortodoxia, surgen perturbaciones externas al subsistema que se convierten en detonadores o elementos que permite el cambio (triggers/enablers).

---

<sup>30</sup> WILSON, Carter A. "Policy Regimes and Policy Change." Journal of Public Policy, 20(3). 2000. p247-274

WILSON, Carter A. Public Policy: Continuity and Change. New York: McGraw Hill. 2006

**3. Fragmentación de la autoridad.** Los expertos y la autoridad son desacreditados y nuevos actores cuestionan el régimen existente, las viejas coaliciones se disuelven ante la presión de nuevas coaliciones. Como consecuencia de los detonadores del cambio, el paradigma de políticas es cuestionado.

**4. Crisis de legitimidad.** Las instituciones establecidas intentan ajustarse a las críticas. Las discusiones en la arena pública involucran procesos políticos y electorales que son aprovechados por los impulsores de las políticas siguiendo el modelo de las corrientes de políticas.

**5. Cambios en el gobierno,** consecuencia de la crisis de legitimidad.

**6. Institucionalización de un nuevo régimen.** Los impulsores del nuevo régimen asumen posiciones de autoridad y modifican los arreglos organizacionales previos para configurar e institucionalizar el nuevo régimen

En síntesis, la presión de los factores externos (crisis económicas, escándalos, nuevos descubrimientos, desastres o emergencias ambientales, etc.) Esta presión de hechos inesperados, estimula ajustes al “paradigma dominante” ocasionando una crisis de legitimidad, lo que lleva necesariamente a ajustes de poder para finalmente propiciar transformaciones tanto en la organización o institución que se encuentra presionada como en el mismo proceso y en los fines de la política.

Puede definirse el régimen de política pública como una unidad de análisis distinta del subsistema de la política. Los regímenes de política pública ( *policy regimes*) son acuerdos de gobierno o de poder contruidos para coordinar expectativas de los actores y organizar aspectos de la acción colectiva. Se organizan alrededor de una o varias áreas de asuntos o dominios, tienen una dimensión organizacional (intra, inter, y extra organizacional) identificable, con procedimientos estructurados para la toma de decisiones aceptados por los actores políticos; y cuentan con principios, normas y creencias compartidas (Wilson, 2000) (Jochim y May, 2009). En este sentido los regímenes de política pública pueden entenderse como acuerdos de gobernanza (*governance arrangements*) que fuerza a los actores en los distintos subsistemas a actuar más o menos en concordancia ante la búsqueda de fines similares (Jochim y May, 2009)<sup>31</sup>

Los regímenes políticos son arreglos institucionales que facilitan las diferentes interrelaciones entre los actores. Al respecto North (1990)<sup>32</sup> argumenta que “La teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones

---

<sup>31</sup> JOCHIM, A. E., y MAY, P. J. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance, Washington, D.C.: Paper presented at the STAD Fifth Transatlantic Dialogue Conference. 2009

<sup>32</sup> NORTH, Douglas C. Institutions, Institutional change and economic performance. New York: Princeton University Press, 1990. 265 p

específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico”.

## 2. INSTITUCIONES AMBIENTALES Y CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

Mediante la Ley 99 de 1993, se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, y se designó como autoridades ambientales regionales a 34 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), que se establecieron en un sistema de gestión regional descentralizado, autónomo y participativo. De acuerdo con la ley, las CAR están encargadas de “Administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”<sup>33</sup>.

De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política<sup>34</sup>, las Corporaciones Autónomas Regionales se ubican en el poder autónomo, e independiente y con el reconocimiento de la autonomía y la independencia se intentó, entre otras, blindar el interés general de la protección ambiental frente a intereses políticos y económicos particulares, y garantizar que la gestión para la conservación, la defensa y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales sea independiente en relación con las instituciones gubernamentales (nacionales,

---

<sup>33</sup> Ley 99 de 1993, título VI, De las Corporaciones Autónomas Regionales. Artículo 23, Naturaleza jurídica.

<sup>34</sup> Artículo 113. Constitución Política de la República de Colombia.1991

regionales y locales) encargadas de promover y direccionar el desarrollo económico y social.

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

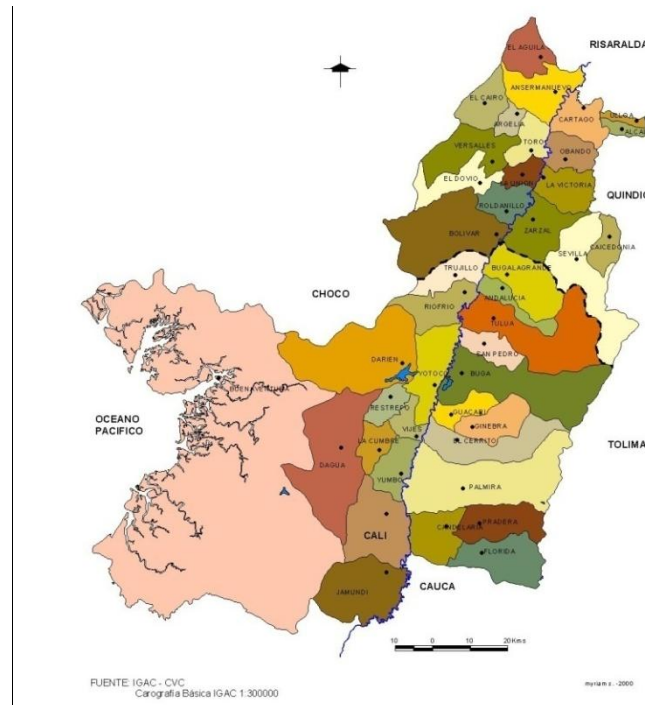
## **2.1 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, fue creada el **22 de octubre de 1954** por el Presidente de la República en ese momento, Gustavo Rojas Pinilla. Su objetivo básicamente era promover el desarrollo integral del Valle del Alto Cauca. La creación de la Corporación se pensó desde la década de los 30, cuando se vio la necesidad de buscar soluciones que **menguaran** los desastres ocasionados por las inundaciones del río Cauca y los **desbordamientos** y **avalanchas** de sus afluentes.

La ubicación geográfica del área jurisdiccional de la CVC son los 42 municipios del Valle del Cauca, además 88 corregimientos, 531 inspecciones de policía, así como, numerosos caseríos y sitios poblados.



## Departamento del Valle del Cauca, división político-administrativo



A su vez, la CVC, administrativamente está organizada territorialmente por ocho Direcciones Ambientales Regionales DAR, como máxima autoridad ambiental.

### Direcciones Ambientales Regionales del Valle del Cauca

| DAR   | MUNICIPIOS  |
|---|---|
| 1. Dirección Ambiental Regional Pacífico Oeste: | Buenaventura.   |
| 2. Dirección Ambiental Regional Pacífico Este:  | Dagua, Restrepo y La Cumbre.  |
| 3. Dirección Ambiental Regional Suroccidente:   | Cali, Yumbo, Vijes y Jamundí.   |
| 4. Dirección Ambiental Regional Suroriente:     | Palmira, Pradera, Candelaria, Florida y El Cerrito.                                     |
| 5. Dirección Ambiental Regional Centro Sur:     | Calima El Darién, Yotoco, Guacarí, Ginebra, Buga y San Pedro.                           |
| 6. Dirección Ambiental Regional Centro Norte:   | Trujillo, Riofrío, Bugalagrande, Andalucía, Tuluá, Sevilla y Caicedonia.                |
| 7. Dirección Ambiental Regional Norte:          | El Águila, Ansermanuevo, El Cairo, Argelia, Alcalá, Ulloa y Cartago.                    |
| 8. Dirección Ambiental Regional BRUT:           | Versalles, Toro, Obando, La Unión, La Victoria, Roldanillo, Zarzal, Bolívar y El Dovio. |

Fuente: Estrategia Educativa Ruido

### 3. CAMBIO CLIMÁTICO

Según el IPCC<sup>35</sup>, el concepto de cambio o variabilidad climática denota las variaciones del estado medio y otras características estadísticas del clima en todas las escalas espaciales y temporales más amplias que las de los fenómenos meteorológicos.

La variabilidad climática es una medida del rango en que los elementos climáticos, como temperatura o lluvia varían de un año a otro. Se denomina variabilidad natural del clima cuando se produce por causas naturales. En algunos casos, para referirse al cambio de origen humano se usa la expresión cambio climático antropogénico<sup>36</sup>.

Algunos fenómenos son resultado de la variabilidad del clima que se manifiesta de manera periódica como los ENOS (“El Niño y La Niña”). El ENOS es un ciclo oceánico-atmosférico que se desarrolla en las aguas ecuatoriales del océano Pacífico tropical. Consta de dos fases, correspondientes a un ciclo del fenómeno: la fase cálida, conocida popularmente como El Niño y la fase fría, conocida popularmente como La Niña.

---

<sup>35</sup> Sigla en inglés para Intergovernmental Panel on Climate Change

<sup>36</sup> WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. Scientific assessment of Ozone depletion: 1994. Global Ozone Research and Monitoring Project Report No. 37. Geneva, Switzerland: Febrero de 1995. UTO-0025 No.37. 1400 páginas.

#### **4. EMERGENCIA EN EL VALLE DEL CAUCA 2010-2015**

En el periodo contemplado entre el 2010 y el 2015, objetos de estudio de esta investigación, se presentaron fenómenos climáticos que afectaron en gran manera al departamento del Valle del Cauca, y al municipio de Cali, y que dejaron en la mira a las instituciones ambientales encargadas de la gestión de prevención de desastres y mitigación de los mismos.

##### **4.1 TEMPORADA INVERNAL 2010**

La temporada produjo fuertes aguaceros que causaron inundaciones y emergencias en diferentes departamentos de Colombia. La situación se originó debido a las abundantes lluvias provocadas por depresiones tropicales; y frentes fríos propios de la época húmeda, ocasionados por el fenómeno de la Niña que se presentaron desde el mes de junio y se hicieron más fuertes en agosto y septiembre, generando problemas de damnificados e insalubridad. Las lluvias se extendieron hasta noviembre causando estragos.

El presidente Juan Manuel Santos declaró la "Emergencia Económica, Social y Ecológica" y la "situación de Desastre"<sup>37</sup>, para afrontar la grave emergencia por las

---

<sup>37</sup> Nación. 2010. Declaran emergencia Social, Ecológica y Económica para enfrentar invierno. 07 de Diciembre. Semana

inundaciones y los deslizamientos que ocasionaron las lluvias, catalogadas como las peores en los últimos 40 años en Colombia.

En el Valle del Cauca, el secretario de gobierno declaró Emergencia manifiesta. Debido a que poblaciones como Versalles, Ginebra y La Victoria sufrieron inundaciones. La zona franca del pacífico resultó afectada, dejando completamente bajo el agua cientos de carros nuevos y maquinaria, además de insumos químicos, los cuales tuvieron que ser removidos de manera muy cuidadosa para que no causaran un desastre ecológico<sup>38</sup>.

#### **4.2 TEMPORADA DE LLUVIAS 2011**

De acuerdo con el documento presentado por el Banco Interamericano de desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde el 1 de septiembre hasta el 13 de noviembre de 2011, las lluvias afectaron a 318.387 personas y causaron 96 muertos<sup>39</sup>. La CVC declaró el estado de emergencia ambiental para el departamento del Valle del Cauca. Los municipios más afectados en estas emergencias fueron: Águila, Ginebra, Jamundí,

---

<sup>38</sup> Editorial, 2010. Declaran emergencia manifiesta en el Valle del Cauca por ola invernal.09 Noviembre. El País

<sup>39</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y CEPAL. Valoración de daños y perdidas, ola invernal en Colombia 2010-2011.

Ulloa, Florida, Caicedonia, Pradera, Palmira y Candelaria. Debido a la creciente súbita del río Meléndez murieron cuatro niños y una mujer en Cali<sup>40</sup>.

#### **4.3 TEMPORADA DE SEQUÍA Y OLA DE CALOR 2012**

De una temporada de lluvias intensas que se dieron finalizando el 2011 e inicios del 2012, que ocasionaron inundaciones, empalizadas, crecientes súbitas de los ríos y temperaturas entre los 20°, el Valle del Cauca paso a una intensa temporada de calor, tiempo seco y termómetros que marcaron hasta 36° a plena luz del sol. Temporada que causo disminución en los caudales de los ríos, por lo cual varias poblaciones se encontraron sin servicio de agua potable, además de emergencias por incendios forestales y el aumento de enfermedades respiratorias<sup>41</sup>.

#### **4.4 TEMPORADA NEUTRA Y OLA DE CALOR AÑO 2013**

Las condiciones del estado del clima en Colombia durante el año 2013 fue variado, el primer trimestre fue considerado con un comportamiento normal, o neutro. En el periodo mayo a agosto, predomino el fenómeno del niño ocasionando temperaturas altas, alcanzando un máximo de 39°, considerado el

---

<sup>40</sup> Redacción. 2011. Ante intensa temporada invernal, CVC declara emergencia ambiental en el Valle. 14 de Noviembre. El País

<sup>41</sup> Editorial. 2012. El Clima cambia de género en Colombia. 03 de Agosto. Semana

mayor registro histórico, hizo que este año fuese establecido como el más caliente desde el 2007<sup>42</sup>.

#### **4.5 FENÓMENO DEL NIÑO 2014 – 2015**

Si se venía de considerar el 2013 como el año más caliente, el 2014 rompió marcas. Junio fue el mes más caliente de los últimos 130 años en el mundo y el periodo abril-junio fue también el más seco. El Valle del Cauca registro zonas que alcanzaron temperaturas de 35 grados centígrados. Los cultivos estuvieron en alerta, debido al racionamiento del agua que consumen. Cali, por su parte, tomo medidas, Emcali<sup>43</sup> puso en marcha un reservorio para garantizar agua a la ciudad en caso de un cierre de las bocatomas del río Cauca y se lanzó una campaña para el uso racional del agua. La Secretaría de Salud intensificó la fumigación contra dengue, cólera y malaria que se dispararon en el departamento. Y se organizó un dispositivo para la prevención y mitigación de incendios forestales.

Este fenómeno se extendió para el año 2015, el Ideam<sup>44</sup> reporto que un total de 285 municipios en todo el territorio nacional se vieron sometidos al racionamiento

---

<sup>42</sup> Editorial. 2013. Arrancaron tres meses de intenso verano, el Ideam pide a los gobiernos locales medidas para mitigar los efectos del clima. 03 de Enero. Portafolio

<sup>43</sup> Empresas Municipales de Cali.

<sup>44</sup> Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

de agua<sup>45</sup>. Así mismo, el organismo informó que se registraron 3.985 incendios forestales durante 2015, los cuales afectaron más de 123 mil hectáreas de vegetación. En los trabajos de extinción de estas quemadas se contaron cinco muertes y 34 heridos, según la Unidad. En el Valle del Cauca, el gobernador del Valle Ubéimar Delgado, decreto calamidad pública debido a los incendios, y al verano que puso en jaque el nivel de varios ríos de la región, disminuyó los embalses y afectó cultivos y pastizales usados para ganadería. El Gobernador del Valle dijo que el Fenómeno del Niño tiene los embalses en los niveles más bajos, algo que no ocurría hace 20 años. Además afectó los cultivos de Tenerife, principal zona de abastecimiento de alimentos. En el 2015 se registraron 462 hectáreas quemadas por incendios forestales en Cali y más de 1380 hectáreas arrasadas en el resto del departamento<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> BETANCUR, Laura. 2015. Por la sequía ya se raciona el agua en 285 municipios del país. 20 de Septiembre. El Tiempo.

<sup>46</sup> Editorial. 2015. Gobernador decreta calamidad pública en el Valle por fenómeno del niño. 16 de Septiembre. El País.

#### **4.6 CRISIS DE ADMINISTRACION, PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS CARs Y RESPUESTAS ANTE LA EMERGENCIA : CVC y DAGMA**

Durante los últimos años, organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría han concentrado su atención a nivel nacional en estos entes autónomos, a los cuales les han realizado una cantidad considerable de visitas por su bajo desempeño en la ejecución de los recursos que reciben de la Nación.

En estas visitas se evidencio varios problemas que afectan de manera considerable el desempeño de estas instituciones, como por ejemplo, gastan más en funcionamiento que en inversión, muchas mantienen nominas paralelas, presentan sobre costos, no promueven o lo hacen muy poco programas ambientales y tienen guardados numerosos contratos y estudios que se quedan solo en el papel, con el anexo de la cuenta de cobro del contratista<sup>47</sup>.

Los más duros cuestionamientos contra las CAR se produjeron durante la temporada invernal de los años 2010 y 2011, donde quedó al descubierto que no trabajaron adecuadamente en acciones de prevención. Sin embargo, su disculpa fue que las lluvias eran tan fuertes que superaron cualquier predicción técnica y que nadie estaba preparado en el país para este fenómeno. Crítica que continuo

---

<sup>47</sup> Editorial.2015. Contraloría raja en desempeño a Corporaciones ambientales. 18 de Agosto. El Tiempo



de manera persistente al evidenciar que durante el proceso de recuperación de los efectos invernales, el Gobierno Nacional les giro una gran suma de dinero para ejecutar obras, esto pese a las continuas denuncias de ineficiencia de las Corporaciones Autónomas<sup>48</sup>.

Las auditorías de la Contraloría General dieron cuenta de que la mayoría de los trabajos no se desarrollaron de acuerdo con los requerimientos técnicos, muchos quedaron inconclusos y casi todos los contratos fueron otorgados directamente aprovechando la figura de la declaración de emergencia<sup>49</sup>.

En el 2012 el concejo de Cali, criticó el hecho que el Valle del Cauca se inunda y la autoridad ambiental no tiene como demostrar gestión, argumentando que las actividades proselitistas y burocráticas afectaron a la CVC en la toma de decisiones y eso mismo ocurre con los proyectos de inversión hechos en Cali. Para el Concejal José Luis Pérez Oyuela es necesario analizar que tanto hace la CVC por Cali y que tanto hay que reforzar o modificar el Dagma<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> RUIZ, Diana C. 2012. Directora de la CVC se defiende de las críticas por su gestión ante la ola invernal. 03 de Abril. El País.

<sup>49</sup> TAFUR, Victor. 2012. Las CAR: ¿maquillaje político? 30 de Marzo. El Espectador.

<sup>50</sup> OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES CORPORATIVAS. 2012. Proyecto de sobretasa ambiental genera críticas en contra de la CVC y DAGMA. 17 de Diciembre. Concejo de Santiago de Cali.

De acuerdo a el “informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2014-2015” la Contraloría califico como deficientes las acciones de las CAR en relación con la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomca) y las acciones ante el cambio climático. El ente de vigilancia resalto que en el 2014 persistió la ineficiencia en la ejecución de los recursos del presupuesto general de la Nación que reciben las CAR y que esta misma situación ocurrió en 2012 y 2013<sup>51</sup>.

El personero de Cali, Andrés Santamaría, opinó sobre el fenómeno del niño que afecto a Cali y el Valle del Cauca, 2014-2015, y que causo una disminución en los niveles de los ríos, por lo tanto ocasiono un racionamiento de agua potable para varias comunidades, dijo que esta situación lo que deja ver es una falta de articulación entre la CVC y el Dagma, problema que desde años atrás se viene evidenciando, sin ninguna mejoría hasta el momento. Santamaría argumenta que ni el Dagma ni la CVC cuidan las cuencas en los ríos que pasan por la ciudad, cuencas que son afectadas por los vertimientos de viviendas e industrias. Y esta falta de coordinación, termina afectando a los caleños que son los que se quedan sin el fluido de agua. Además menciono que existen dos documentos **CONPES**<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Contraloría General de la República. Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2014-2015.

<sup>52</sup>El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

sin ningún tipo de ejecución, donde las autoridades regionales no lo han hecho cumplir<sup>53</sup>.

Esta situación se agrava, si se tiene en cuenta que cada cuatro años, el Gobierno nacional de turno, define la política ambiental de su gobierno, que no siempre recoge los avances de las políticas nacionales ambientales ya logradas, generando prioridades de acción diferentes e imponiendo nuevas actividades que impiden la continuidad de las acciones y el cumplimiento de los objetivos de largo plazo.

Esto se debe a que en las diferentes políticas, se han puesto en marcha enfoques e instrumentos diferentes, a veces hasta contradictorios, que promueven la discontinuidad en los esfuerzos iniciales. Los anteriores dos vacíos han generado un status-quo de la gestión ambiental: Por una parte el Ministerio cumple con su rol y expide una multitud de políticas, planes y estrategias ambientales, que son ambiguas, complejas o muy generales, con la intención que las CARs las implementen.

Con esto, desde el punto de vista del Ministerio, está cumpliendo con su rol principal de rector del Sistema Nacional Ambiental, SINA. Por otra parte, las CARs se enfrentan a la constante presión de resolver los problemas regionales

---

<sup>53</sup> CUERVO, Zulma. 2015. "El problema del agua no es por el fenómeno del niño": Personero de Cali. 13 de Octubre. El País.

inmediatos, y a interpretar las políticas y planes expedidos por el Ministerio. Por lo general, escogen algunos elementos de las políticas que consideran apropiados para su región, junto con otras prioridades regionales, para elaborar sus Planes de Acción para los cuatro años. Desde el punto de vista de las CARs, están cumpliendo su rol al incorporar dichos elementos de las políticas en su gestión.

Cuando se presenta un incidente o desastre ambiental, como el que es objeto de estudio de esta investigación y que pasa a esferas como los medios de comunicación, las CARs culpan al Ministerio de no conocer los problemas en su territorio y hacer la política únicamente desde Bogotá; mientras que por su parte el Ministerio culpa a las CARs de corrupción e ineficiencia, por no ver reflejada en el territorio la política ambiental formulada.

El Ministerio no realiza un seguimiento sistemático a la implementación de sus políticas y éstas tampoco cuentan con indicadores de resultado que puedan ser evaluados para determinar su efectividad. Al final, cada entidad cree que está cumpliendo con sus funciones y su papel, pero la efectividad y los resultados de las políticas ambientales son altamente cuestionables, muchas de las cuales quedan en el olvido.

En síntesis, la falta de coordinación entre el Ministerio y las Corporaciones, la corrupción, la politiquería, los intereses particulares de la gobernación de cada

región, entre otros, son los principales problemas que se evidencia en el desarrollo de la política ambiental y en funcionamiento de las CARs. Un ejemplo claro de esto es la CVC que hasta hace unos años era modelo en gestión pública, pero esto cambió debido a que la politiquería puso en la mira esta apetecida institución. En esta Corporación, en el presupuesto del 2015 fueron destinados 19.301.316.022 pesos para las Medidas de prevención, Mitigación y Adaptación al cambio climático<sup>54</sup>. En el 2014, para el mismo fin, fueron destinados 10.885.276.504 pesos<sup>55</sup>. En el 2013, fue de 4.450.062.108 pesos<sup>56</sup>.

Para el 2012 fueron destinados para el “Fondo para atención de emergencias ambientales las suma de 460.000.000 pesos y para “Desarrollo de una estrategia para mejorar la capacidad adaptativa de los sistemas ecológicos y sociales del Valle del Cauca Frente al escenario de cambio Climático” la suma de 550.000.000 pesos<sup>57</sup>. Para el 2011, en su presupuesto solo se encuentra destinada para

---

<sup>54</sup>[http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2015.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2015.pdf)

<sup>55</sup>[http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2014.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2014.pdf)

<sup>56</sup>[http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2013.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2013.pdf)

<sup>57</sup>[http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2012.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2012.pdf)

“Fondo para atención de emergencias ambientales” la suma de 500.000.000 pesos<sup>58</sup>. Para el 2010 el presupuesto no especifica los gastos de inversión.

Presupuestos que ocasionaron críticas de diferentes sectores, ya que argumentan que casi todas las respuestas planteadas por las Corporaciones, en especial por la CVC, para enfrentar el cambio climático, se limitan a cartillas educativas en la que a través de preguntas y respuestas buscan contextualizar y familiarizar a la comunidad en aspectos básicos relacionados con la variabilidad climática y los fenómenos como el “Niño y la Niña”. Pero que la suma de dicho presupuesto destinado para este fin, cada año, es mucho como para solo dar este tipo de respuesta, a lo que la CVC y las corporaciones en general no responden nada<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup>[http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2011.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2011.pdf)

<sup>59</sup> Redacción. 2015. Dineros de la Nación se demoran más de 6 meses para llegar a las CAR. 20 de Octubre. El Tiempo.

## **5. APLICACIÓN DEL MODELO DE “REGIMENES DE POLITICAS” Y TEORIA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO PARA LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES: CVC Y DAGMA**

Ya caracterizada la emergencia que vivió el Valle del Cauca en el periodo 2010-2015, y conociendo cuales fueron los principales inconvenientes que se presentaron en el departamento, por las inundaciones y sequias, y la falta de gestión de las autoridades ambientales. Por medio de las fases propuestas por Wilson (2000) en su modelo, y la teoría del nuevo institucionalismo, se hizo una compilación de hechos y noticias reportadas por la prensa para analizar el comportamiento de las corporaciones autónomas regionales, de manera puntual la del Valle del Cauca y de Santiago Cali, y así establecer, conforme al modelo y a la teoría, que es necesario una transformación en las instituciones y un cambio en las políticas públicas que las regulan.

**1. Estabilidad del Régimen.** La Ley 99 se designó como autoridades ambientales regionales a 34 corporaciones autónomas regionales (CAR), que se crearon en un sistema de gestión regional descentralizado, autónomo y participativo. Para el departamento del Valle del cauca la corporación encargada es la CVC, para Santiago de Cali se estableció el DAGMA. En la Constitución y en

la Ley 99 se previó un conjunto de rentas propias para la Corporaciones Autónomas Regionales y para la gestión ambiental en los municipios<sup>60</sup>.

**2. Acumulación de Anomalías.** La Institucionalidad ambiental nacional sufrió desde los mandatos del presidente Álvaro Uribe donde ordenó a las CAR invertir parte de sus recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, una situación que aminoró en forma preocupante los recursos económicos disponibles para la gestión ambiental en por lo menos veinte corporaciones (la disminución alcanzó casi el 36%, en términos reales), trasladándoles responsabilidades propias de las entidades territoriales<sup>61</sup>.

Por lo tal, la capacidad para ejercer las funciones propias de la autoridad ambiental regional se vio debilitada por la disminución del número de funcionarios y técnicos al servicio de las CAR, como consecuencia de la directiva presidencial de disminuir el presupuesto de funcionamiento en beneficio del presupuesto de inversión, lo que obligó a las CAR a disminuir la planta de personal entre un 20% y un 40%, a pesar de que era insuficiente para ejercer sus funciones<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Ley 99 de 1993, título IV, de las Corporaciones Autónomas Regionales. Artículo 23, Naturaleza jurídica.

<sup>61</sup> BRITTO AGUDELO, Rodrigo y BUITRAGO, Oscar. Eficiencia Relativa en entidades ambientales gubernamentales: Medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia. Universidad de la Sallé. Bogotá. 2013

<sup>62</sup> BRITTO AGUDELO, Rodrigo y BUITRAGO, Oscar. Eficiencia Relativa en entidades ambientales gubernamentales: Medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia. Universidad de la Sallé. Bogotá. 2013



Sumado a esto, las corporaciones autónomas regionales en su conjunto, sufren de diversos problemas de gobernabilidad (falta de transparencia, politización, dificultades para definir sus prioridades), de deficiencias de coordinación con el Ministerio del Ambiente (unas derivadas del débil liderazgo del Ministerio, y otras, de los conflictos generados por la interpretación que han dado las CAR a su naturaleza autonómica) y de dificultades de coordinación con las autoridades urbanas, en gran parte, como consecuencia de la falta de claridad en la Ley 99 respecto a las competencias de las unas y las otras<sup>63</sup>.

**3. Fragmentación de la autoridad.** Debido al cambio climático vivido en el periodo 2010-2015, los organismos de control como la procuraduría y contraloría, cuestionaron fuertemente el desempeño de las CAR. A causa de esa coyuntura climática, se generó conflicto entre el Ministerio, las CAR y diferentes instituciones municipales, todas otorgándole la responsabilidad al otro, sin asumir sus propias responsabilidades. Ante la situación de emergencia ocasionada por las lluvias entre 2010-2011, una de las corporaciones respondió que se pretende que las CAR atiendan emergencias, adelanten prevención de desastres, respondan por las consecuencias del invierno y construyan obras de infraestructura, cuando su espíritu es ser autoridad ambiental, proteger los recursos naturales, promover el ecodesarrollo e incentivar la sensibilidad y la educación ambiental. El gobierno

---

<sup>63</sup> Editorial. 2015. Contraloría raja en desempeño a corporaciones ambientales. 18 de Agosto. El Tiempo

nacional no puede exigirles a las CAR invertir en proyectos que se salen de su órbita y atentan contra su misión. A lo que el Presidente de la República contestó que el atender este tipo de emergencias está dentro de las funciones de estas instituciones y que parte de su presupuesto debe ser destinado a la prevención, mitigación y atención de desastres<sup>64</sup>.

**4. Crisis de legitimidad.** "La CVC no es una tienda de jarillones". Así contestó María Jazmín Osorio, directora de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (2012) a las críticas a la entidad en relación con los resultados de su gestión frente a la temporada invernal<sup>65</sup>.

La corporación Autónoma regional del Valle del Cauca responde que no es función de dicha institución la puesta en marcha de planes de emergencias, de prevención y mitigación de desastres, pero plantea una respuesta conjunta con otras instituciones ambientales para hacerle frente al cambio climático en el departamento.

**5. Cambios en el gobierno.** Con las críticas y evaluaciones deficientes planteadas, debe crearse una serie de políticas públicas, que regulen con más rigurosidad este tipo de instituciones, el cumplimiento de sus funciones y la

---

<sup>64</sup> Editorial. 2015. Contratos a dedo y pocas obras, pecado de las CAR. 31 de Agosto. El Tiempo

<sup>65</sup> RUIZ, Diana. 2012. Directora de la CVC se defiende de las críticas por su gestión ante la ola invernal. 03 de Abril. El País.

ejecución de todo su presupuesto, si desconocer su carácter autónomo. Además, leyes establecidas que las rijan sin importar el gobierno de turno, y que le permita la continuidad a las políticas establecidas en el largo plazo<sup>66</sup>.

**6. Institucionalización de un nuevo régimen.** Se debe dar un cambio en políticas públicas que rijan el cumplimiento de las funciones de las CAR y la puesta en marcha de planes que hagan frente a la coyuntura vivida y la ejecución del 100 por ciento del presupuesto otorgado para eso. Y la coordinación entre las diferentes instituciones, el ministerio y las CARs.

Aunque Wilson (2000)<sup>67</sup> señala que el cambio del régimen de políticas públicas parece ocurrir en etapas, pero que dichas etapas no necesariamente ocurren en la misma secuencia, y algunas veces pueden ocurrir de forma simultánea, para esta investigación se analizó etapa por etapa clasificando los hechos, concluyendo que de acuerdo al modelo se es necesario la puesta en marcha de arreglos institucionales que faciliten las diferentes interrelaciones entre los actores (Corporaciones, Ministerio, Gobierno, etc). Y esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones

---

<sup>66</sup> Justicia. 2015. Contraloría cuestiona a Corporaciones Regionales por poca eficiencia. 15 de Octubre. El Tiempo

<sup>67</sup> WILSON, Carter A. "Policy Regimes and Policy Change." *Journal of Public Policy*, 20(3). 2000. p247-274

específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico.

## **5.1 BAJO LA TEORÍA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO**

Bajo la teoría del nuevo institucionalismo planteado por autores como Douglas North, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, y plantea que situaciones como guerras, revoluciones, conquistas y desastres naturales son fuentes o causantes de un cambio institucional discontinuo.

Por ende, la coyuntura ambiental por las fuertes lluvias y tiempos de sequía del periodo de estudio 2010-2015, hacen de las CAR, puntualmente la CVC y el DAGMA, y todos los agentes e instituciones que tienen responsabilidad en el tema ambiental, urjan de un cambio institucional debido a : la gran debilidad institucional, la falta de coordinación entre las mismas instituciones y falta de credibilidad que existe de las instituciones ambientales establecidas frente a los ciudadanos.

Por lo cual, para este caso es necesario, como lo plantea North, un cambio discontinuo. Con el término “cambio discontinuo” el autor se refiere a un cambio radical en las reglas formales, es decir, de las leyes establecidas por la constitución, de los decretos que los rigen y de las normas que los gobiernan. Bajo

la mirada de North, Colombia en general necesita un cambio en su política ambiental, que haga a dichas instituciones independientes a la voluntad de los mandatarios que lleguen cada cuatro años a gobernar y que en muchos de los casos le dan prioridad a sus propias políticas y quitan la continuidad de muchas que se han establecido antes.

Según Losada y Casas (2008)<sup>68</sup>, para el neoinstitucionalismo, la investigación de los fenómenos parte de las instituciones como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin embargo, se postula que este análisis debe también estar informado por una valoración del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales como grupales. El institucionalismo empírico, que se caracteriza por analizar la estructura formal del gobierno, asumiendo que ella, de modo considerable, determina la forma como se procesan las políticas y se adoptan las decisiones gubernamentales.

Partiendo de lo anterior, en este tema de instituciones ambientales, particularmente de las Corporaciones Autónomas Regionales y las emergencias que se caracterizaron anteriormente, se puede afirmar que los intereses particulares de gobiernos de turno, tanto nacional como regional, han afectado la capacidad de respuesta institucional, sumado a eso, los conflictos internos como la corrupción afectan aun más la institución, su desempeño y credibilidad. Completando así, todos los ítems para un cambio institucional necesario

---

<sup>68</sup> LOSADA, Rodrigo y CASAS, Andrés. Enfoques para el análisis político: historia, epistemología, y perspectivas de la ciencia política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 2008

## CONCLUSIONES

Con este sencillo ejercicio bajo la mirada del nuevo institucionalismo, tema básico de la teoría económica, las conclusiones a las que se llega tomando como ejemplo el modelo de “Regímenes de Políticas” de Wilson y el fundamento propuesto por North, es que las Corporaciones Autónomas Regionales si requieren una transformación y por ende un cambio en su paradigma principal, pero dicha transformación no debe ser solo de ellas como corporaciones regionales, sino de toda la política e instituciones ambientales a nivel nacional, para que de esta manera se puedan tener instituciones eficientes cumpliendo el objetivo con el cual fueron creadas, quedando así comprobada la hipótesis inicial de este trabajo.

Adicional, el ejercicio realizado a lo largo de la investigación permitió identificar que la institucionalidad ambiental está dispersa, que existe falta de coordinación entre el DAGMA y la CVC, y no solo entre estas dos instituciones, ya que se evidencio que la Ley 99 de 1993 no creó instancias colectivas de coordinación formal entre las CARs, los Institutos y el Ministerio de Ambiente, generando un vacío importante para que el Ministerio ejerza su rol como ente rector del SINA y el resultado de esto es falta de gestión frente a las emergencias, la ineficiente respuesta ante hechos de la magnitud que se estudiaron y que por consiguiente dejan municipios, poblaciones y todo el medio ambiente afectado.

Es necesario que se identifique la gobernabilidad ambiental por encima de los vacíos técnicos y los conflictos por competencias. Aunque se evidencia que la ciudad y la región siguen enfrentando situaciones de emergencia por el cambio climático, las autoridades ambientales no asumen su responsabilidad de alertar, prevenir y mitigar emergencias, y las políticas que establecen y donde el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible es responsable, carecen en algunos casos, de instrumentos precisos que viabilicen sus objetivos, quedando en solo buenas intenciones, sin que sea posible su implementación a nivel regional por parte de las CARs ni de los entes territoriales, ni su evaluación en el corto y mediano plazo, en relación con los objetivos propuestos. Esto conduce a que en muchos casos, las CARs se conviertan en ruedas sueltas de la planificación ambiental nacional y que terminen desarrollando desde su visión, las acciones que consideren convenientes fuera del contexto de la política ambiental nacional

Esta situación se torna grave, como ya se mencionó anteriormente, si se tiene en cuenta que cada cuatro años, el Gobierno nacional de turno, define la política ambiental de su nuevo gobierno, y que este no siempre recoge los avances de las políticas nacionales ambientales anteriores, generando prioridades de acción diferentes e imponiendo nuevas actividades que impiden la continuidad de los acciones y el cumplimiento de los objetivos de largo plazo. Todo lo anterior hace necesario, lo ya planteado a lo largo de esta investigación, una transformación en las instituciones y en las políticas que se establecen para su funcionamiento, que

atiendan los vacíos identificados: de instancias de coordinación y políticas ambiguas.

Dichas políticas y normatividad debe ser independiente a un gobierno, tanto nacional como regional y debe tener continuidad en cada periodo presidencial. El ministerio, las instituciones y las Corporaciones autónomas Regionales deben hablar el “mismo idioma”, de esta forma, les sería mucho más eficiente el atender, prevenir y mitigar las emergencias y los daños causados por emergencias como las estudiadas.



## BIBLIOGRAFÍA

ALIANZA CLIMA Y DESARROLLO. La Gestión de Riesgos de Eventos Extremos y Desastres en América Latina y el Caribe: Aprendizajes del Informe Especial (SREX) del IPCC. 2012. Disponible en: [www.cdkn.org/srex](http://www.cdkn.org/srex)

ANDRADE, Angela & VIDES, Roberto. Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica. 2009

ARIAS, Fabio & VARGAS, Gloria M. "Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal". Sociedad y Economía, No.19, Julio- Diciembre, 2010. p 279-304.

ARNELL, Nigel. Climatechange and global waterresources: SRES emissions and socio-economic scenarios. Global Environmental Change. 2004, vol. 14, pp. 31-52.

Artículo 113. Constitución Política de la República de Colombia.1991

ASOCARS-UNIVERSIDAD JAVERIANA «Memorias del evento: retos y proyecciones en la Gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible». 2005. Bogotá.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y CEPAL. Valoración de daños y pérdidas, ola invernal en Colombia 2010-2011.

BLACKMAN, Allen; MORGENSTERN, Richard y TOPPING, Elizabeth.(2006). Institutional analysis of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs). June, 2006. Washington, DC. Resources for the future

BRITTO AGUDELO, Rodrigo y BUITRAGO, Oscar. Eficiencia Relativa en entidades ambientales gubernamentales: Medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia. Universidad de la Salle. Bogotá. 2013

CANAL ALBÁN, Francisco & RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En: RODRIGUEZBECERRA, Manuel. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Bogotá:FNA. 2008. P. 303-389.

COASE, R. H. "The Nature of the Firm", *Economica*, N. 4, pp. 386-405. 1937

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2014-2015.

CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES [web en línea]. Páginas web de cada entidad, consultadas en el periodo 01-11-2015/17-12-2015.

CRUZ, A. Instituciones y Cultura Política: una aproximación a la formación de las creencias y actitudes desde el Neoinstitucionalismo. Trabajo de Grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 2006

EVANS, Peter. El Estado y la Economía. En: EVANS, Peter. *Instituciones y Desarrollo en la Era de Globalización Neoliberal*. Bogotá: Ilsa, 2007. Capítulo 99, p.307-350

GABALDÓN, Arnoldo José & RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿Hay motivos para estar satisfechos? En: LEFF Enrique, et al. *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Ciudad de México. 2002. Instituto Nacional de Ecología.

HERNÁNDEZ, Roberto, FERNÁNDEZ, Carlos, y BAPTISTA, Pilar. Metodología de la Investigación. México, D.F: McGraw-Hill. 2006

IBÁÑEZ LONDOÑO, Ana María & URIBE BOTERO, Eduardo. "COLOMBIA Medio Ambiente y Desarrollo Económico: Priorización de la Inversión Ambiental con Criterios Económicos", *Banco Interamericano de Desarrollo*, diciembre.2002

JOCHIM, A. E., y MAY, P. J. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance, Washington, D.C.: Paper presented at the 5TAD Fifth Transatlantic Dialogue Conference. 2009

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, IPCC. Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley(eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA. 2012.582 pp.

MANCE, Henry. La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio de Ambiente colombiano. En: RODRIGUEZ BECERRA, Manuel. *Gobernabilidad, Instituciones y medio ambiente en Colombia*. Bogotá. Foro Nacional Ambiental, 2008. p. 101-239.

NORTH, Douglas. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. Cambridge.1990a

NORTH, Douglas C. Institutions, Institutional change and economic performance. New York: Princeton University Press, 1990.265 p.

\_\_\_\_\_. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica. 1994.

\_\_\_\_\_: «La evolución histórica de las formas de gobierno», *Revista de Economía Institucional*, 2000. No. 2.p 133-148

Ley 99 de 1993, título VI, De las Corporaciones Autónomas Regionales. Artículo 23, Naturaleza jurídica

LOSADA, Rodrigo y CASAS, Andrés. Enfoques para el análisis político: historia, epistemología, y perspectivas de la ciencia política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 2008

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990. 280 p.

PANIAGUA, Elizabeth. *La perspectiva del cambio climático en el departamento de Antioquia*. Universidad de Manizales. 2013.

PETERS, B.G. *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. Continuum. London. 1999

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. *El cambio climático en Colombia y en el Sistema de las Naciones Unidas. Proyecto Integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación de país de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Publicado en Bogotá, Colombia. 2010

PUTMAN, Robert. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996. 257 p.

RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. *Crisis Ambiental y Relaciones Internacionales: Hacia una estrategia colombiana*. Bogotá. 1994. Editorial Fescol

RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. "La reforma de la institucionalidad ambiental de Colombia doce años después". *Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República*, Bogotá, Julio-Agosto, 2003, Edición 297.

SACHS, Jeffrey. "Las instituciones son importantes, pero no para todo", *Finanzas & Desarrollo*, junio, 2003.p.38-41.

SÁNCHEZ PÉREZ, German. "Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia". *Economía y Desarrollo. Fundación Universidad Autónoma de Colombia*, 2002.vol. 1.

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.  
Temporada invernal 2010-2011 [web en línea]. [Consulta: 07-11-2015]

TAMAYO, Mario. *La Investigación. Serie Aprender a Investigar*. Bogotá: ICFES. 1999

TODARO, Michael P. & SMITH, Stephen C. *Economic Development*, 10<sup>th</sup> Edition, Prentice Hall. 2009.

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, UNGRD. Plan Nacional de Contingencia ante el fenómeno del niño 2014-2015, Mayo 2014

VILORIA DE LA HOZ, Joaquín. "Finanzas y gobierno de las corporaciones autónomas Regionales del Caribe colombiano", *Documentos de trabajo sobre economía Regional*, No.126, Mayo, 2010.p.1-49.

WILSON, Carter A. "Policy Regimes and Policy Change." *Journal of Public Policy*, 20(3). 2000. p247-274

\_\_\_\_\_. *Public Policy: Continuity and Change*. New York: McGraw Hill. 2006

WILLIAMSON, O. E. *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press. Nueva York. 1985

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. Scientific assessment of Ozone depletion: 1994. Global Ozone Research and Monitoring Project Report No. 37. Geneva, Switzerland: Febrero de 1995. UTO-0025 No.37. 1400 páginas

YOUNG, Oran & KING, Leslie A. *Institutions and Environmental Change. Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*. Cambridge. The MIT press, 2008.p.49-78

## ARTICULOS DE PRENSA CONSULTADOS

Editorial. 2010. Declaran emergencia manifiesta en el Valle del Cauca por ola invernal.09 Noviembre. El País.

Nación. 2010. Declaran emergencia Social, Ecológica y Económica para enfrentar invierno. 07 de Diciembre. Semana

Redacción. 2011. Ante intensa temporada invernal, CVC declara emergencia ambiental en el Valle. 14 de Noviembre. El País.

TAFUR, Víctor M. 2012. Las CAR: ¿maquillaje político?.*El Espectador*, 30 de marzo

RUIZ, Diana C. 2012. Directora de la CVC se defiende de las críticas por su gestión ante La ola invernal. 03 de Abril. El País.

Redacción. 2012. Ola de calor agobia a los caleños, el termómetro supera los 36 grados. 01 de junio. El País

Editorial. 2012. El clima cambia de género en Colombia. 03 de agosto. Semana

OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES CORPORATIVAS. 2012. Proyecto de sobretasa ambiental genera críticas en contra de la CVC y DAGMA. 17 de Diciembre. Concejo de Santiago de Cali

Editorial. 2013. Arrancaron tres meses de intenso verano, el Ideam pide a los gobiernos locales medidas para mitigar los efectos del clima. 03 de Enero. Portafolio

EFE. 2014. Las altas temperaturas de 2013 confirman Calentamiento Global. 25 de Marzo. El Tiempo

Editorial. 2015. Contraloría raja en desempeño a corporaciones ambientales. 18 de Agosto. El Tiempo

Editorial. 2015. Contratos a dedo y pocas obras, pecado de las CAR. 31 de Agosto. El Tiempo

Editorial. 2015. Gobernador decreta calamidad pública en el Valle por fenómeno del niño. 16 de Septiembre. El País

BETANCUR, Laura. 2015. Por la sequia ya se raciona el agua en 285 municipios del país. 20 de Septiembre. El Tiempo.

CUERVO, Zulma. 2015. “El problema del agua no es por el fenómeno del niño”: Personero de Cali. 13 de Octubre. El Pais.

Justicia. 2015. Contraloría cuestiona a Corporaciones Regionales por poca eficiencia. 15 de Octubre. El Tiempo

Redacción. 2015. Dineros de la Nación se demoran más de 6 meses para llegar a las CAR. 20 de Octubre. El Tiempo

## **LINKS PRESUPUESTO DE LA CVC**

- [http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2015.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2015.pdf)
- [http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2014.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2014.pdf)
- [http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2013.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2013.pdf)
- [http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2012.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2012.pdf)

[http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informacion\\_Financiera\\_y\\_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2011.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informacion_Financiera_y_Contable/Presupuesto/Presupuesto-2011.pdf)