

Diversas fuentes de financiación alimentarán las arcas del sistema nacional ambiental: presupuesto nacional, créditos del BID y del Banco Mundial, fondo de regalías, sobretasa al impuesto predial, transferencias del sector eléctrico y cooperación técnica internacional. Cooperarán el Fondo Nacional del Ambiente, el Fondo Amazónico y el Ecofondo. Se cobrará el uso y vertimiento de basuras en el agua, el aire y el suelo*.

Ernesto Sánchez

Jefe de la unidad ambiental del DNP

**Este documento presenta resultados parciales del proyecto "Instrumentos económicos y mecanismos financieros para la protección ambiental en Colombia" auspiciado por FESCOL en 1993.*



¿Cómo se financiará el Ministerio del Ambiente?

Los fondos del ministerio

Uno de los problemas que tradicionalmente se cita como causa de la ineficiencia de las entidades gubernamentales responsables de la protección ambiental en el país, es la escasez de recursos presupuestales para financiar los gastos de funcionamiento e inversión.

Para obviar esta restricción dentro del diseño del sistema nacional del ambiente, la Ley 99 de 1993 que creó el Ministerio del Medio Ambiente, estableció una serie de instrumentos financieros para garantizar el funcionamiento de dichas entidades.

Tradicionalmente, sobre el presupuesto nacional recaen los gastos de las entidades nacionales con responsabilidades en protección ambiental. El Ministerio de Salud, el Inderena y Colciencias han sufragado el mayor porcentaje de sus gastos de funcionamiento e inversión. Recursos financieros del presupuesto nacional también son fundamentales para la operación de entidades como las corporaciones regionales de Chocó o Nariño.

Por su parte, entidades como la corporación regional para la sabana de Bogotá -CAR-, o la del valle del Cauca -CVC-, que tienen jurisdicción sobre zonas económicas de gran importancia en el país, financian un porcentaje importante de sus apropiaciones con base en la sobretasa del impuesto predial.

Otras entidades como Cornare en cuya jurisdicción, hasta hace poco, se generaba más de la tercera parte de la energía eléctrica nacional, basan su presupuesto en las transferencias de las entidades del sector eléctrico, que con anterioridad a la expedición

de la Ley 99 de 1993, estaban obligadas a invertir un porcentaje de la venta en bloque de energía eléctrica en programas de manejo de recursos naturales y reforestación de cuencas aportantes a los proyectos hidroeléctricos.

Aun otras entidades como la CVS estructuran sus ingresos sobre regalías provenientes de la explotación de minerales en sus áreas de jurisdicción.

Presupuesto nacional

Las asignaciones del presupuesto nacional constituyen la mayor fuente de recursos del Ministerio de Salud, el Inderena, el Instituto Nacional de Pesca -INPA- y algunas corporaciones autónomas (cuadro 1). Los gastos de funcionamiento y el mayor porcentaje de los gastos de inversión en estas entidades los aporta el gobierno nacional.

En el Ministerio de Salud los recursos asignados a la protección del medio, se invierten mayoritariamente en gastos de vigilancia y control de la contaminación hídrica y atmosférica. En el Inderena y en el INPA las apropiaciones se dirigen prioritariamente a programas de manejo de recursos naturales. En las corporaciones las apropiaciones de presupuesto nacional se dirigen a proyectos de diferente índole.

El caso de la CVC es ilustrativo de la variedad de proyectos de desarrollo que financia el Estado a través de las corporaciones. El gobierno ejecuta una serie de proyectos en el Pacífico a través del plan pacífico.

Paulatinamente, la inversión ejecutada por las corporaciones



CUADRO 1
Fuentes de recursos de las entidades de protección ambiental

1.	CAR	Sobretasa impuesto predial
2.	Carder	Presupuesto nacional
3.	CDMB	Presupuesto nacional-servicio alcantarillado
4.	CNP	Presupuesto nacional
5.	Codechocó	Presupuesto nacional
6.	Cornare	Ley 56/81
7.	Corpamag	Presupuesto nacional
8.	Corpocaldas	Presupuesto nacional
9.	Corpoesar	Presupuesto nacional
10.	Corpoguajira	Presupuesto nacional
11.	Corponariño	Presupuesto nacional
12.	Corponor	Presupuesto nacional
13.	Corpourabá	Presupuesto nacional
14.	Cortolima	Presupuesto nacional
15.	CRC	Presupuesto nacional
16.	CRQ	Presupuesto nacional
17.	CVC	Venta de energía eléctrica
18.	CVS	Regalias explotación ferroníquel
19.	Inderena	Presupuesto nacional
20.	Colciencias	DNP - empréstito BID
21.	Minsalud	Presupuesto Nacional

CUADRO 2
Costo total del programa ambiental -BID-

Subprograma / Componente	Total (miles de dólares)
A. Recursos naturales renovables	55.240
1. Manejo de microcuencas	38.040
2. Recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta	12.830
3. Manejo del parque natural de Los Nevados	2.260
4. Fomento de la guadua	2.110
B. Fortalecimiento institucional	23.880
1. Estudios y consultorías	9.040
2. Capacitación	14.240
3. Apoyo en computadoras	600
C. Inversiones ambientales	25.000
1. Administración	4.770
2. Imprevistos	13.070
3. Gastos financieros	13.040
Total	135.000

CUADRO 3
Costos y financiación del empréstito BIRF (millones de dólares)

	COSTO TOTAL	AGENCIAS Y COMUNIDADES	CREDITO BIRF	DONACIÓN HOLANDESA
Desarrollo de política forestal y estrategia	10.8	1.0	9.8	
Rehabilitación de microcuencas	25.8	12.9	12.9	
Parques nacionales naturales	8.7			8.7
Educación, entrenamiento, investigación y administración del programa	20.0	3.7	16.3	
Total	65.3	17.6	39.0	8.7

FUENTE: DNP 1994

regionales se ha volcado hacia la protección ambiental. En la última década, del total invertido por éstas en administración de recursos naturales más del 40% ha provenído de aportes del presupuesto nacional (Minhacienda, 1990).

ción ambiental que se ejecutan en el país. En cuanto a la investigación, Colciencias cuenta con apropiaciones del presupuesto nacional y con un empréstito del BID (avalado con el presupuesto nacional) que otorga recursos no reembolsables a entida-

Esta situación contrasta con la del período 1978-1982 en que el aporte del presupuesto nacional a los programas de recursos naturales de las corporaciones era menor al 25%.

Las mayores asignaciones presupuestales se dirigen a las de reciente creación o a programas de desarrollo como el plan pacífico, que benefician a los grupos sociales de menores ingresos.

La distribución de los recursos de presupuesto nacional, en las dieciocho corporaciones regionales, varía dependiendo de las fuentes adicionales de generación de recursos de las entidades respectivas.

Durante 1993, la asignación presupuestal para éstas ascendió a us\$45.5 millones. De ellos, aproximadamente us\$30 millones se asignaron a programas de manejo de recursos naturales y protección ambiental. En las corporaciones, las apropiaciones del presupuesto nacional *per cápita* oscilaron entre us\$0.12 centavos (en la zona de jurisdicción de la CAR) y us\$10.00 en la zona de jurisdicción de la corporación de Urabá (Corpourabá).

El presupuesto nacional también financia un alto porcentaje de las acciones de investigación y educa-

des públicas o privadas que propongan proyectos de investigación básica o aplicada.

El sistema nacional de educación con recursos del presupuesto nacional y del situado fiscal financia los programas de educación ambiental en los niveles primario y secundario. El ICFES, con recursos del presupuesto nacional, contribuye a la incorporación de consideraciones ambientales en los programas de educación superior.

Presupuesto para el Minambiente

De manera similar a los otros ministerios, la financiación del ministerio dependerá del Estado. Es previsible que en el futuro las apropiaciones del presupuesto nacional continúen siendo la base del presupuesto de las entidades nacionales del sistema nacional ambiental, particularmente del ministerio, de los institutos de investigación y de las corporaciones regionales con áreas de jurisdicción en zonas con bajo desarrollo relativo.

Con el objeto de fortalecer la gestión ambiental nacional alrededor del ministerio, el gobierno gestionó dos empréstitos internacionales, uno con el BID y otro con el Banco Mundial, para la financiación del programa ambiental y de acción forestal.

El empréstito suscrito con el BID tiene tres componentes principales: el primero se dirige a fortalecer institucionalmente al ministerio y a las entidades gubernamentales del sistema nacional ambiental. El segundo, está dirigido a estructurar un programa de inversiones ambientales, a través del fondo nacional ambiental. El tercero es complementario del empréstito suscrito con el Banco Mundial y se dirige a programas de manejo integral de cuencas hidrográficas y de reforestación (cuadros 2 y 3).

El primer componente del empréstito con el BID, se ha estructurado con base en el plan de acción forestal para Colombia -PAFC- y el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, que tiene como uno de sus principales campos de acción el manejo de bosques naturales,

la recuperación de bosques y la conservación de ecosistemas. Dentro de este primer componente, las corporaciones autónomas regionales son los entes ejecutores del programa.

A raíz de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, otro de los componentes del empréstito BID, es el fortalecimiento institucional, que está orientado a consolidar el sistema nacional ambiental, el ministerio y el sistema de información ambiental, así como a reforzar la capacidad nacional de manejo racional y sostenido de los recursos naturales renovables, mediante acciones de capacitación y fortalecimiento de los servicios de extensión.

Dentro del programa de educación ambiental, se han incluido programas con el Ministerio de Educación, el SENA y el ICFES. En este ámbito se hace énfasis en el apoyo y la contribución al desarrollo del sistema nacional ambiental en el cual el Ministerio del Medio Ambiente y el sistema de información ambiental son pilares fundamentales.

El otro componente del crédito con el BID, es la creación y puesta en marcha del fondo nacional del ambiente, que en un principio estaría administrado por el Departamento Nacional de Planeación y posteriormente se trasladaría al Ministerio del Medio Ambiente, una vez empiece a operar (cuadro 3).

Otros mecanismos financieros

Adicional a los recursos del presupuesto nacional, la Ley 99 de 1993 estableció una serie de mecanismos financieros que permitirán garantizar las apropiaciones que requieren los organismos gubernamentales que hacen parte del sistema nacional ambiental.

Dentro de tales mecanismos están el fondo nacional ambiental y el fondo ambiental de la amazonia; las tasas retributivas y compensatorias; las tasas por utilización de aguas; un porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble; transferencias del sector eléctrico, y asignaciones del fondo nacional de regalías.

Algunos gravámenes para el ambiente

La sobretasa al impuesto predial ha sido fuente importante de recursos financieros para algunas corporaciones en cuyas áreas de jurisdicción se localizan grandes centros urbanos, particularmente la CAR y la CVC.

El impuesto predial es vital para algunas corporaciones como la CAR, que recibía hasta 1991 más del 90% de sus ingresos por este concepto. Para la vigencia de 1993, los ingresos tributarios en las dieciocho corporaciones autónomas en funcionamiento alcanzaron cerca de us\$39.5 millones.

El mayor porcentaje de apropiaciones de ingresos por este concepto estaban en la CAR, CVC y Cornare, corporaciones que perciben la sobretasa del predial en las zonas correspondientes a los centros urbanos más importantes del país.

La Ley 99 de 1993, estableció como una de las fuentes de financiación de las corporaciones un porcentaje sobre el recaudo del impuesto predial, que oscila entre el 15% y el 25.9%, tal como lo determinen los concejos municipales.

Los municipios pueden optar por establecer una sobretasa al impuesto predial entre el 1.5 y el 2.5 por mil. Estas sumas deben ser transferidas por los municipios y distritos a las corporaciones, basados en los pagos de impuesto predial que se liquidan del avalúo catastral, el cual en total se estima en más de us\$64.000 millones para todo el país.

Bajo las condiciones establecidas en la ley, la suma total de recursos financieros provenientes de este rubro alcanzaría una cifra que oscila entre us\$96.0 millones y us\$160 millones anuales para inversión en las corporaciones autónomas.

En la práctica, el mayor porcentaje de recaudo alcanzado está en el 70%. Por lo tanto, un estimativo real

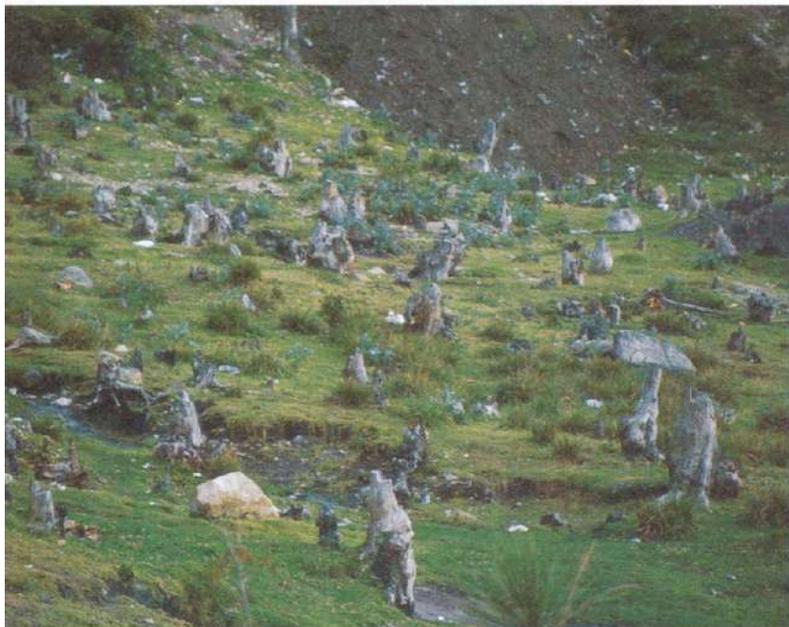


Quema de vegetación en el nevado del Quindío, parque de Los Nevados.

de ingresos a las corporaciones por concepto del impuesto predial oscilaría entre us\$65 millones y us\$110 millones por año.

Transferencias del sector eléctrico

Con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993, la Ley 56 de 1981, estipulaba que el 2% de las ventas en bloque de energía, provenientes de plantas con capacidad instalada superior a 10.000 kilovatios, deberían destinarse a programas de reforestación y protección de recursos naturales.



Tala de árboles para la construcción de la avenida circunvalar en Bogotá.



Las hidroeléctricas destruyen el paisaje al tiempo que aportan para su conservación.

La Ley 99 estableció que el 6% de las ventas en bloque de energía se asignarán para la ejecución de programas ambientales. Del 6% la mitad se destinará a las corporaciones y la otra mitad a los municipios. La liquidación del porcentaje asigna-

do a los programas de protección de recursos naturales se hace con base en el precio por kilovatio que determina la comisión de regulación energética.

Tradicionalmente, las transferencias del sector eléctrico a las corporaciones, en zonas en las cuales se genera energía hidroeléctrica, han

HERNEY PATINO
sido fuente fundamental de recursos presu-
puestosales de corporaciones
como Cornare, en cuya
jurisdicción se genera el 33%
de la energía hidroeléctrica
nacional.

La demanda de energía en el país asciende a cerca de 36.500 GWh y aumenta anualmente a una tasa cercana al 4.7% (ISA, 1993).

El costo unitario del kilovatio fijado por el Ministerio de Minas es de us\$1.3 centavos. El valor de la venta de energía asciende a us\$474 millones por año.

Con estos parámetros se estima que los recaudos por concepto de transferencias del sector eléctrico ascienden a us\$ 30.0 millones anuales.

Porcentaje del fondo de regalías

El gobierno sometió al congreso un proyecto de ley para la creación del fondo nacional de regalías, parte de cuyos recursos se desatinarán a acciones de manejo de recursos naturales y protección ambiental.

Entre los recursos naturales que generan regalías se incluyen el petróleo, el gas natural, el carbón, el níquel, el oro, el platino, la plata, y las piedras preciosas y semipreciosas.

La constitución de 1991 asigna el 2% de los ingresos anuales netos del fondo, a la corporación autónoma regional del río grande de la Magdalena. Esta entidad incluirá, dentro de sus funciones, las de manejo de los recursos naturales renovables y protección ambiental. Se estima que por este concepto este nuevo ente percibirá cerca de us\$2.8 millones anuales.

El proyecto de ley de creación del fondo nacional de regalías, se constituye con un porcentaje promedio del 34% de las regalías correspondientes a la nación.

Las proyecciones de ingresos del fondo están basadas en un crecimiento del 1% anual del producto interno de bruto del sector minero. Se estima que los ingresos que alimentarán el fondo de regalías alcanzarán los us\$140 millones en 1993 y ascenderán a us\$ 150 millones en el año 2000.

Cooperación técnica internacional

Otra de las fuentes de financiación de programas de protección ambiental y conservación de recursos naturales es la cooperación técnica internacional. Esta fuente de recursos tiende a disminuir, en la medida en que el país se desarrolla económicamente y que la seguridad para los ciudadanos extranjeros es más difícil de garantizar.

Las asignaciones históricas de la cooperación técnica internacional dirigida a programas de protección ambiental, han beneficiado los programas de manejo de cuencas hidrográficas y de conservación de ecosistemas.

Actualmente se ejecutan proyectos de cooperación técnica por un monto aproximado a los us\$80 millones, de los cuales cerca del 60% corresponde al aporte de la cooperación técnica internacional.

La duración de estos proyectos varía notoriamente. Abarca, desde proyectos como el de manejo de la

cuenca del río Checua, que se inició hace cerca de diez años bajo los auspicios de la KfW, o el diagnóstico de la calidad del aire de la ciudad de Bogotá, ejecutado por la agencia de cooperación técnica japonesa, con una duración estimada de dos años, hasta programas de corta duración como los de la AID o el BID.

Recientemente, con cooperación técnica de la comunidad europea, se estableció el fondo amazonia para financiar un programa de desarrollo sustentable en la región amazónica.

Fondos para la protección ambiental

Recientemente se han creado el fondo nacional del ambiente, el fondo ambiental de la amazonia y el Ecofondo.

Cada uno tiene un objetivo particular. El fondo nacional del ambiente -FONAM- es el más global de los mecanismos financieros propuestos, ya que está en capacidad de apoyar iniciativas públicas y privadas en control de contaminación, conservación y manejo de recursos naturales, fortalecimiento institucional, educación e investigación.

El FONAM se estableció como "un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional".

Los recursos del FONAM se dirigirán principalmente a apoyar proyectos de entidades gubernamentales de los órdenes local, regional y nacional, a través de los Consejos regionales de planificación económica y social -Corpes-.

En un principio el fondo se estructurará mediante recursos del empréstito del BID, destinados al programa ambiental y el plan de acción forestal.

El fondo ambiental de la amazonia, por su parte, se estableció como "mecanismo para la negociación, canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambien-

tales en la zona geográfica de la Amazonia por parte de las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona y del Instituto Sinchi. Este fondo constituye un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal".

A su turno, el Ecofondo se dirige a la financiación de programas locales y proyectos de organizaciones no gubernamentales, que estén orientados hacia el manejo de recursos naturales y la conservación de ecosistemas.

El gobierno de Estados Unidos, dentro de la iniciativa de las Américas, aprobó una reducción en la deuda bilateral que permitirá destinar recursos para la proyectos en favor de la niñez y en programas de protección ambiental.

Los fondos correspondientes a los programas ambientales provienen de los intereses de la deuda bilateral, que ascienden a US\$41.6 millones y se dirigen a la financiación de programas de conservación, reforestación y manejo de cuencas.

Estos fondos se canalizarán a través del Ecofondo, corporación no gubernamental sin ánimo de lucro, creada para "fomentar la gestión y conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible".

El Ecofondo tiene otras fuentes de recursos. En el corto plazo cuenta con una reducción de la deuda bilateral con el gobierno de Canadá, en cuantía aproximada de US\$14 millones.

Para la asignación y ejecución del Ecofondo se ha conformado una junta directiva en la que participan un representante de las ONG elegido por la asamblea general, el gerente del Inderena y ahora Ministro del Medio Ambiente, y un representante del DNP.

Se estima que el Ecofondo colocará un monto anual de inversión que oscila entre los US\$4 y los US\$7 millones, dependiendo del ingreso de recursos adicionales a los

de los intereses de la deuda remanente, tras la reducción de la deuda bilateral con Estados Unidos. El potencial de recursos para el adelanto de estas operaciones financieras asciende a US\$ 2466 millones de dólares.

Conclusiones

El diseño del Ministerio del Medio Ambiente y del sistema nacional ambiental está dirigido a subsanar uno de los problemas tradicionales que ha caracterizado los presupuestos de las entidades gubernamentales responsables de la vigilancia y control ambiental.

La suficiencia y sostenibilidad financiera de las entidades gubernamentales encargadas de la gestión ambiental local y regional se garantiza con el montaje de los mecanismos establecidos en la Ley 99 de 1993.

El desafío más importante en el montaje de incentivos económicos y a la vez generación de recursos financieros en las corporaciones lo constituyen la puesta en marcha del sistema de tasas retributivas y compensatorias por el uso de agua, aire o suelo para arrojar desechos, y a la vez el montaje del sistema de tasas por utilización de aguas.

De la puesta en marcha de los mecanismos financieros diseñados depende el funcionamiento efectivo del ministerio y del sistema nacional ambiental. ■



IAN FLOREZ