

¿Son las transferencias del sector hidroeléctrico un instrumento eficaz para la protección de los recursos naturales?

¿Are transfer payments from the hydropower sector an effective instrument for the protection of natural resources?

Luis Diego Vélez Gómez*
Johan Andrés Vélez Henao**

*Fecha de recepción: 18 de febrero de 2014
Aceptación: 22 de noviembre de 2014
Recibido versión final: 2 de diciembre de 2014*

Resumen

Las transferencias del sector eléctrico son uno de los instrumentos financieros más importantes con los que cuentan las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para financiar su presupuesto. Este instrumento suscita actualmente un debate acerca de su capacidad para remunerar el capital natural aportado por los territorios en el desarrollo del sector eléctrico. En este artículo se explica cómo funcionan las CAR y la importancia de las transferencias del sector eléctrico para ellas. Se ofrece un escenario comparativo de las transferencias calculadas de acuerdo al proyecto de Ley 88 de 2010, para observar diferencias significativas en cuanto a la remuneración del capital natural de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 99 de 1993. Sin embargo, más allá del simple aspecto remunerativo de la Ley, se pretende mostrar que las CAR no son organizaciones aptas para el cumplimiento de sus funciones, lo cual hace que el tema de su financiamiento sea desplazado ante evidentes fallas de gestión de sus recursos y en algunos casos problemas de corrupción que hacen que las transferencias no cumplan su objetivo.

Palabras clave

Corporaciones Autónomas Regionales; capital natural; instrumentos financieros.

Abstract

Transfer payments from the hydropower sector are one of the most important financial instruments for the Regional Autonomous Corporations (Colombian

* Economista, Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, Facultad de Minas. MsC. Universidad de Buenos Aires, Instituto Di Tella. Nacionalidad: colombiana. Correo electrónico: lvelez@unal.edu.co.

** Ingeniero Industrial, estudiante de maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Nacionalidad: colombiana. Correo electrónico: joavelezhe@unal.edu.co.

environmental authorities; CAR for its initials in Spanish) to finance their budget. This instrument is currently the center of a discussion around its ability to remunerate the natural capital provided by the territories, which supports the development of the hydropower sector. This article aims at explaining the operation of these CAR and demonstrating the importance of the transfer payments from the hydropower sector for their functioning. A comparison between two scenarios regarding the amounts assigned to these transfer payments (the first one according to the Law project 88 of 2010, and the second one according to the article 45 of Law 99 of 1993) is presented in order to highlight significant discrepancies in relation to the actual remuneration of the natural capital represented by these financial instruments. But beyond this comparison, the intention is showing how these CAR are not competent when executing their obligations, and this situation obstructs the real purposes of the transfer payments from the hydropower sector.

Keywords

Regional Autonomous Corporations; natural capital; financial instruments.

Introducción

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son las entidades dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA) sobre las cuales recae la mayor responsabilidad sobre la protección del medio ambiente, ya que son las encargadas de administrar los recursos naturales renovables dentro de su jurisdicción y además deben velar por su desarrollo sostenible. Por esta razón, y con el fin de que las CAR tuvieran un funcionamiento autónomo, la Ley 99 de 1993 estableció una serie de instrumentos económicos y financieros en donde las transferencias del sector eléctrico son una de las fuentes más importantes. En este sentido, estas transferencias asumen un papel significativo en la financiación de actividades de protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales dentro de las cuencas de aprovechamiento hidroenergético; por lo tanto, a nivel académico y regional se han iniciado una serie de discusiones y debates sobre la eficacia de este instrumento para el resarcimiento del capital natural en los territorios con asentamientos hidroeléctricos.

El objetivo de este artículo es explicar cómo funcionan y se financian las CAR y demostrar la importancia de las transferencias del sector eléctrico para ellas. Adicionalmente se analizan los montos de las transferencias de acuerdo al artículo 45 de la

Ley 99 de 1993 y el proyecto de Ley 88 de 2010, con el fin de exponer las diferencias puntuales entre los montos establecidos. También se pretende ofrecer una reflexión sobre la finalidad de las transferencias, de tal manera que se enriquezca el debate para una eventual reformulación de su base conceptual y financiera.

Corporaciones Autónomas Regionales y su financiación

Siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA), surge en 1954 la primera CAR del país: la Corporación del Valle del Cauca (CVC). A este organismo se le asignó el manejo de la cuenca alta del río Cauca y la administración de todos los recursos naturales renovables de esta región. Posteriormente, entre 1961 y 1973 se crean otras seis CAR con funciones para el desarrollo regional, la administración y la conservación de los recursos naturales renovables dentro de su jurisdicción.

Posteriormente, entre 1973 y 1988 se crean doce nuevas CAR, las cuales por directriz del Código de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de 1974 asumen responsabilidades parciales o totales como autoridad ambiental dentro del área de su jurisdicción. Finalmente, con la expedición de la Ley 99 de 1993 se crean dieciséis nuevas CAR

que actualmente hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Con la Ley 99 de 1993, las CAR asumen la mayor responsabilidad como autoridad ambiental, lo que las convierte en entidades encargadas de “administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables e igualmente, propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente” (Ley 99 de 1993). Para esto, por disposición de la misma Ley, las CAR se conciben como entes autónomos, con independencia financiera, de manera que su financiación no dependa de las asignaciones de recursos del presupuesto nacional.

El propósito inicial era blindar a las CAR de los azares de los procesos decisorios que llevan a esas asignaciones porque la experiencia nacional e internacional ha mostrado que cuando los países pasan por situaciones fiscales adversas, los gobiernos tienden a recortar las partidas correspondientes al medio ambiente. Por esta razón el sector ambiental es el más vulnerable en términos de las prioridades presupuestales otorgadas por los mandatarios nacionales de turno (Canal y Rodríguez 2008).

Prueba de ello, en relación con el aporte del presupuesto nacional en el último decenio, es que los recursos correspondientes al medio ambiente tienden a disminuir como consecuencia de las restricciones fiscales del gobierno nacional en materia ambiental. Esta situación es verificable con las cifras comparativas de 2000 y 2005, que muestran cómo se pasa, en 5 años, de una asignación presupuestal de 18.300 a 1.900 millones en pesos constantes. Con este dato, el porcentaje anual de participación del sector ambiental en el Producto Interno Bruto (PIB) es del orden de 0,31%, relativamente insignificante frente a los costos estimados de la degradación ambiental y el acelerado proceso de deterioro, calculado para 2004 en un nivel del 3,75% del PIB (Sánchez et al. 2006).

Adicionalmente, según el último informe sobre el desempeño ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el ingreso de Colombia a este selecto club de 34 países, se afirma que la mayoría de los gravámenes

verdes provienen de los combustibles y no hay ninguno dirigido a productos energéticos como la electricidad. Igualmente, se afirma que: “Pese a haberse incrementado un 30% entre 2000 y 2011, el ingreso proveniente de los impuestos relacionados con el medio ambiente es bajo y ha disminuido como proporción del PIB y del ingreso tributario total. En 2011, ascendió al 0,7% del PIB y el 3,7% del ingreso tributario total, cifras muy inferiores a los respectivos promedios de la OCDE del 1,6% y el 5,6%” (OCDE/ELAC 2014, 87).

Durante el 2005, las CAR contaron con recursos propios del orden de 913 mil millones de pesos constantes de ese año, equivalentes a 81% del presupuesto del sector ambiental (Tabla 1). No obstante, aunque estos recursos propios han significado un blindaje para las CAR en relación con las coyunturas políticas y económicas adversas a la prioridad del interés ambiental, se presentan también desequilibrios en su distribución, lo cual ha generado diversos problemas para su funcionamiento (Canal y Rodríguez 2008).

TABLA 1. Apropriaciones en el presupuesto general de la Nación para el sector ambiental, 2000- 2005.

INSTITUCIONES	GRAN TOTAL	PORCENTAJE
CAR	4610	81,0
MAVDT ¹	555	9,8
UASPN ²	132	2,3
Institutos	118	2,1
IDEAM	276	4,8
Total SINA	5691	100

Nota: inversión en millones de pesos constantes de 2005.

Fuente: SIF- cálculos DNP-DDUPA, tomado de Canal y Rodríguez (2008)

1. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.
2. Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

Instrumentos económicos y financieros de las CAR

Los instrumentos económicos son todos aquellos medios que buscan afectar las decisiones económicas de los agentes contaminadores a través de señales de precio, dejando la decisión de cómo reducir la contaminación y los daños ambientales a cada empresa regulada, ya que ésta dispone de la mejor información sobre su problemática y puede definir cómo minimizar sus costos de operación, entre ellos el del costo ambiental. El objetivo final de este tipo de instrumentos es minimizar el costo requerido para alcanzar las metas ambientales de las comunidades (Arjona et al. 2000). De este tipo son las tarifas e impuestos por uso de recursos naturales; los cargos sobre el volumen de contaminación vertida o emitida al agua o aire; los permisos transables para el uso de recursos o para emitir cierta cantidad de contaminación; los bonos de desempeño depositados durante la ejecución de proyectos ambientalmente riesgosos; y los esquemas de etiquetado e información pública. Lamentablemente, estos instrumentos económicos (como las tasas de uso de agua y las que se deberían pagar siguiendo el principio de que “el que contamina paga”) se han reducido a unos niveles tan bajos por la presión de diversos gremios, que han anulado su efectividad y solo cumplen una función marginal de racionar la demanda de los recursos naturales.

Por otra parte, los instrumentos financieros buscan captar recursos de todos los sectores de la sociedad para financiar proyectos de inversión que eviten la degradación ambiental. En general, no tienen como objetivo detener la contaminación antes de ser emitida, lo que pretenden es fortalecer la inversión para disminuir los niveles actuales de “infracción ambiental”, recuperar áreas altamente contaminadas y limitar el deterioro de ecosistemas estratégicos. Dentro de esta categoría se clasifican las transferencias del sector eléctrico y el impuesto predial compensatorio establecido en la Ley 56 de 1981 (Jaramillo y Villa 2003). Esta última renta, que equivale al “150% de la que corresponde al

impuesto predial vigente para todos los predios del Municipio”, se ha debilitado a tal punto que ha llegado a decirse que actualmente las empresas generadoras pagan menos que un contribuyente medio del sector rural (Guerra 2013, 11).

Un ejemplo de esta situación ocurrió en Carolina del Príncipe, municipio ubicado en el norte de Antioquia. Allí, aproximadamente el 60% (9.954 ha) del territorio municipal resultó afectado, directa o indirectamente, por el embalse de Troneras, correspondiente a las centrales de Guadalupe II y III. Por estas tierras, en la vigencia fiscal del 2012, se pagó un total de \$26'716.644 bajo el concepto de impuesto predial unificado. Mientras tanto, los particulares en la misma vigencia, por solo el 36% del municipio (5.971 ha), pagaron un total de \$88'930.705, casi tres veces más de lo pagado por la generadora de Empresas Públicas de Medellín (EPM). Esto equivale a decir que el valor promedio por hectárea pagado por EPM, la empresa propietaria, con base en los avalúos permitidos por la Ley 56 de 1981, fue de solo \$570.131,70; mientras tanto, el valor promedio por hectárea para el resto del municipio fue de \$1'186.394,43, un valor mayor en \$616.262,73 al pagado por EPM, ello en virtud de las ventajas tributarias concedidas por esta Ley a los generadores debido al peso político del sector (Guerra 2013).

En consecuencia, la efectividad de estos instrumentos financieros se ha visto reducida, al igual que los recursos con los que cuentan las CAR para desempeñar su gestión sobre el medio ambiente.

Naturaleza y finalidad de las transferencias

De acuerdo a lo expuesto, las transferencias del sector eléctrico deben ser entendidas como impuestos correctores – o multas – que las empresas generadoras de energía hidráulica o térmica deben entregar a los municipios y las CAR que se encuentran en el área de influencia de la central de generación, por efecto del costo marginal atribuible al uso del capital natural que se encuentra su jurisdicción (Stiglitz 2000). Estos dineros deben ser utilizados

por las CAR en actividades de reparación del daño ambiental en las zonas de influencia de los embalses (Ley 99 de 1993).

En tal sentido, las transferencias no son rentas que se generan a partir del uso intensivo del capital natural de las regiones por parte del sector eléctrico. Si ello fuera así, este capital natural representaría explícitamente una fracción grande de los proyectos hidroeléctricos en virtud de los servicios ecosistémicos que dicho capital les aporta y que están representados en aguas, bosques, tierras y mano de obra local. Sin embargo, esta fracción del capital natural total que está presente dentro de los proyectos, no es suficientemente compensada como quiera que este factor del capital natural no es muy valorado en la gestión de los embalses.

De acuerdo con Lopera, “la estrategia para avanzar en el concepto de gestión sostenible local para la explotación de un recurso natural, en este caso el agua, tendrá que basarse en 4 elementos: a) garantizar la tasa de recarga; b) proteger el capital natural crítico; c) pagar los impactos ambientales; y d) garantizar que no se distorsionen ni la economía ni las condiciones de vida locales” (Lopera 2008,10).

La parte a) es una condición técnica para ampliar el horizonte de los proyectos hacia el largo plazo, dada la restricción que va imponiendo a la vida útil de los proyectos tanto por la sedimentación, como por la colmatación de los embalses; es decir, la paulatina pérdida de la capacidad útil del embalse por estos efectos. El elemento b) obliga a tomar una definición del capital natural crítico. En efecto, de acuerdo con Noël y O’Connor, “el capital natural crítico es definido como el conjunto de recursos medioambientales que a una escala geográfica dada aseguran las funciones medioambientales importantes para las cuales no existe ningún sustituto en términos de capital manufacturado o humano” (1998, citados por Lopera 2008,11).

Siendo así, esta definición implica que el cálculo de la tasa por utilización de agua considerado en el Decreto 155 de 2004 contiene los elementos sustanciales para remunerar esta fracción de capital natural; sin embargo, actualmente la tasa de uso no se paga por los proyectos hidroeléctricos, en tanto

que ésta es sustituida por el pago de transferencias, el cual es el 6% del valor de la energía generada en bloque.

No obstante, si se asume que las transferencias son el sustituto de las tasas de uso, estas únicamente considerarían la tasa de agotamiento del capital natural. Esto porque, de acuerdo con Revollo y Ramírez (2006) la depreciación no debe asimilarse al daño, sino más bien a la necesidad o importancia del recurso hídrico y a la disminución de su oferta en términos de calidad, es decir, a la escasez producida como consecuencia de la utilización del recurso en actividades antrópicas. De esta forma, las transferencias establecidas por la Ley 56 de 1981 y el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 dejan claro que sus montos (mínimo hasta la mitad de las transferencias) van dirigidos a la reparación del recurso hídrico, máxime cuando la asignación condicional de dichas transferencias deba aplicarse preferentemente hacia la reforestación en zonas aledañas al embalse.

En este sentido, se deduce que las CAR son las entidades delegadas por las empresas generadoras para administrar los costos de reparación que supone el mantenimiento de la disponibilidad del recurso hídrico para el embalse. Esto equivale a decir que las transferencias no tienen el sentido de compensación, sino que más bien son un costo delegado por las empresas a las Corporaciones para el mantenimiento de la oferta hídrica dirigida hacia el embalse.

En la condición c), en cuanto al reconocimiento de los impactos ambientales como elemento de sostenibilidad, deberá suponerse que efectivamente habrá una compensación por el daño ambiental (Decreto 3678 de 2010). En este caso, el daño ambiental y social producido por un asentamiento hidroeléctrico debe caer bajo el rótulo del Decreto que establece las penalidades por daño ambiental y social, en tanto que la menor disponibilidad del recurso hídrico por efecto del asentamiento hidroeléctrico genera un costo de oportunidad por ocupar tierras y mano de obra de la agricultura, la ganadería, la minería y las actividades pesqueras del sector rural en la generación de energía.

Se infiere que cuando se habla de la naturaleza compensatoria de las transferencias del sector eléctrico a las CAR, se está más bien indicando el costo de mantenimiento (reforestación) de un activo significativo para las empresas de dicho sector, como los embalses. Son pues el costo que deben asumir para garantizar el flujo constante del recurso hídrico, pero no una compensación por su uso.

Si se tratara de recuperar debidamente los costos del agotamiento del capital natural, debería pagarse más bien las tasa de uso, la cual está destinada a la recuperación del recurso hídrico necesario para la operación de los embalses; esto sin perjuicio del reconocimiento de los daños ambientales que se producen a partir de la generación hidroeléctrica, los cuales son de incidencia local y regional y deberían estar consignados en el estudio de impacto ambiental de los proyectos.

Antecedentes de las transferencias del sector eléctrico en Colombia

Antes de 1981 el contexto de la legislación colombiana referente a embalses, desplazamiento de población, inmersiones de asentamientos humanos e impactos territoriales era insuficiente, por no decir nula. En 1965, Codesarrollo, en su “estudio sobre el municipio del Peñol y la incidencia del proyecto Nare” había ya denunciado este vacío argumentando que el país carecía de una legislación que sirviera de instrumento para el manejo de situaciones adversas originadas por la construcción de embalses y por ello la población afectada al igual que las Empresas, eran víctimas de la carencia de normas y costumbres públicas que facilitarían su operación global (CODESARROLLO y ADA 1982).

En este contexto surge la Ley 56 de 1981, la cual tuvo además como atenuante la conferencia de Estocolmo de 1972, que en su declaración sobre el medio ambiente permitió formular los principios que guiaron el pensamiento de conservación ambiental durante las dos décadas posteriores. En el frente interno se había expedido ya la Ley 23 de 1973 por la cual se confería al Presidente de la República

facultades extraordinarias para expedir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual fue reglamentado después por el Decreto Ley 2811 de 1974.

El objetivo de estos elementos legales y académicos era tutelar el derecho a un ambiente sano, frente a una actividad que mundialmente es considerada como causante de impactos ambientales negativos sobre los ecosistemas de las regiones en donde se ubican. En particular, el artículo 12 de la Ley 56 de 1981 determinó que: “Las entidades propietarias de plantas generadoras de energía eléctrica, con capacidad instalada superior a 10.000 kilovatios, deberán destinar el cuatro por ciento (4%) del valor de las ventas de energía, liquidadas a la tarifa de ventas en bloque. Se deberá asignar (2%) para inversión en actividades de: reforestación y protección de los recursos naturales en la respectiva hoyo hidrográfica, e igualmente en la protección del medio ambiente en los municipios en donde se ubiquen las plantas, el (2%) restante se aplicará en programas de electrificación rural” (Ley 56 de 1981).

No obstante, esta Ley no hacía discriminación alguna por el tipo de generación eléctrica -térmica o hidráulica- ni sobre el porcentaje de las ventas que debía ser transferido, además de que expresaba en forma muy general la destinación de los recursos del 4% de las ventas de energía en bloque.

Posteriormente, debido al fenómeno del Niño y la consecuente crisis energética de los años de 1992 y 1993, durante el gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo se puso en evidencia la fragilidad del sistema de generación eléctrica, razón que sirvió para argumentar un aumento del porcentaje de las transferencias del sector eléctrico destinado a impedir la eventual recurrencia de la crisis. Con el fin de erradicar esta situación se diseñó el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, donde se estableció el aumentó en el monto de las trasferencias de 4% a 6% para el caso de centrales hidroeléctricas; y un 4% para el caso de centrales térmicas. Además se delegaron las actividades de administración e inversión de los recursos en dos entes territoriales:

los municipios y las CAR; también se discriminó la distribución y utilización de los recursos así: un 3% para las CAR que tuvieran su jurisdicción en el área donde se encontrara localizada la cuenca hidrográfica y el embalse; este porcentaje debería destinarse a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto. El otro 3% sería asignado por los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica en obras de saneamiento básico e infraestructura local.

Ambas Leyes (56 de 1981 y 99 de 1993) tienen su fundamento en el criterio subyacente de que la capacidad instalada de las centrales es directamente proporcional al daño que ocasionan a los municipios y las regiones en donde se encuentran situadas las centrales. Sin embargo, la sala de consulta y de servicio civil del Consejo de Estado hace notar que la naturaleza de las transferencias como instrumento económico en la Ley 56 cumple una función reparadora, consecuencia de la conexidad existente entre la generación de energía y el daño causado. Por otro lado, la figura adoptada por la Ley 99, aunque comparte una similitud con este antecedente, no está llamada a financiar la reparación de los daños, pues según la Corte Constitucional “se trata de contribuciones que tienen su razón de ser en la necesidad de que quienes hacen uso de los recursos naturales renovables y utilizan en su actividad económica recursos naturales no renovables, con capacidad para afectar el ambiente, carguen con los costos que demanda el mantenimiento o restauración del recurso o del ambiente. Dichas normas tienen fundamento en las diferentes normas de la constitución que regulan el sistema ambiental” (Embid y Amaya 2007, 319). Por tal razón, estas contribuciones deben tener una finalidad compensatoria y no resarcitoria.

Ahora bien, si la finalidad de las transferencias fuera compensatoria (es decir, retribuir por el uso de un activo natural sobre el cual tiene derecho de propiedad el Estado), no habría destinación específica, tal como lo señala la Ley 99 de 1993. Si este no es el caso, la finalidad es entonces reparadora.

Dado que el tema tratado está fundamentado en el consumo que hacen las hidroeléctricas del capital natural de las regiones (aguas lluvias, bosques y otros elementos propios de los bienes comunes) debido a los abatimientos y degradaciones (no sostenibles) generados por sus actividades, se puede concluir que el objetivo de las transferencias es financiar la reparación del daño ambiental. En tal situación su finalidad cae bajo la perspectiva de la ley que regula las infracciones ambientales y las penalizaciones que se asocian como precio del delito ambiental. En este sentido es procedente verificar los recaudos causados por las transferencias, las cuales en el fondo no son más que una forma de impuesto sustituto por el consumo de recursos naturales que hace el proceso productivo de la hidroelectricidad, pero que tiene dedicaciones específicas (saneamiento ambiental y reforestación de las áreas de embalse).

Monto de las transferencias

En cuanto al procedimiento de liquidación de las transferencias, resultado de la aplicación de una tarifa de venta en bloque fijada por el Banco de la República, se percibe que su principal aumento es causado por el índice de precios al consumidor previsto por esta entidad para los años siguientes. Sin embargo, este procedimiento de liquidación suscita una enorme discusión pues ligar el incremento anual de las transferencias con el índice de precios del consumidor previsto por el Banco de la República claramente denota un debilitamiento de esta fuente de financiamiento dado el lento incremento de la inflación, en comparación con el mayor incremento de los precios de energía en bolsa que se producen en virtud de las reglas del mercado mayorista de energía. Esto equivale a decir que mientras el precio de las ventas de energía en bloque aumenta precariamente, los precios de energía en bolsa suben aceleradamente, marcando así una enorme diferencia entre las transferencias a las CAR y las rentas de los generadores de energía. Ver tabla 2.

TABLA 2. Precio en bloque y en bolsa de la energía 1996-2012

AÑO	IPC PREVISTO	\$/KW ENERGÍA EN BLOQUE	\$/KW ENERGÍA EN BOLSA
1996		20,93	8,2342
1997	0,18	24,6974	64,7142
1998	0,16	28,64898	50,8992
1999	0,15	32,94633	28,4625
2000	0,1	36,24096	44,9950
2001	0,08	39,14024	53,2308
2002	0,06	41,48866	48,9567
2003	0,055	43,77053	66,8925
2004	0,055	46,17791	64,4592
2005	0,05	48,48681	74,5750
2006	0,045	50,66871	73,7133
2007	0,04	52,69546	83,8292
2008	0,04	54,80328	88,5642
2009	0,05	57,54344	140,5900
2010	0,03	59,26975	130,3833
2011	0,03	61,04784	76,2808
2012	0,03	62,87928	116,1600

Fuente: elaboración propia a partir de CREG⁴, Banco de la República⁵, UPME⁶.

Este hecho se ha puesto de manifiesto en la ponencia para el primer debate del proyecto de Ley 88 de 2010, que pretendía la modificación al artículo 45 de la Ley 99 de 1993, es decir el cambio del esquema con el cual se fija el precio de la energía en bloque, para efecto de garantizar una mayor asignación de recursos al sector ambiental. Este cambio de esquema se enunciaba así: "Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 5.000 kilovatios, transferirán el 8% de las

ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con el promedio del precio en bolsa del año inmediatamente anterior" (Ospina y Molina 2011, 7).

De acuerdo a este proyecto de Ley se podría inferir un incremento considerable en la base de cálculo de las transferencias, lo que llevaría a su vez un aumento sustancial en las mismas. Por tal razón los fondos destinados a las actividades de reparación y protección del medio ambiente serían más significativos. Esto podría mostrarse analizando el caso de CORNARE, una de las Corporaciones que posee una de las fuentes de financiamiento propio más elevada, ya que cuenta con varias centrales de generación eléctrica en su área de influencia y por tal razón no recibe recursos del presupuesto de la Nación.

Durante el periodo de 2011, CORNARE recibió por parte de las centrales de generación eléctrica

4. Comisión de Regulación de Energía y Gas: <http://www.creg.gov.co/>

5. Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/>

6. Unidad de Planeación Minero Energética: http://www.upme.gov.co/GeneradorConsultas/Consulta_Indicador.aspx?idModulo=1

un monto total de \$25.497.095.141 millones de pesos, equivalentes al 55,96% de los recursos propios con los que cuenta dicha Corporación para su financiamiento (ver tabla 3). Sin embargo, de acuerdo

con el proyecto de Ley 88 de 2010, estos recursos se podrían incrementar significativamente, con lo cual se aumentarían los recursos destinados para la gestión ambiental de la entidad.

TABLA 3. Ingresos CORNARE 2011

CONCEPTO	PRESUPUESTO	%
Porcentaje del Impuesto Predial	7.454.477	16,17
VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS		
Análisis de laboratorio	243.732	
Sistemas de Información Geográfica	1.486	
Salvoconductos	59.477	
Trámites ambientales	173.922	
Subtotal	478.617	1,04
APORTES DE OTRAS ENTIDADES		
ISAGEN	16.041.542	34,79
EEPPMM	9.761.838	21,17
ARGOS RIOCLARO	151.276	0,33
Convenios interadministrativos	3.247.708	7,04
Subtotal	29.202.364	63,33
OTROS INGRESOS		0,00
Multas y sanciones	17.078	
Recurso hídrico	473.764	
Tasas retributivas	952.910	
Subtotal	1.443.752	3,13
Otros ingresos ⁷	7.532.997	16,34
Aportes del Presupuesto Nacional	0	
TOTAL INGRESOS	46.112.207	100

Fuente: CORNARE (2011).

Estos recursos de transferencias son tan significativos que tan solo en 2012 por parte de las centrales de Playas y Guatapé (propiedad de EPM) y de las centrales de San Carlos, Calderas y Jaguas

(propiedad de ISAGEN), las cuales hacen parte del complejo hidroeléctrico más grande del país, se recaudaron un total de \$23.108.828.495,83 millones de pesos, cifra que se tasaría en \$28.034.047.066,36 millones de pesos con la propuesta del proyecto de Ley 88. Estas cifras durante los periodos de 2000-2012 representarían un incremento de un 58,48%. Ver Tabla 4.

7. Otros: transporte e interventoría, comunicación de proyectos, arrendamientos, interés, excedentes financieros, cancelación de reservas, recuperación de cartera.

TABLA 4. Diferencia en transferencias de acuerdo al proyecto de Ley 88 de 2010

AÑO	TRANSFERENCIAS ART. 45, LEY 99 DE 1993	TRANSFERENCIAS PROYECTO DE LEY 88
2000	9.134.264.118,13	7.173.761.193,48
2001	9.442.517.494,70	10.854.968.561,11
2002	11.152.594.199,92	14.309.015.598,25
2003	12.534.619.970,66	14.019.780.242,48
2004	15.805.442.682,22	22.895.483.459,96
2005	16.353.006.492,74	21.739.957.135,07
2006	16.653.168.336,98	24.510.393.667,61
2007	21.146.002.616,74	29.580.201.777,45
2008	23.122.026.707,98	35.368.325.227,51
2009	20.804.259.717,93	32.019.495.619,93
2010	20.676.451.844,65	49.045.294.856,80
2011	25.087.349.011,04	53.580.473.749,04
2012	23.108.828.495,83	28.034.047.066,36
Total	225.020.531.689,52	343.131.198.155,04

Fuente: elaboración propia a partir de CORNARE (2012) y proyecto de Ley 88 de 2010.

No obstante, el comité intergremial del sector eléctrico colombiano liderado por ACOGEN argumenta que existe una falsa motivación en este proyecto de Ley que modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, ya que toma como base la falta de recursos para la gestión ambiental tanto en los municipios como en las CAR. Esto se evidenciaba señalando que de acuerdo a la evaluación de las transferencias del sector eléctrico hecha por la Contraloría General de la República en 2009 a los municipios y a las CAR, se podría mostrar que alrededor del 40% de municipios consultados expresaron que las transferencias no eran destinadas conforme lo indica la ley (invertidas en saneamiento básico y mejoramiento ambiental). También se encontró que de los recursos totales asignados por las transferencias a los municipios estudiados, 41 % de éstos eran utilizados para cubrir el déficit fiscal. En el resto de municipios, el “desorden en la planeación y el principio de unidad de caja hace imposible verificar la inversión de las transferencias del sector de generación” (Hernández et al. 2009, 60).

Como se indica en este informe de la Contraloría, en las CAR tampoco se cumple con la destinación específica que establece la ley, porque hay evidencia para señalar que “en muchos casos estos recursos se destinan a gasto de funcionamiento, con el agravante de desconocer el límite de 10% fijado en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993” (Hernández et al. 2009, 41). Además, al igual que en los municipios, las CAR aplican el criterio de unidad de caja, lo cual dificulta significativamente la verificación de la inversión de las transferencias del sector de generación en las actividades de reparación de daños ambientales.

Adicionalmente, las CAR carecen de indicadores del estado de las cuencas abastecedoras, los cuales les permitirían direccionar adecuadamente los recursos. En los casos en los cuales los Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas (POMCAS) están formulados, éstos en general no llegan a implementarse, entonces no solo los recursos de transferencias, sino también la tasa del impuesto predial compensatorio (equivalente al 150% de la que

corresponde al impuesto predial vigente, de acuerdo con la Ley 56 de 1981) quedan mal direccionados.

Por otra parte, aunque ACOLGEN defiende la idea de transferir toda la responsabilidad de la gestión medioambiental a los municipios y a las CAR, también argumenta que la causa fundamental de la problemática ambiental es la deficiente destinación de los recursos y la desatención a los mandatos de la ley, lo cual restringe expresamente la finalidad de estos recursos. En este sentido no se puede negar una gestión deficiente; sin embargo, se debe poner atención a la creciente desfinanciación del sector ambiental, que se traduce a su vez en una desprotección de los recursos naturales sobre los cuales los generadores de energía rentan privadamente (Ramírez 2012).

Las CAR y su desempeño

Otro aspecto a resaltar es la falta de efectividad y buen desempeño de las CAR en la conformación de sus plantas de personal, en particular por los problemas de corrupción que se ciñen sobre ellas. Esta situación se pone de manifiesto en el índice de transparencias nacional publicado en 2007-2008, que intenta medir el riesgo de corrupción en las entidades públicas. El sector del medio ambiente es el segundo en la lista de los más deficientes respecto a su desempeño con un promedio de 65,2 sobre 100 puntos. El 38% de las CAR se ubican en riesgo medio de corrupción; y el 26% en riesgo alto y muy alto. De acuerdo con Transparencia por Colombia, “Estas entidades han sido señaladas en varias ocasiones por diferentes grupos políticos, sociales y medios de comunicación por su marcada ineficiencia y sus escandalosos hechos de corrupción” (Transparencia por Colombia 2009: 34). Solamente 6 CAR se destacan por poseer un riesgo moderado de corrupción: Alto Magdalena, Cundinamarca, la de las cuencas de los ríos Negro y Nare, Magdalena, Risaralda y Valles del Sinú y San Jorge; ubicadas en los puestos 6, 19, 32, 51, 52 y 63 del índice nacional de corrupción, respectivamente.

Si bien las Corporaciones han representado un avance importante en la conformación del SINA y de su gestión en el desarrollo de actividades como la formulación y ejecución de los POMCAS, los

programas de reforestación de microcuencas y de descontaminación hídrica, tampoco se puede desconocer que estas entidades se han convertido en fortines de intereses políticos.

Adicionalmente, las políticas orientadas desde el centro han debilitado las formas de participación ciudadana en la planificación y la gestión ambiental, hasta el punto que se les ha visto como un freno al “desarrollo”. Esta situación ha dado pie al aumento de conflictos entre los intereses nacionales y los regionales, cuando se imponen desde el centro grandes proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales, tales como las explotaciones hídricas y minero-energéticas de gran escala, actividades que afectan seriamente el ambiente y las condiciones de vida de la población local.

Conclusiones

Aunque la problemática expuesta no radica únicamente en el monto total de los recursos, es importante observar que los territorios asumen un costo de oportunidad sobre su capital natural sacrificando su renta en función del engrandecimiento de las generadoras hidroeléctricas, las cuales además de rentar sobre este capital (muy por encima del precio de energía en bloque), forman un proceso acumulativo de rentas del sector eléctrico en detrimento de los recursos naturales de las regiones.

Por tal razón los debates sobre las transferencias del sector eléctrico juegan un papel muy importante para la financiación de las CAR y de los municipios que tienen asentamientos hidroeléctricos, ya que estos recursos son en gran medida la principal fuente de financiación propia con la que cuentan estas entidades y los municipios para hacer frente a las inversiones en proyectos ambientales.

Un aspecto importante y crítico de las transferencias son los problemas de gestión de los recursos por las ineficiencias de su incorporación y su gasto dentro de los presupuestos locales. Adicionalmente, la corrupción local potenciada por el precario control fiscal y la ausencia de bases de información confiables para el seguimiento de los recursos facilita su despilfarro en actividades ajenas al resarcimiento del capital natural de las regiones. Con estos argumentos, la problemática del instrumento de las transferencias

adquiere dimensiones transversales que producen un diagnóstico desviado hacia la precaria financiación

del sector ambiental y hacia los problemas de gestión y corrupción que presentan las CAR.

Referencias

- Arjona, F., Molina, G., Castro, L., Castillo, M. y Black, T. 2000. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: El caso de Colombia. Santiago de Chile: Ed. CEPAL..
- Canal, F. y Rodríguez, M. 2008. "Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA". En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, editado por M. Rodríguez, 303-389. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. 1993. Ley 99. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. 198. Ley 56. Bogotá.
- CORNARE. 2011. Informe de Gestión 2011. El Santuario.
- CORNARE. 2012. Transferencias del sector eléctrico EPM e ISAGEN 2000-2011. El Santuario.
- CODESARROLLO y Asociación pro desarrollo de Antioquia ADA. 1982. Foro sobre la Ley 56 de 1981 y sus implicaciones fiscales, socioeconómicas y políticas. Medellín.
- Embid, A. y Amaya, O. 2007. Aguas, residuos y territorios (Estudio jurídicos sobre política ambiental en España y Colombia). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guerra, A. 2013. Ley 56 de 1981. Medellín.
- Hernández, M., Saldarriaga, V. y Chavez, D. 2009. Evaluación de las transferencias del sector eléctrico. Informe preventivo. 8a ed. Procuraduría General de la Nación. Bogotá.
- Jaramillo, C. y Villa, M. 2003. "La sobretasa ambiental al Impuesto Predial: una propuesta de análisis desde la política ambiental y la hacienda pública". *Ecos de Economía* 17: 109-129.
- Lopera, S. 2008. Sostenibilidad energética y sector eléctrico. Simposio CIDET hacia un desarrollo sostenible en el sector eléctrico. Medellín.
- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. 2010. Decreto 3678. Bogotá.
- OCDE/ECELAC. 2014. Evaluación del desempeño ambiental: Colombia 2014. Bogotá-Colombia: OCDE.
- Ospina, E. y Molina, A. 2011. Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 088 de 2010. Bogotá.
- Ramírez, A. 2012. Las transferencias del sector hidroeléctrico a los municipios del oriente antioqueño. Una compensación que contribuye a la preservación del Medio Ambiente por debajo de los costos reales. Tesis de pregrado. Facultad de Minas. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Medellín, Colombia.
- Revollo, D. y Ramírez, J. 2004. Revisión de los modelos de eficiencia introducidos mediante la resolución CRA 287 de 2004. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento básico (CRA), 14.
- Sánchez, E., Ahmed, K., y Awe, Y. 2006. Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia. Un análisis ambiental del país para Colombia. Bogotá: Banco Mundial.
- Stiglitz, J. 2003. La economía del sector público. 3ª ed. España: Editorial Antoni Bosch O.
- Transparencia por Colombia. 2009. Índice de Transparencia Nacional – Resultados 2007-2008. Bogotá: Colección documentos Observatorio de Integridad 10.