

EL CONTROL Y SEGUIMIENTO: UNA HERRAMIENTA PARA LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Control and tracking: a tool for the effectiveness
of international development cooperation

Paola María Miranda Morales

Universidad de San Buenaventura Cartagena-
Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, ELACID
(Colombia)

PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA, CARTAGENA. *leonardo.pineda@
urosario.edu.co*

* La autora agradece a los funcionarios de la Contraloría General de la República que le permitieron profundizar en el análisis de la situación actual del tema estudiado.

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO VOL. 19, N° 2 (2011) - ISSN 0121-3261

RESUMEN

Este trabajo presenta un acercamiento al debate sobre la importancia del control y seguimiento de los recursos y los resultados en la eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), tanto en el ámbito público como privado, a nivel de organizaciones de la sociedad civil y de los propios financiadores. A partir del contexto internacional y de la legislación colombiana, se realizó un análisis que permitió definir los riesgos latentes de la inadecuada gestión y manejo de los recursos de CID en Colombia, se evidenciaron los niveles de responsabilidad institucional establecidos según la legislación y algunas debilidades financieras y técnicas, lo que permitió proponer una serie de mejoras al proceso de financiación con recursos de CID.

PALABRAS CLAVE: Cooperación Internacional para el Desarrollo, Control y Seguimiento, Eficacia

ABSTRACT

The present paper presents and approach un the debate regardong the relevance of control and tracking of resources and the results obtained on the effectiveness of International Development Cooperation (IDC). We discuss the public and private sectors, as well as civil organizations and donors. Using an international view point and the current Colombian Legislation, our analysis allows us to identify and define the latent risks of inadequate management of resources of IDC in Colombia. In particular, we point out some weakness of financial, legislative and technical nature. With the analysis presented we are able to propose several improvement in financing process involving the IDC.

KEYWORDS: *International Development Cooperation, Control and Tracking, Effectiveness.*

INTRODUCCIÓN

La investigación realizada por la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura, en asocio con el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, titulada “Impacto de la Cooperación Internacional en la Gestión Ambiental: el caso colombiano” (Miranda, et al., 2010), arrojó unos resultados desalentadores en cuanto al cumplimiento de los compromisos establecidos en la Declaración de París (2005) en relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) canalizada por Colombia en el período comprendido entre los años 1993 y 2008. El análisis realizado al proceso de financiación de la gestión ambiental con recursos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), que abarcó los recursos, las instituciones públicas del Sistema Nacional Ambiental (SINA), los donantes y al Gobierno Nacional como líder del proceso, permitió verificar el incumplimiento de una serie de criterios definidos a partir de los cinco principios básicos de la eficacia de la AOD establecidos por la Comunidad Internacional, y evidenció que de las tres etapas del proceso: *planeación, implementación y control y seguimiento*, esta última es la más crítica de todas.

Aunque este estudio se enfocó en el sector público para la gestión ambiental de Colombia, sus resultados en materia de control y seguimiento de los recursos de CID canalizados y ejecutados por las instituciones públicas son aplicables para cualquier sector público del país, pues las deficiencias encontradas no están asociadas específicamente al sector, sino al manejo institucional que se da de los recursos y la inexistencia de herramientas e información clara, oportuna y transparente para realizar control y seguimiento. A partir de esta hipótesis, se presenta un análisis sobre la importancia de avanzar en el desarrollo e implementación de instrumentos eficaces para el control y seguimiento de los recursos de CID.

En este análisis el control y seguimiento es entendido como un proceso amplio, que involucra no sólo a las instituciones

responsables de hacer evaluaciones, sino también a todos los interesados en sus resultados, incluyendo gobiernos, donantes, beneficiarios y sociedad civil en general. El control y seguimiento involucra las actividades de preparación, revisión y presentación de informes para el control fiscal y la evaluación de los resultados. Es a través del control y seguimiento que se puede generar información transparente, completa y oportuna, del proceso de financiación de proyectos de CID, para la evaluación de los resultados obtenidos y la toma de decisiones.

En el caso de la Ayuda Oficial al Desarrollo, el control por parte de las instituciones públicas de control de los países socios tiene un rol determinante. Para el correcto seguimiento se deben favorecer los procesos conjuntos entre países socios y donantes que permiten la optimización de los recursos y la construcción de confianza mutua, dos aspectos fundamentales que determinan la eficacia de la CID.

La aplicación efectiva de los mecanismos de control y seguimiento es esencial para garantizar que los resultados obtenidos en cualquier proceso correspondan con los esperados y sean coherentes con las necesidades y los valores de la población beneficiaria. A su vez, utilizar estos mecanismos da transparencia y legitimidad al proceso de financiación, pues ponen a disposición de los gobernantes y las administraciones públicas suficiente información para la toma de decisiones, y permiten a la comunidad en general conocer y evaluar los resultados obtenidos para ejercer control ciudadano.

El aprendizaje continuo es uno de los objetivos principales del control y seguimiento de un proceso. El acceso a información detallada de la forma como son invertidos los recursos, garantiza la retroalimentación continua del proceso, generando aprendizajes, propuestas de mejora y para la optimización de los recursos.

En materia de control y seguimiento existe una fuerte debilidad en las actuaciones de la CID, incluyendo las de los países socios. Por una parte, no existen mecanismos suficientes para garantizar que los esfuerzos políticos y financieros dirigidos a alcanzar

el desarrollo estén siendo empleados eficazmente, y por otra parte, no existen estrategias conjuntas que involucren la utilización de metodologías para la recolección y sistematización de información que permitan evidenciar los avances de las políticas globales a diferentes escalas.

Para garantizar la eficacia de la CID, donantes y países socios se comprometieron a establecer procesos conjuntos para la evaluación y el rendimiento de informes sobre la ejecución de los recursos a la sociedad civil y a las instituciones nacionales, estos informes deberán mostrar si la gestión de los recursos está orientada a los resultados.

Colombia, a pesar de haber ratificado la Declaración de París, presenta una preocupante situación (que coincide con la de muchos países en desarrollo) en materia de control y seguimiento de los recursos de CID, lo cual exige un análisis que permita captar la atención de los responsables e implicados, para poder avanzar en el cumplimiento de los compromisos establecidos con la comunidad internacional y los propios ciudadanos colombianos.

Este análisis es un acercamiento al debate necesario sobre la eficacia de la CID, tanto en el ámbito público como privado, a nivel de organizaciones de la sociedad civil y de los propios financiadores. Para ello, en una primera parte se presenta el contexto internacional y nacional, que muestra cómo la comunidad internacional ha establecido compromisos y propuesto estrategias para que conjuntamente países socios y donantes implementen mecanismos de control y seguimiento de los recursos de cooperación internacional; de igual forma, se define el marco legal colombiano sobre las responsabilidades institucionales para el control y seguimiento de estos recursos. En la segunda parte se presentan los antecedentes, y se resumen los resultados de la investigación mencionada arriba, sobre el impacto de la CID en la gestión ambiental, pues, a partir de los argumentos que soportaron el incumplimiento de los criterios evaluados, se realiza una extrapolación hacia los demás sectores financiados con recursos de CID.

En la tercera parte y se presenta un análisis del control

y seguimiento de los recursos de CID en Colombia, se definen los riesgos latentes de la inadecuada gestión y manejo de estos recursos, se evidencian los niveles de responsabilidad institucional establecidos según la legislación y algunas debilidades financieras y técnicas que se deben superar. En la cuarta parte se esboza una propuesta de mejora del proceso, que son pautas para el debate. Finalmente, en la quinta y última parte se presentan las conclusiones.

1. CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Con la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (CIFD), conocida como el Consenso de Monterrey (2002), la comunidad internacional se planteó una pregunta clave y pretendió darle respuesta a ese interrogante, nunca antes discutido en el escenario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ¿cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo? En este escenario, jefes de Estado y de Gobierno, la ONU, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y representantes del sector privado y la sociedad civil, debatieron sobre los siguientes temas (CIFD, 2002):

- Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo.
- Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados.
- El comercio internacional como promotor del desarrollo.
- Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo.
- La deuda externa.
- Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo.

En la Conferencia, los jefes de Estado y de Gobierno, establecen compromisos en relación con la AOD, al considerar que desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima (CIFD, 2002, p. 10). Las conclusiones más relevantes y los compromisos de los jefes de Estado y de Gobierno fueron:

1. Se necesitan políticas públicas racionales y una buena gestión pública en todos los niveles para garantizar la eficacia de la AOD.
2. El apoyo a los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas para el cumplimiento de las metas, objetivos y compromisos estipulados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.
3. El aumento del flujo y la eficacia de la ayuda, sustancialmente la AOD. Para ello, colaborarán para mejorar las políticas y estrategias de desarrollo, tanto en el plano nacional como internacional. Cumplir la meta de destinar el 0,7% del producto interno bruto (PIB) a AOD por parte de los países en desarrollo.
4. Es necesario que las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales intensifiquen sus esfuerzos a fin de: I) Apoyar y respaldar las medidas e iniciativas de la comunidad internacional, en especial las medidas para hacer más favorables las condiciones de la ayuda. II) Armonizar sus procedimientos operacionales al más alto nivel, a fin de reducir los costos de las transacciones y hacer más flexibles los desembolsos y las entregas de AOD. III) Mejorar la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores en lo que respecta a la utilización de la ayuda, a fin de promover el uso de los instrumentos más apropiados para el suministro de asistencia que permitan tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y la necesidad de

que las corrientes de recursos sean previsibles. IV) Utilizar los planes de desarrollo que los propios países en desarrollo hayan determinado y con los cuales se hayan identificado. V) Utilizar más y mejor los recursos de asistencia técnica locales. VI) Promover la utilización de la AOD con miras a movilizar recursos financieros adicionales para el desarrollo, como las inversiones extranjeras, el comercio y los recursos internos. VII) Fortalecer la cooperación triangular¹. VIII) Centrar más la AOD en los grupos pobres y mejorar la coordinación de la ayuda y la medición de los resultados.

5. Asegurarse de que los recursos con que cuenta a largo plazo el sistema financiero internacional, incluidas las instituciones y fondos regionales y subregionales, sirvan para apoyar adecuadamente el desarrollo económico y social, la asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad y los sistemas de protección social y ambiental.
6. Tratar de aumentar la eficacia general de la financiación procediendo de manera que los países asuman más responsabilidad, promoviendo operaciones que aumenten la productividad y rindan resultados tangibles en la lucha contra la pobreza y estrechando la coordinación con los donantes y con el sector privado.

En 2003 se reunieron las máximas autoridades de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo y representantes del Fondo Monetario Internacional, otras instituciones financieras multilaterales y países asociados, los cuales se comprometieron a armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de estas instituciones con los de los sistemas vigentes en los países asociados, a fin de aumentar la eficacia de la

¹ La cooperación triangular empieza a ser reconocida como una forma de cooperación horizontal, donde participa un actor adicional a los tradicionales (donantes y países socios), generalmente es uno de los llamados países emergentes. La participación de estos nuevos actores en la tradicional relación de cooperación oficial es poder transmitir su aprendizaje en materia de desarrollo a los países socios que aún no lo han alcanzado, apoyados en los recursos de los donantes tradicionales.

asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los objetivos de desarrollo (FAN, 2003).

El principal resultado de esta reunión es la firma de la Declaración de Roma sobre la armonización, que se destaca por la definición de dos aspectos importantes. El primero, en relación con el aumento de la eficacia en términos de desarrollo, al reconocer que “el elevado número y la gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo reducen la limitada capacidad de los países asociados y les ocasionan costos de transacción improductivos” (FAN, 2003). El segundo, sobre los principios o normas recomendadas para la armonización de la asistencia de los donantes, al resaltar la importancia que tiene el mejorar la rendición de cuentas de las autoridades de los países asociados en desarrollo a sus propios ciudadanos, que se puede lograr, en parte, mediante procesos y sistemas transparentes de gestión de las finanzas públicas. La propuesta que se hace desde la declaración, en colaboración con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), establece que una buena gestión debe abarcar la preparación del presupuesto, los mecanismos de control y auditoría internos, adquisiciones, desembolsos, seguimiento y presentación de informes, así como las auditorías externas, con el fin de promover la disciplina fiscal general y la asignación eficiente de los recursos para satisfacer las necesidades consideradas como las más urgentes.

El Consenso de Monterrey y la Declaración de Roma fueron las bases para las decisiones y negociaciones que se plasmaron en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (FAN, 2005). En el año 2005, nuevamente se reúnen los ministros de países desarrollados y en desarrollo, y directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, y se comprometen a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a modificar las formas como se suministra y gestiona la ayuda al desarrollo.

En la declaración también se hace un reconocimiento a la necesidad de aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para alcanzar las metas propuestas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como a la necesidad de aumentar, al mismo tiempo de manera significativa, la eficacia de la ayuda al desarrollo. También se establecen compromisos con el fin de respaldar el esfuerzo que realizan los países socios para mejorar el desempeño del desarrollo propuesto por sus gobiernos. Para cumplir estos compromisos se plantean diversas estrategias, principalmente para garantizar la eficacia de la ayuda. Estas estrategias están soportadas en cinco (5) principios básicos: apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. La gráfica 1 presenta una explicación de cada principio (ver pág. 13).

Es en este contexto internacional que tiene su justificación la necesidad de realizar control y seguimiento a los recursos de cooperación internacional que son manejados por las instituciones públicas de los países socios. En este análisis se plantea que, a partir de los principios de Armonización, Alineación y Mutua Responsabilidad definidos en la Declaración de París, los países socios y donantes deben realizar control y seguimiento conjunto, soportados en la capacidad institucional del país socio. De igual forma, deben presentar informes conjuntos, transparentes y en tiempo oportuno de la evaluación de los resultados, a los ciudadanos y los parlamentos de ambos países, con el fin de brindar herramientas a los interesados para realizar control y seguimiento ciudadano.

En Colombia, la auditoría fiscal de los recursos de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDS)² eje-

² Los autores proponen el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDS), entendido “como un sistema global de colaboración y coordinación que, multiplicando voluntades y capacidades de carácter público y privado, tiene como finalidad ampliar las libertades y las oportunidades de la humanidad, contribuyendo así a disminuir las inequidades sociales, económicas, culturales y ecológicas, a satisfacer las necesidades, y a mantener las opciones futuras” (Miranda et al., 2010).

cutados por las instituciones públicas tiene sustento legal³ en la Constitución Política de 1991, Artículo 62,

El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar. El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones.

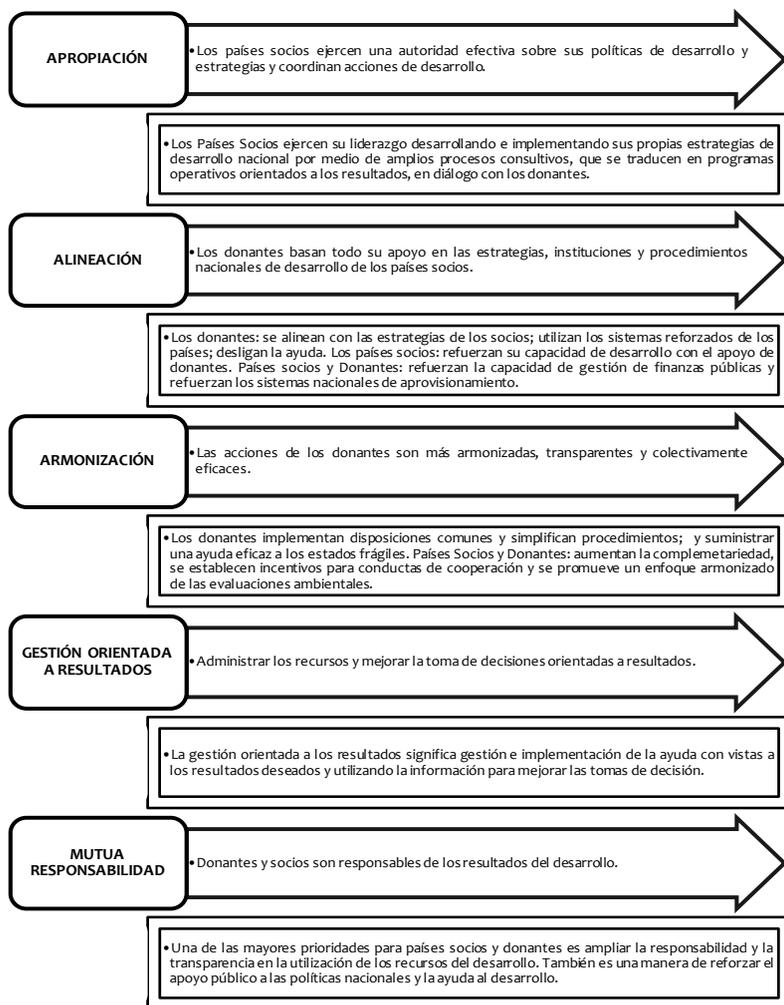
El Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación reglamenta el artículo constitucional mencionado,

Los recursos provenientes de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que se originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. (Decreto 111 de 1996, Art. 33).

En este sentido, el marco internacional y nacional aquí presentado sobre la vigilancia de los recursos de CID, canalizados y ejecutados por las instituciones públicas en Colombia, permite asegurar que las entidades nacionales de control público son competentes y responsables del buen manejo de esos recursos, en su calidad de públicos. De igual forma, en aras de garantizar la eficacia de la AOD, es necesario que los donantes armonicen sus

3 “El sustento legal para la programación, incorporación y ejecución de recursos de cooperación internacional, procedimientos, ley de presupuesto, se encuentra sustentado legalmente en el siguiente marco jurídico: Constitución Política, art. 62, 345, 347 y 352; EOP Decreto 111/96, art 15, 18, 31 y 33; y, los Conceptos del Consejo de Estado No. 531 y la consulta 1238 de 1999. Se establecen entonces las siguientes alternativas de incorporación presupuestal: Incorporación en la Programación. Adición en la Ejecución mediante ley o decreto. Distribución a través de Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional (Acción Social)” (DNP, 2008, p.13).

metodologías y procedimientos de evaluación de los resultados con la estructura estatal que existe para ese mismo fin.



Fuente: Miranda et al., 2010.

Gráfica 1. Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Existe un argumento adicional a los ya mencionados que permite apoyar la tesis de la competencia y responsabilidad de las

entidades estatales de control y auditoría fiscal, en la vigilancia de los recursos de CID:

Si consideramos que gran parte de los recursos de Cooperación Internacional requieren contrapartidas de recursos públicos como condición para su asignación, ya sea en efectivo o en especie, y que los objetivos para los que son asignados apuntan al bienestar de la población, los recursos de Cooperación Internacional son por tanto recursos públicos (Miranda, et al. 2010).

Este argumento, aunque legalmente no ha sido soportado, políticamente tiene una gran relevancia. En la medida que los donantes empiecen a adoptar las estrategias definidas en la Declaración de París, para cumplir los compromisos establecidos con la comunidad internacional y con sus ciudadanos, más interés se despertará por parte de los gobiernos y de las instituciones públicas de control y auditoría fiscal por conocer la forma en que se manejan las contrapartidas y en qué se ejecutan los recursos de CID que recibe el país. Este interés estará mediado, principalmente, por la presión y el condicionamiento que los donantes ejercerán sobre los gobiernos de los países socios y no necesariamente por la preocupación que estos últimos tengan por conocer qué sucede con esos recursos.

2. ANTECEDENTES: EVALUACIÓN EFICACIA DE LA CID EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

Como ya se mencionó, los antecedentes de este estudio están fundamentados en los resultados que sobre la eficacia del proceso de financiación de la gestión ambiental con recursos de CID, presentó la investigación de Miranda, et al. (2010).

La metodología utilizada para la evaluar la eficacia del proceso de financiación con recursos de CID en la gestión ambiental en Colombia consistió en la definición de unos criterios de evaluación a partir de los cinco principios de la Declaración de París. Estos criterios fueron clasificados de acuerdo con la etapa

del proceso de financiación en que eran más relevantes, y se evaluaba su cumplimiento de forma positiva, parcial o negativa, y se sustentaba con hallazgos a partir de documentos oficiales o estudios. De esta forma se evaluaron cinco criterios en la etapa de planeación, seis criterios en la etapa denominada operatividad que guarda relación con el marco legal y administrativo de la financiación, y finalmente se evaluaron siete criterios en el control y seguimiento. Los resultados de la investigación muestran que (Miranda et al., 2010):

- En la planeación, las valoraciones positivas y parciales se asignaron a dos (2) criterios, y sólo un criterio tuvo una valoración negativa, lo que corresponde a una evaluación negativa de los criterios del 20%.
- En la operatividad, no se calificaron criterios positivamente, el 50% de los seis criterios evaluados tuvo valoración negativa, y el 50% restante valoración parcial.
- En el control y seguimiento, sólo uno de los criterios fue calificado como positivo y otro parcial, los otros cinco (5) criterios, que corresponden al 71%, tuvieron una valoración negativa.

A continuación, se presenta un resumen del análisis de los autores en el cual argumentan la valoración parcial y el gran porcentaje de valoraciones negativas de los criterios definidos para el control y seguimiento del proceso de financiación (Miranda et al., 2010):

1. *El Gobierno colombiano y los donantes no realizan seguimiento y control de manera conjunta a los programas de gestión ambiental, para verificar el cumplimiento de los principios de transparencia y responsabilidad.* En el caso de la CIDS en Colombia, no se tiene información sobre procesos de seguimiento y control conjuntos entre el gobierno colombiano y los donantes. Cada donante realiza el monitoreo y evaluación de los proyectos

que financia de forma aislada, con sus recursos y diferentes metodologías. El sistema público de control no presenta informes periódicos sobre la ejecución de los recursos de AOD que ejecutan las instituciones públicas. Estos informes son realizados por las instituciones de forma independiente, de acuerdo con las exigencias que la legislación establece para cada caso. Existen algunos informes de instituciones, como la Contraloría General de la República –CGR⁴, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM⁵ y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA⁶ que no presentan de forma consolidada y periódica los resultados del manejo de los recursos de CIDS.

2. *El Gobierno y los donantes han proporcionado de forma parcial informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto de los recursos de CIDS. “{En Colombia} los registros sobre los logros en la Cooperación Internacional son bastante confusos, pues mucha de la cooperación internacional que ha recibido el país no es registrada oficialmente en el presupuesto {de las instituciones públicas} debido a las reglas tan estrictas y las limitaciones de cupo fiscal que esto implica para el sector. Adicionalmente, las ONG captan recursos de la ayuda oficial al desarrollo que no son conocidos por los organismos del gobierno” (Gómez, 2005, p. 46). Los informes de ejecución presupuestal que las instituciones públicas presentan a las autoridades de control y seguimiento no describen de forma detallada cómo fueron ejecutados los aportes de CIDS, y en*

4 El informe anual del Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente, presentado desde el año 1999, sólo en 2003 – 2004, muestra un análisis de la financiación de la política ambiental, que incluye algunos aspectos de la ejecución de los proyectos de CIDS, y que muestra cómo algunos proyectos tienen graves problemas en su ejecución y no se cumplen sus objetivos.

5 El IDEAM opera el Sistema de Información Ambiental de Colombia, y presenta informes periódicos sobre diferentes temáticas de interés nacional.

6 Mediante el informe GEO esta institución ha presentado información sobre el estado de los ecosistemas en Colombia.

esta medida no es posible conocer a través de estos informes, las áreas e indicadores de resultados de ejecución de los proyectos cofinanciados por la comunidad internacional.

En un esfuerzo por brindar información de los proyectos de cooperación internacional, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) presenta el Mapa de Cooperación, que muestra información de los proyectos ejecutados en el momento de la consulta, pero que no permite al usuario visualizar históricamente la financiación como un proceso, hacer un seguimiento de forma detallada de los proyectos. Se ha avanzado en la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional-SNCI⁷, que se encuentra en fase de inicio y que aún no es una herramienta consolidada para el seguimiento de los proyectos desde el nivel local, ni del proceso de financiación con recursos de CID a escala nacional. Por otra parte, la CGR manifiesta que en materia de política internacional ambiental que es necesario “*establecer mecanismos efectivos de control sobre los recursos obtenidos vía cooperación y propender por su buena utilización*” (CGR, 2003, p.138).

3. *No existen procesos de evaluación que realicen las instituciones nacionales responsables del control y seguimiento, que involucren a los donantes.* Un análisis de Naciones Unidas para el año 2002 concluye que:

Colombia no posee herramientas de análisis para el seguimiento riguroso del gasto en política ambiental⁸. Esto es evidente en los informes de los gobiernos nacionales y de la Contraloría General de la República acerca del estado del ambiente en el país, que se

7 “El Sistema pretende facilitar una interlocución amplia y permanente entre las entidades públicas del orden nacional y local, las fuentes de cooperación y las organizaciones sociales, promoviendo la descentralización y el desarrollo de canales de información de doble vía” (Acción Social, [en línea] Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=314&catID=526>)

8 Incluyendo por supuesto el gasto de la CIDS.

limitan a enunciar el cumplimiento de metas, sin partir de líneas de base bien sustentadas. Lo propio sucede con los informes anuales y trianuales de las corporaciones autónomas y de las unidades ambientales urbanas, que tienden a carecer de análisis sobre la eficacia del gasto, la pertinencia de las metas, el impacto comparativo logrado con las líneas de gasto y los medios para conseguir resultados más eficaces con los recursos disponibles (ONU, 2002, p.83).

Aunque desde el 2002 ha habido avances, actualmente no existen en los reportes institucionales los análisis a los que hace referencia el documento de Naciones Unidas. En el caso específico de la CID, para la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, Acción Social presenta un balance general de resultados de cada línea temática, pero no evalúa el impacto de los recursos invertidos en cada una de ellas.

La Contraloría General de la República –CGR desde el año 2002, en sus informes del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente⁹, hace un esfuerzo por mostrar la financiación de la gestión ambiental con recursos externos (créditos y donaciones), pero algunas limitaciones de información le impiden avanzar en un análisis profundo de la eficacia. En relación con el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados con recursos de la cooperación reembolsable, la CGR afirma que “los indicadores para evaluar la gestión y el impacto de dichos proyectos es débil, y no se evidencia que se hayan resuelto de manera eficiente, segura y rentable socialmente los problemas para los cuales fueron formulados, con lo cual se podría haber producido una pérdida de recursos que puede alcanzar sumas cuantiosas” (CGR, 2006, p. 56). Lo que ratifica que no existe un proceso de evaluación realizado por las autoridades competentes sobre la financiación de la Gestión Ambiental por parte de la CIDS.

9 La Constitución de Colombia en el Artículo 268 faculta a la CGR para la presentación en el Congreso de la República del informe anual del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente donde, además del análisis de temas específicos, se realiza un examen sobre el manejo financiero y la gestión de control de las instituciones del SINA.

4. *Dentro de los procesos de auditoría fiscal, no se incluyen los recursos de CIDS ejecutados por las instituciones públicas.* Existen serias deficiencias en la información que sobre el gasto ambiental maneja la CGR, “si bien se han logrado avances en la capacidad de determinar el gasto ambiental a nivel territorial, aún persisten dificultades que radican en la definición misma del gasto ambiental y en la identificación de las fuentes y la destinación de los recursos” (CGR, 2008, p.158), por lo que para el año 2008 manifiesta esta entidad de control que “se encontraron deficiencias e inconsistencias, especialmente en materia de gasto ambiental, a partir de las cuales se decidió la información a incluir en el análisis final. En este sentido, se descartó hacer algún análisis del gasto ambiental por fuentes de financiación dadas las inconsistencias” (CGR, 2008, p.154). Estas deficiencias de información dificultan los procesos de auditoría fiscal que la CGR debe realizar a las entidades territoriales en materia ambiental.

5. *La CIDS dirigida a la financiación de la Gestión Ambiental en Colombia no puede ser medida por resultados.* La deficiencia de información es el principal argumento para asegurar que en Colombia, realizar una evaluación de los resultados obtenidos en materia de gestión ambiental, a partir de la financiación de la CIDS, reviste una gran dificultad. No obstante, existen herramientas jurídicas y la capacidad institucional suficiente para poder hacerlo, es necesario aclarar que evaluar los proyectos y programas ya ejecutados implicaría altos costos que ninguno de los actores asumiría fácilmente, por lo que es importante corregir estas deficiencias para avanzar en el proceso, debido a que constituyen un factor fundamental para ejercer un control adecuado de la eficiencia de los resultados de financiación de la gestión ambiental por parte de la cooperación internacional en Colombia.

6. *Los donantes no proporcionan información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de recursos dirigidos a la gestión ambiental, a las entidades de control del Estado colombiano.* Dentro de la legislación colombiana no está establecido que los donantes entreguen reportes de los aportes hechos a entes estatales. De igual forma, no existe normatividad que establezca la obligación de los organismos internacionales que ejecutan recursos públicos nacionales, de rendir informe a los organismos de control nacionales. En este sentido, la Controlaría General de la República, en relación con

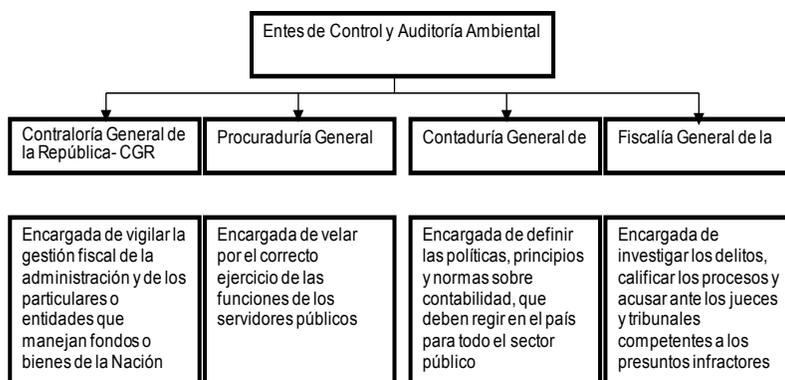
“los montos y la destinación de los recursos para cooperación [del sector medio ambiente], durante la vigencia 1998-2003 (...) concluye que la mayoría de los recursos, 60%, son destinados para honorarios y fueron manejados en su mayoría por PNUD, la Secretaría del Convenio Andrés Bello –SECAB, y la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI, [razón por la cual la institución pone en manifiesto] “la necesidad de darle más herramientas a la CGR para realizar un efectivo control fiscal a los recursos manejados por estos organismos de cooperación internacional (CGR, 2005, p.77).

El único criterio valorado positivamente es el cumplimiento de los compromisos económicos de cofinanciación de manera oportuna por parte de los donantes. Este criterio fue argumentado en la inexistencia de reportes que informen del incumplimiento de los compromisos económicos adquiridos por los donantes. Ni las instituciones públicas responsables de la gestión ambiental, ni las entidades de control reportan este tipo de situación, a pesar de los problemas que han sido evidenciados en materia de ejecución de proyectos, ya que la mayoría de ellos están relacionados con la poca capacidad institucional y los problemas de índole fiscal en la gestión ambiental. Estos problemas han implicado el incumplimiento de la disponibilidad presupuestal para contrapartidas locales, pero los donantes han estado dispuestos a realizar renegociaciones para que se puedan ejecutar los recursos.

Finalmente, los autores concluyen que el control y seguimiento es la etapa más crítica del proceso de financiación de la gestión ambiental con recursos de CID. Lo que es evidenciado por la inexistencia de procesos conjuntos de evaluación de los resultados, debilidades en la rendición de cuentas, manejo de información y ejercicio del control por parte de las instituciones nacionales; así como la baja participación de la sociedad civil en la toma de decisiones desde la etapa de planeación. Por lo que en el control y seguimiento se encuentran las mayores limitaciones para el avance hacia soluciones eficaces, acordes con la complejidad de la problemática ambiental con recursos de la CID.

3. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA

De acuerdo con los argumentos presentados, el control y seguimiento de los recursos de cooperación internacional canalizados por las instituciones públicas de Colombia es competencia y responsabilidad de las siguiente instituciones: la Contraloría General de la República –CGR; la Procuraduría General de la Nación –PrGN; la Contaduría General de la Nación –CGN; y la Fiscalía General de la Nación –FGN. En la gráfica 2 se presentan las funciones de cada una de ellas.



Fuente: Miranda et al., 2010.

Gráfica 2. Funciones de las entidades de control y auditoría fiscal en Colombia

Los recursos de cooperación internacional, principalmente los correspondientes a la modalidad de no reembolsables, no son auditados ni controlados por ninguna de las instituciones indicadas anteriormente, por lo que la evaluación de los proyectos ejecutados con estos recursos depende en su totalidad de los financiadores. Esta situación se debe, en gran parte, a que los países donantes tradicionalmente han realizado estas evaluaciones porque deben rendir cuentas a sus ciudadanos, que pagan los impuestos que son en últimas los recursos las agencias oficiales de cooperación internacional.

Las metodologías que se han venido implementando para realizar la evaluación de la ejecución de proyectos de cooperación internacional, no abarca las actuales preocupaciones sobre la eficacia de los resultados, en gran medida porque no se enfoca en los resultados, sino en la verificación del cumplimiento de actividades y en la entrega de productos específicos, que no necesariamente solucionan las problemáticas del desarrollo para las cuales estaba diseñado el proyecto. Esta, entre otras razones, ratifican la importancia de avanzar hacia los procesos de evaluación conjunta, entre donantes y países socios, soportados en las capacidades humanas e institucionales de los últimos.

Contrario a lo definido en la legislación colombiana, las instituciones de control y auditoría fiscal no cuentan con información específica, periódica y detallada sobre la ejecución de recursos de CID ejecutados por las instituciones públicas; actualmente no es posible diferenciar los tipos de recursos que estas instituciones utilizan en cumplimiento de su función estatal, es decir, no es posible determinar con cuáles recursos se han obtenido (o no) determinados resultados. Si las instituciones públicas no diferencian en sus presupuestos los recursos de cooperación internacional que han ayudado en el cumplimiento de su misión institucional, no es posible saber si los resultados que presentan como parte de su gestión se obtuvieron con recursos de inversión propia, con contrapartidas para los proyectos de cooperación o con los recursos provenientes de financiadores internacionales.

En este mismo sentido, sino se conoce esta información básica tampoco será posible realizar la evaluación de la eficacia del impacto de los recursos de CID. Esta situación obstaculiza el proceso de toma de decisiones y la planificación de nuevos proyectos, lo que genera un círculo vicioso en materia de gestión de los recursos, que no permite avanzar en los compromisos de desarrollo establecidos internacionalmente, y en las metas que los gobiernos nacionales establecen cada año para la canalización y destinación de los recursos internacionales disponibles para el desarrollo.

Existen dos grandes riesgos que se presentan por la inadecuada gestión de los recursos de CID. El primero es la sustitución de la inversión estatal (y por lo tanto de los fines del Estado) para garantizar el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas. El segundo es que la ineficacia de la CID puede propiciar una serie de vicios al interior de los aparatos estatales, que generen que cada vez más menos recursos cumplan su objetivo que, en este caso, es nuevamente el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas de Colombia. Una conclusión reduccionista de este riesgo es que al no existir informes, no se puede garantizar la transparencia, por lo que existe un alto riesgo de corrupción en relación al manejo de estos recursos. Estos dos riesgos latentes en el país, producto principalmente de las deficiencias en materia de control y seguimiento del proceso de financiación con recursos de CID, pueden en últimas conllevar a un retroceso en los procesos de consolidación de la institucionalidad y en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, que han sido las dos grandes inversiones e intereses de la CID en Colombia.

Es importante avanzar en los procesos conjuntos de control y auditoría fiscal de los recursos de CID, y procurar que los resultados de los proyectos sean medidos en términos de resultados para el país; pues las instituciones estatales y los ciudadanos no pueden conformarse con que ejecutores y financiadores reporten que los proyectos donde se invirtieron recursos de CID, ejecutaron adecuadamente las actividades dirigidas a la población beneficiaria.

Un análisis del proceso de financiación con recursos de

cooperación internacional, canalizados en por lo menos las últimas dos décadas en el país, permite identificar las principales debilidades que en la etapa de control y seguimiento generan la situación de riesgo expuesta anteriormente. Si se realiza una abstracción de los compromisos para la eficacia definidos en la Declaración de París, en relación con la mutua responsabilidad y el liderazgo que se requiere del país socio, y se considera únicamente la legislación colombiana, se tiene que existen diferentes niveles de responsabilidad institucional que se presentan en la gráfica 3.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Niveles de responsabilidad institucional en la gestión de los recursos de CID en Colombia.

El primer nivel es la responsabilidad de Acción Social. Aunque esta institución se crea en 2005 recoge la trayectoria y experiencia (no necesariamente buena, pero experiencia finalmente) de dos instituciones que se fusionaron: la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional, ACCI, y la Red de Solidaridad Social, RSS. Sin embargo, hasta la fecha Acción Social no ha podido consolidarse como la cabeza del proceso de financiación, y tampoco ha podido formalizar un esquema para la asesoría y el apoyo en la consecución de recursos de CID. Adicionalmente, como se puede deducir, tampoco tiene la capacidad de canalizar, “administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable” que recibe el Gobierno, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2467 de 2005, que reglamenta sus funciones.

Relacionado con este nivel, pero asignando también la responsabilidad correspondiente, se encuentran las instituciones públicas que canalizan recursos de CID. De acuerdo con el Decreto 111 de 1996, estos recursos deben entrar al Presupuesto General de la Nación (PGN).

Cada institución pública realiza su propia gestión de recursos y estos son manejados como donaciones, pero no son presentados en sus informes como parte del presupuesto de la institución, aunque estos recursos fueran utilizados para el cumplimiento de las metas propuestas en sus planes de acción para llevar a cabo su gestión institucional.

En el caso de las instituciones que tienen un régimen jurídico particular que combinan el derecho privado con funciones públicas¹⁰, existe un vacío jurídico, lo que no permite resolver en qué forma deben presentar la información de la ejecución presupuestal ante los organismos de control y la comunidad en general.

Finalmente, el tercer nivel corresponde a la responsabilidad que tienen instituciones públicas de control y auditoría fiscal al

¹⁰ Como el caso del Instituto Alexander von Humboldt que es una corporación civil sin ánimo de lucro, sometido a las reglas del derecho privado, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio y vinculado al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (IAvH, 2010).

no exigir el cumplimiento de la legislación en materia de reporte de informes sobre la canalización y utilización de recursos de CID. Las razones que justifican esta situación son básicamente dos: la primera es la relacionada con los problemas para recopilar la información necesaria, especialmente de aquellas instituciones con régimen privado, y la segunda, se asocia con la poca capacidad institucional existente que no permite gestionar y manejar la información de forma homogénea y periódica.

Para el caso de la CGR, no existen actuaciones fiscales o contraprestaciones establecidas por ley que puedan significar asignaciones presupuestales para realizar las auditorías y control fiscal competentes. Pero esta última, también está ligada a la discontinuidad de procesos y cambios de administración, ejemplo de ello es que entre 2003 y 2004 se realizó seguimiento y análisis para conocer a profundidad la situación de la gestión y el manejo que las instituciones públicas dan a los recursos de CID en el país; sin embargo, no se avanzó en el proceso y este seguimiento no se realizó en los años posteriores, y tampoco se avanzó en la solución de las problemáticas que impedían continuar con el control fiscal¹¹.

Los problemas para realizar control y seguimiento a los recursos de CID consisten en una serie de fallas en todos los niveles, pues cada uno de ellos evidencia graves problemas en relación con las responsabilidades, definidas por la ley, que tienen las instituciones en materia de gestión y manejo de los recursos de CID. Algunos argumentos que nos permiten entender esta situación pueden ser:

1. Desconocimiento de la ley por parte de los funcionarios de las instituciones responsables, que en dicho caso se estaría hablando de una cadena de errores asociados a la ignorancia legislativa por parte de las instituciones gubernamentales.

¹¹ Este análisis de la situación de la CGR está soportado en la información suministrada a través de entrevistas y vía correo electrónico por los funcionarios de la Contraloría Delegada Sector Medio Ambiente: Jesús Mena, Mónica Ávila y Diego Cháves.

2. Vacíos jurídicos a nivel de marco legal o de instrumentos que hagan operativo el marco existente, que impiden el cumplimiento de las responsabilidades mencionadas.
3. Ausencia de instrumentos metodológicos y conceptuales adecuados para la evaluación, tanto para los responsables de la realización de los proyectos como para los encargados del seguimiento de los mismos.
4. Poca capacidad institucional, asociada a su vez a la carencia de recursos para la ejecución de una actividad considerada poco relevante.
5. Inexistencia de presión por parte de los donantes, que tradicionalmente reciben informes de la ejecución de los recursos y no de los resultados obtenidos.

Estos argumentos se presentan como las posibles falencias que generan el círculo vicioso de errores en materia de control y seguimiento de los recursos de CID, pero no son en ningún caso una justificación para el incumplimiento de las responsabilidades institucionales mencionadas.

Retomando los compromisos definidos en la Declaración de París, es evidente que no existe la suficiente armonización de los procedimientos de las instituciones nacionales con los donantes y que estos no usan la capacidad institucional existente, ni existen esfuerzos por fortalecer las capacidades de los organismos de control para el seguimiento y auditoría fiscal de los recursos de CID. Es fundamental que exista mayor interés por parte de las instituciones responsables por realizar control y seguimiento de los recursos de CID, que hace parte a su vez del liderazgo, que como país, debe asumir el gobierno nacional para garantizar la eficacia de la CID.

4. PROPUESTAS DE MEJORA

El análisis presentado permitió realizar una propuesta de mejora para la etapa de control y seguimiento en el proceso de financiación de la CID en Colombia, que se resume en los siguientes puntos:

1. Se requiere una Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo. El documento de política debe ser una estrategia concertada entre los actores involucrados, con una importante participación de la sociedad civil. La política debe definir claramente las responsabilidades y las funciones de cada uno de los actores, teniendo como base la legislación existente, y retrocediendo en procesos que perjudicaron el control y seguimiento de los recursos de CID. Algunos elementos para destacar en este materia son: desligar la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional (ACCI) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), y su consecuente fusión con la Red de Solidaridad Social (RSS) para la creación de Acción Social, que en la actualidad depende directamente de la Presidencia de la República.
2. Consolidación de un mecanismo concreto para la adecuada canalización de los recursos de CID que gestionan y administran las entidades públicas del país. Esto se debe realizar en armonización con la Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo y la Constitución Política de Colombia.
3. Diseño e implementación de un sistema de información para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID). Como estrategia conjunta entre los donantes y el Gobierno Nacional, para la presentación de informes transparentes, confiables y en tiempo oportuno, a las autoridades de control y la sociedad civil. Este sistema puede ser administrado por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Debe permitir el acceso para su alimentación

a las instituciones (públicas o mixtas) responsables de la administración, ejecución y control y seguimiento de los recursos de CID. El SICID debe ser la fuente oficial de los donantes para verificar el cumplimiento de los resultados y para la toma de decisiones para futura financiación. Por su parte, el gobierno nacional deberá diseñar las estrategias de cooperación y reorientar la política de acuerdo con la información que suministre el SICID en relación con los resultados de los procesos de financiación.

4. Es necesario aumentar la capacidad institucional de las entidades estatales responsables del control y seguimiento. Para ello, se deben incluir recursos en el presupuesto institucional e, incluso, gestionar recursos de CID, para invertir en el diseño e implementación de herramientas jurídicas y técnicas eficaces para el control y seguimiento, que permitan que las instituciones cumplan a cabalidad su labor.

5. CONCLUSIONES

Para Colombia existe un marco internacional y nacional en materia de eficacia de la cooperación para el desarrollo, que está soportado en la Constitución Política, e incluye la legislación y estrategias que se han generado a raíz de la firma y ratificación de los acuerdos internacionales. Es en este marco donde se hace evidente la necesidad y el interés de que países socios y donantes, de forma conjunta, diseñen e implementen mecanismos de control y seguimiento de los recursos de cooperación internacional.

Los resultados del análisis de los recursos de AOD invertidos en el sector ambiental en Colombia (Miranda et al., 2010) pueden ser trasladados a otros sectores de la gestión pública en el país, considerando que las debilidades encontradas hacen referencia a los problemas institucionales, fiscales y legales que no están relacionados necesariamente con el sector analizado. De esta forma, se identificó que una serie de incumplimientos de

las responsabilidades y funciones desde diferentes niveles institucionales están generando un conflicto al momento de ejercer control y seguimiento de los recursos de CID.

Se identificó un primer nivel de responsabilidad que corresponde a Acción Social. A pesar de que la ley establece que todos los recursos de las instituciones públicas deben ser canalizados por esta institución, hasta la fecha Acción Social no ha podido consolidarse como la cabeza del proceso de financiación, y tampoco ha podido formalizar un esquema para la asesoría y el apoyo en la consecución de recursos de CID.

El segundo nivel establece la responsabilidad de las instituciones públicas ejecutoras, que de acuerdo con la legislación, los recursos de CID deben hacer parte integral de su presupuesto. Pero en la práctica estos recursos no son reportados en sus informes como parte del presupuesto aunque estos sean utilizados para llevar a cabo su gestión institucional. El tercer nivel es la responsabilidad de las instituciones públicas de control, al no exigir el cumplimiento de la legislación en materia de reporte de informes sobre la canalización y utilización de recursos de cooperación internacional.

Finalmente, la propuesta de mejora que se realiza contiene cuatro puntos: i) Diseño e implementación de una Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo, ii) Consolidación de un mecanismo concreto para la adecuada canalización de los recursos de CID, iii) Diseño e implementación de un sistema de información para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID), iv) Aumento de la capacidad institucional de las entidades estatales responsables del control y seguimiento.

REFERENCIAS

- Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo –CIFD. (2002). Monterrey Extraído el 18 de noviembre de 2010 desde <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/DocumentsIndex.htm>
- Contraloría General de la República, CGR. (2003). Estado de los recursos naturales y del ambiente 2002-2003. Bogotá: Imprenta Nacional. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>

- Contraloría General de la República, CGR. (2005). Estado de los recursos naturales y del ambiente 2004-2005. Bogotá: Imprenta Nacional. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>
- Contraloría General de la República, CGR. (2006). Estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006. Bogotá: Imprenta Nacional. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>
- Contraloría General de la República, CGR. (2008). Estado de los recursos naturales y del ambiente 2007-2008. Bogotá: Imprenta Nacional. Extraído el 24 de marzo de 2010 desde <http://www.contraloriagen.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2008). “Manual para acceso a Cooperación Internacional Técnica o Financiera no reembolsable con la Banca Multilateral para entidades públicas”. Bogotá. [Documento en línea]. Extraído el 25 de marzo de 2010 desde <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/SC/Manual%20Proceso%20de%20Cooperaci%C3%B3n.pdf>.
- Diario Oficial del Estado Colombiano No. 42.692. (1996). Decreto 111.
- Diario Oficial del Estado Colombiano No. 45.967. (2005). Decreto 2467.
- Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo –FAN. (2003). Declaración de Roma sobre la armonización.
- Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo –FAN. (2005). Declaración de París.
- Gaceta Constitucional del Estado Colombiano No. 114. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Gómez, M. (2005). *Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia*. Santiago de Chile: Cepal.
- Instituto Alexander von Humboldt –IAvH. (2010). Extraído el 3 de noviembre de 2010 de <http://www.humboldt.org.co/humboldt/mostrarpagina.php?codpage=10006>
- Miranda, P., Toro, J., & Agudelo, J. (2010). Evaluación del impacto de la cooperación internacional para el desarrollo en la gestión ambiental. Bogotá: Universidad de San Buenaventura - Universidad Nacional de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas, ONU (2002). Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible. Johannesburgo.