



EVALUACIÓN DE OPERACIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, QUE MIDA LA CAPACIDAD CON LA QUE CUENTAN PARA LOGRAR SUS OBJETIVOS Y PROPONER ACCIONES DE MEJORA PARA EL FORTALECIMIENTO INTEGRAL DE LAS MISMAS Y EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PAÍS¹

Descripción de la intervención evaluada

Por medio de los artículos 33 a 41 de la Ley 99 del año 1993 se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de Desarrollo Sostenible (CDS), y se transformaron aquellas que existían antes de la expedición de dicha ley, *"como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica encargados por la Ley 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 nacionales ambientales"*.²

La principal función que tienen las CAR y las CDS consiste en administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en el territorio nacional a través de la ejecución de las políticas adoptadas por el MADS, los lineamientos brindados desde el orden nacional y así mismo, a partir de su actividad como autoridad ambiental en su jurisdicción. En el caso de las CDS, adicionalmente, tienen como encargo promover el conocimiento de la base natural de la jurisdicción, ejercer actividades de promoción e investigación científica y transferencia de tecnología, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar explotaciones inadecuadas del territorio, entre otras³.

Objetivo general de la Evaluación

Realizar una evaluación de operaciones de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), que mida la capacidad con la que cuentan para lograr sus objetivos y proponer acciones de mejora para el fortalecimiento integral de las mismas y el mejoramiento de la gestión ambiental en el país.

Metodología de la evaluación

La evaluación de la capacidad institucional abarcó los niveles micro en donde se evaluó si las Corporaciones tienen los insumos necesarios para cumplir sus funciones y objetivos, entre los que se encuentran los recursos humanos, de infraestructura, tecnológicos y financieros. Así mismo, abarcó el nivel meso en donde se evaluó la capacidad de gestión de las entidades orientada a: i) los procesos estratégicos que se orientan a la planificación y toma de decisiones, ii) los procesos operativos que son las entidades desarrollan para cumplir su misión y iii) los procesos de apoyo que soportan su operación. La evaluación se soporta tanto en análisis cuantitativos orientados a la construcción de indicadores, estadísticas descriptivas y modelos de optimización; así como en análisis cualitativos orientados a aumentar la amplitud de la información tanto en la comprensión de la actividad desarrollada en las Corporaciones como en la profundidad explicativa de los datos. Para ello, la evaluación utilizó cuatro tipos de técnicas de levantamiento de información: análisis documental, entrevistas semi-estructuradas a profundidad, grupos focales y encuestas.

Con respecto al **Componente 1 "Caracterización de las Corporaciones"**, se definieron metodologías específicas para desarrollar los diferentes aspectos (mapeo de actores, caracterización de la base natural, estructura organización y recurso humano, infraestructura física y recursos financieros) del componente de tal forma que se diera respuesta a las

¹ Esta evaluación fue realizada por ECONOMÍA URBANA Ltda., entre el mes diciembre de 2015 y el mes de octubre de 2016.

² Artículo 23, Ley 99 de 1993

³ Ley 99 de 1993



preguntas orientadoras definidas para el componente. Específicamente, la caracterización de la base natural permitió identificar cuáles son los principales recursos naturales y componentes del medio ambiente más relevantes para cada Corporación, así como el nivel de presión a los que están sometidos, con el fin de identificar los principales retos de gestión ambiental a los que se enfrenta cada una de ellas. En este sentido, para efectos de este estudio se definió como un reto de gestión ambiental al recurso natural o componente del ambiente que podría ser degradado significativamente por estar sometido a una presión actual o proyectada en el futuro, y que por lo tanto requiere de una gestión prioritaria por parte de la Corporación.

Los retos ambientales fueron identificados por el equipo consultor, teniendo en cuenta las temáticas y prioridades que tienen a nivel nacional, de acuerdo con las políticas y planes nacionales formulados. La identificación de los retos de gestión ambiental en cada CAR y CDS se realizó de forma cualitativa y cuantitativa con el fin de tener una visión completa y minimizar las falencias y sesgos propios de cada aproximación.

La **caracterización cuantitativa** se basó en la construcción de variables e indicadores bajo el modelo estado – presión – respuesta (PSR por sus siglas en inglés) para los diferentes tipos de recursos naturales y componentes del ambiente; aunque idealmente la caracterización de los retos debiera incluir los dos tipos de indicadores, en muchos casos no existe la información disponible a nivel nacional y por lo tanto, para algunos retos se construyeron indicadores de un solo tipo (presión o respuesta). La **caracterización cualitativa** se basó en encuestas dirigidas a directivos de cada Corporación para preguntarles de forma directa cuáles son los principales retos de gestión ambiental que enfrenta la respectiva CAR con el fin de obtener la percepción del nivel directivo. Con los resultados tanto de la encuesta como de los indicadores se seleccionaron los tres principales retos de gestión ambiental para cada Corporación.

Con respecto al **Componente 2 "Evaluación de Operaciones"**, se utilizaron herramientas del enfoque de gestión por procesos que permitieron dar respuesta a las preguntas orientadoras planteadas en la evaluación. Inicialmente se realizó una revisión documental de los mapas de proceso de las corporaciones, según la información que estuvo disponible en las páginas web de cada una de ellas, y de la normatividad vigente, lo que permitió determinar los principales productos generados por cada proceso misional. La evaluación de operaciones se abordó, entonces, a partir de este mapeo inicial y mediante la revisión de las actividades que componen los procesos, de forma que se estableciera la ruta de implementación de cada uno de éstos a través del ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), lo que quedó plasmado en los instrumentos de recolección de información que fueron aplicados en el trabajo de campo. A través de entrevistas realizadas en cada corporación, se obtuvo información sobre los aspectos relevantes de cada proceso, a través del ciclo PHVA, y se tuvieron en cuenta las variables definidas en la matriz de variables que se elaboró, con el fin de dar respuesta a las preguntas orientadoras

Principales resultados y conclusiones – Indicador Compuesto de Capacidad Institucional

El Indicador Compuesto de Capacidad Institucional permite evaluar la capacidad institucional de las Corporaciones, evalúa tanto la disponibilidad de recursos, como la capacidad de las operaciones de las Corporaciones. Este indicador abarca 7 categorías de análisis: i) capacidad organizacional, ii) capacidad física y tecnológica, iii) capacidad financiera, iv) políticas de personal y gestión de talento humano, v) planificación, coordinación y administración del territorio, vi) autoridad ambiental y vii) ejecución de programas y proyectos.

Cada una de estas dimensiones se evaluó mediante variables e indicadores recopilados por la consultoría a través de encuestas, sondeos en cada Corporación y con la información disponible a nivel nacional. Para la dimensión de capacidad financiera y, parcialmente, para la de políticas de personal, el ICCI integra otro indicador, denominado de Indicador de Disponibilidad Relativa de Recursos (IDRR), construido mediante un modelo de análisis de datos envolvente (DEA, por sus siglas en inglés). Dicho modelo permite construir, a partir de la “mejor dotación o disponibilidad de recursos observada” entre las mismas Corporaciones, un frontera de capacidad comparativa con respecto a la cual se evalúa la capacidad de cada Corporación.



El resultado del indicador compuesto (ICCI) agregado para las 33 Corporaciones muestra que el indicador varía de 76% a 14% sobre un máximo de 100%, indicando que aún las de mayor puntaje tienen aspectos que son susceptibles de mejora. Las dimensiones con mayor puntaje agregado son la gestión del talento humano y la ejecución de programas y proyectos, mientras que las de menor son la de planificación y administración del territorio y la capacidad física y tecnológica. Las cinco Corporaciones con mayor capacidad institucional corresponden a Carder, Corpoguvio, Cornare, CRQ y Corpochivor; mientras que las de menor capacidad institucional son CSB, Corpomojana, Codechocó, Corponariño y CRA.

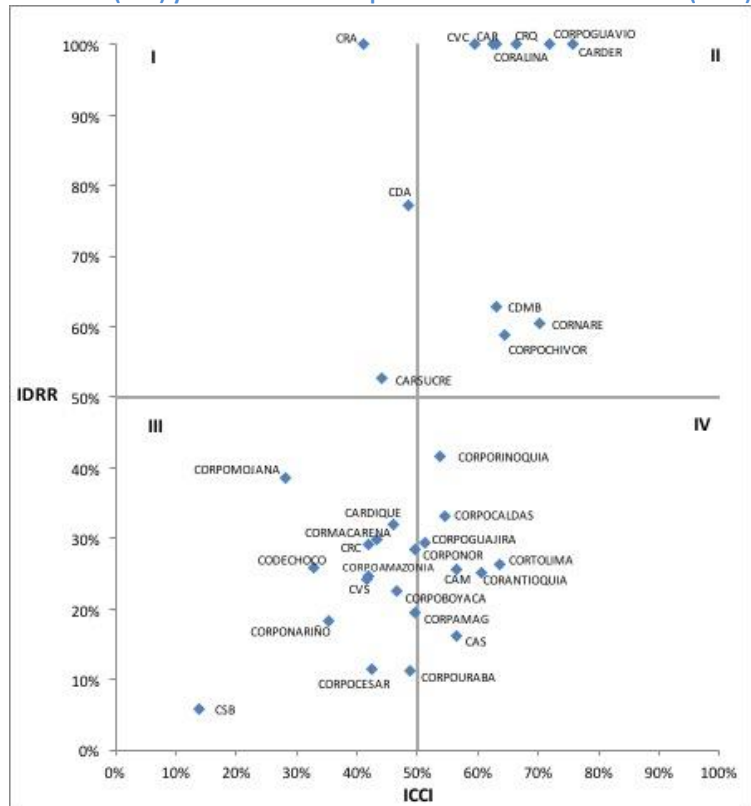
Es importante señalar que la disponibilidad de recursos financieros y de personal incide en el desempeño de una entidad en sus otras dimensiones evaluadas. Es así como corporaciones con baja disponibilidad relativa de recursos financieros y de personal también evidencian una baja capacidad de hacer presencia en el territorio, baja motivación laboral por sobrecarga de trabajo y bajos niveles salariales, deficientes sistemas de información, baja inversión en la planificación de recursos naturales, baja capacidad para seguimiento de permisos y licencias, y deficientes sistemas organizacionales de apoyo.

El análisis de la relación entre los indicadores mostró que casi la mitad de las Corporaciones (16) tienen una baja disponibilidad relativa de recursos (IDRR menor al 50%) y un nivel medio de capacidad institucional (ICCI entre 40% y 60%). El siguiente gráfico muestra la relación entre los indicadores de disponibilidad relativa de recursos (IDRR) y el indicador compuesto de capacidad institucional (ICCI).

Figura 1. Relación entre el indicador compuesto de capacidad institucional (ICCI) y el indicador de disponibilidad relativa de recursos (IDRR)

Los cuadrantes en el gráfico permiten identificar agrupaciones de Corporaciones que tendrían un bajo nivel de capacidad institucional debido a que cuentan con una baja disponibilidad de recursos (cuadrante III); otras que a pesar de tener una baja disponibilidad de recursos logran buenos resultados en el indicador compuesto de capacidad institucional (cuadrante IV); algunas que tendrían una buena cantidad de recursos pero un resultado medio en su capacidad institucional (cuadrante I); y otras que obtienen un alto indicador ICCI explicado por su alta disponibilidad relativa de recursos (cuadrante II). Estas relaciones permiten enfocar diferentes esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad, como priorizar la mayor asignación de recursos en las Corporaciones ubicadas en los cuadrantes III y IV, y promover mejores prácticas operacionales y organizacionales en las Corporaciones ubicadas en los cuadrantes I y II.

Es importante anotar que la evaluación basada en datos cuantitativos presenta limitaciones tanto por la disponibilidad de información, como por debilidades explicativas inherentes a este tipo de aproximación. Así mismo, existen factores distintos a la disponibilidad de recursos financieros y de personal que también explican el





desempeño en las operaciones de las corporaciones. Por ello, la consultoría complementó el análisis de cada una de las dimensiones anteriormente descritas, con un análisis cualitativo que permite ampliar la explicación del desempeño de las Corporaciones en cada dimensión, así como identificar causas y barreras a las que se enfrentan y afectan su adecuado desempeño. Entre las principales barreras se destacan la ineficiencia del Fondo de Compensación como mecanismo para distribuir los ingresos entre las Corporaciones, la desarticulación de los múltiples instrumentos de planificación ambiental del territorio y las altas exigencias técnicas para el trámite de solicitudes de uso y aprovechamiento de recursos a pequeños usuarios y comunidades étnicas que impide su legalización. Así mismo se identificaron debilidades en aspectos relacionados con el buen gobierno que generan ineficiencia del gasto público e incrementan el riesgo de corrupción, entre ellos se destacan la ausencia de metas e indicadores comparables, medibles y verificables en la implementación de políticas públicas ambientales, la debilidad en metodologías y criterios para la priorización del gasto frente a los retos ambientales, la no estandarización en los reportes de ejecución del gasto de inversión y la falta de claridad en el alcance de las funciones relacionadas con gestión del riesgo y financiación de obras públicas.

Recomendaciones

A continuación se enuncian las recomendaciones identificadas como resultado de la evaluación realizada para mejorar la gestión y el buen gobierno corporativo:

1. Especialización del rol de las dependencias de planeación.
2. Fortalecimiento Oficinas Atención al Usuario.
3. Fortalecimiento de los procesos de inducción y reinducción de las CAR.
4. Fortalecimiento de las relaciones al interior de las CAR y la comunicación tanto interna como externa.
5. Fortalecimiento de los programas de capacitación de las CAR.
6. Implementar un sistema de información de bajo costo que permita mejorar la gestión de las corporaciones.
7. Incrementar la presencia institucional a través de puntos de contacto en los municipios.
8. Creación de un presupuesto programático del gasto para las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
9. Reestructuración de los procesos asociados a la facturación y recaudo de la Tasa por Utilización de Agua – TUA.
10. Definición de criterios para clasificación de los sujetos de pago de la Tasa Retributiva.
11. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de recursos de cooperación internacional.
12. Reestructuración del funcionamiento del Fondo de Compensación.
13. Fortalecimiento del proceso de priorización en la asignación de recursos en el Plan de Acción de las CAR.
14. Fortalecimiento del proceso de participación de actores (ciudadanos, entidades territoriales y otros) en los procesos de planificación.
15. Fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas de las corporaciones.
16. Armonización de los instrumentos de planificación ambiental de distintas escalas y de sus determinantes ambientales.
17. Mejoramiento de los procesos de administración de los recursos naturales renovables.
18. Mejoramiento de los procesos de control y vigilancia del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
19. Fortalecimiento de los equipos de formulación de proyectos y estandarización en los procesos de seguimiento a la ejecución de proyectos.
20. Estructurar lineamientos para la utilización del Banco de Proyectos de las CAR.
21. Estructuración de un plan de acompañamiento técnico o Plan Padrino para las CAR que tengan debilidades en sus procesos de apoyo a la gestión misional.