

Desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Antioquia
bajo la percepción de los servidores públicos

Javier Mauricio Suárez Monsalve

Especialización en Gestión Pública
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas
CEAD MEDELLÍN
Universidad Nacional Abierta y a Distancia
2020

Desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Antioquia
bajo la percepción de los servidores públicos

Javier Mauricio Suárez Monsalve

Modalidad de grado de Monografía

Andrés Alejandro Guerrero Santos

Director de Trabajo de grado

Especialización en Gestión Pública

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

CEAD MEDELLÍN

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

2020

Dedicatoria

A Dios, que cada día me permite levantarme y vivir el milagro de un nuevo amanecer lleno de posibilidades para continuar persiguiendo mis sueños. A mi mamá, Alicia, quien ya no se encuentra conmigo de forma física, pero que siempre ha estado guiándome cada uno de los pasos que doy, todos los logros presentes y futuros son para ella. A mi hermana, Silvia Liliana, quien siempre ha sido un apoyo fundamental en toda mi vida, a mi sobrina Antonella, quien me alegra cada uno de los días y de quien me siento muy orgulloso e inmensamente feliz de ser su tío y padrino. A mi amigo Christian, que también fue parte importante de este proyecto con sus enseñanzas y orientaciones. A DPP, un día a la vez. A mis amigos que también me han acompañado en cada una de las alegrías y momentos difíciles de mi vida. A mis compañeros de trabajo en Rionegro-Antioquia y a mi jefe, quienes siempre me han apoyado y han sido siempre una mano amiga al estar lejos de casa durante la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

“La vida es un viaje maravilloso abordado de la manera correcta” Anónimo.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) por la generación de los espacios interactivos y de gran aprendizaje que permitieron desarrollar la presente monografía; a los profesores de la especialización en gestión pública y en especial al director del presente trabajo de investigación por compartir su conocimiento y ser orientadores en todo el proceso de formación.

Resumen

El principal propósito de esta monografía es realizar un análisis, en el periodo 2016-2019, del desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia (CAR) basados en la percepción de los servidores públicos de cada una de estas instituciones. En primer lugar, se determinó el contexto institucional de estas Corporaciones, la cual se obtuvo de los sitios web oficiales de las tres CAR de Antioquia, como son: Corantioquia Cornare y Corpouraba. Por otra parte, la base de análisis de las percepciones de los servidores públicos fue obtenida de los resultados de la encuesta de ambiente y desempeño institucional nacional (EDI) realizada anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Al realizar el consolidado histórico y el respectivo análisis de los resultados, se determinó que las Corporaciones de Antioquia presentan un resultado favorable, por encima del promedio general de las 33 CAR y del promedio total de entidades públicas participantes en la encuesta; así mismo se realizó un análisis comparativo frente a los reportes generados por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para evidenciar las similitudes y diferencias generadas en ambos reportes. Se espera que los hallazgos de esta monografía sirvan para generar oportunidades de mejora y posicionar a las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia como entidades públicas con un buen indicador de desempeño institucional percibido por sus servidores, resultados que guardan similitud con los reportes realizados por el ente rector ambiental de Colombia.

Palabras clave: Autoridad Ambiental, Corporación Autónoma Regional, Desempeño Institucional, Percepción, Servidor Público.

Abstract

The main purpose of this monograph is to carry out an analysis, in the period 2016-2019, of the institutional performance of the Regional Autonomous Corporations from Antioquia (CAR) based on the perception of the public servants of each of these institutions. In the first place, the institutional context of these Corporations was obtained from the official websites of the three CARs in Antioquia, such as: Corantioquia, Cornare and Corpouraba. On the other hand, the basis for analyzing the perceptions of public servants was obtained from the results of the national survey about institutional environment and performance (EDI) carried out annually by the National Administrative Department of Statistics (DANE). When carrying out the historical consolidation and the respective analysis of the results, it was determined that the Corporations from Antioquia presented a favorable result, above the general average of the 33 CARs and the total average of public entities participating in the survey. Likewise, a comparative analysis was carried out against the reports generated by the Ministry of the Environment and Sustainable Development to show the similarities and differences generated in both reports. It is expected that the results of this monograph will serve to generate opportunities for improvement inside the CAR and position the Autonomous Regional Corporations from Antioquia as public entities with a good indicator of institutional performance perceived by their servants, results which are related with the reports of institutional performance that are done by the environmental governing body from Colombia.

Key words: Environmental Authority, Institutional Performance, Regional Autonomous Corporation, Perception, Public Servant.

Tabla de Contenido

Dedicatoria	3
Agradecimientos	4
Resumen.....	5
Palabras clave	5
Abstract	6
Key words	6
Lista de Tablas	8
Lista de Figuras	9
Introducción	10
Planteamiento del Problema	12
Justificación	15
Objetivos	18
Objetivo general	18
Objetivos específicos:	18
Antecedentes	19
Marco Teórico.....	25
Percepciones.....	26
Desempeño Institucional	28
Marco Conceptual	32
Marco Legal	35
Enfoque De Investigación.....	40
Tipo De Investigación.....	41
Alcance Metodológico	41
Hallazgos.....	42
Base funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia	43
Análisis del Desempeño Institucional	46
Comparativo frente a los reportes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	54
Conclusiones	59
Bibliografía	62

Lista de Tablas

Tabla 1 Características de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia	43
Tabla 2 Consolidado de Resultados Encuesta EDI – Año 2017	50
Tabla 3 Consolidado de Resultados Encuesta EDI – Año 2018.....	51
Tabla 4 Consolidado de Resultados Encuesta EDI – Año 2019.....	53
Tabla 5 Resumen resultados del IEDI (vigencias 2016 y 2017).....	54
Tabla 6 Resumen resultados del EDI (vigencias 2016 y 2017).....	56

Lista de Figuras

Figura 1. Análisis y Desempeño Institucional de las CAR de Antioquia en los años 2016 a 2019 de acuerdo con los resultados de la encuesta EDI.	47
---	----

Introducción

A partir de la promulgación de la Ley 99, realizada por el Congreso de Colombia el 22 de diciembre de 1993, se formuló la política ambiental bajo los términos normativos propios de la Constitución Política de Colombia de 1991 que establecía, entre otros, el derecho de la ciudadanía a tener un ambiente sano así como su deber para el cuidado del mismo; y le otorgaba determinaciones y funciones especiales al Estado en torno a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en todo el territorio.

Se resalta de la mencionada ley, el marco jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), como aquellas entidades públicas independientes, con recursos propios, encargadas en su jurisdicción por el cuidado y preservación del medio ambiente. Es así como las Corporaciones siguen los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para la planificación de sus funciones, y están supeditadas a la evaluación y seguimiento de su desempeño institucional, y de su control fiscal por parte de la Contraloría General de la República (CGR). En este sentido, la Contraloría, ejecutando su función de control fiscal, ha manifestado el bajo desempeño institucional de estas entidades públicas, representado en una deficiente gestión ambiental y ejecución presupuestal; por lo cual se hace fundamental estudiar el desempeño institucional de estos órganos autónomos.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el análisis del desempeño institucional de una entidad, se evidencia el talento humano como el recurso fundamental y central de las instituciones para el logro de los objetivos, resultados y en el cumplimiento misional, en este caso de las Corporaciones Autónomas Regionales. Es por lo anterior que la presente monografía centra su orientación en responder a la siguiente pregunta: ¿Qué tan favorable es la percepción del desempeño institucional por parte los servidores públicos de las CAR?

El presente documento se enfoca en las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia analizando los años 2016 a 2019, utilizando un instrumento del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) como base de análisis de la información. En el presente texto se comienza realizando la definición del problema de investigación, su justificación y posterior planteamiento del objetivo general y objetivos específicos, así como un análisis de antecedentes e investigaciones realizadas en torno al desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales, desarrollados a partir de la descripción de algunas metodologías que se han establecido para realizar su evaluación, identificando los resultados generales obtenidos de estos estudios.

Seguidamente, en el marco referencial se exponen las teorías acerca de las percepciones y también del desempeño institucional concebidas bajo diversos autores e instituciones. Por su parte, en el marco conceptual se resaltan los principales términos que permitirán profundizar y contribuir de manera significativa en el problema de investigación. Como parte del proceso de investigación se presenta el marco legal, y se describe el enfoque de investigación, el tipo de investigación y el alcance metodológico de la monografía.

Como hallazgo de la investigación, se evidencia la base funcional de las CAR de Antioquia y se realiza la consolidación y estudio de los resultados generados por el instrumento estadístico del DANE, lo cual permite realizar un análisis comparativo y resaltar diferentes conclusiones y aportes acerca del desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales bajo la percepción de los servidores públicos, contrastando estos resultados a su vez con los reportes de desempeño institucional generados por el MADS.

Planteamiento del Problema

Actualmente en Colombia, las entidades públicas encargadas de velar, en su jurisdicción, por el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), entre las cuales se cuentan en total treinta y tres Corporaciones en todo el territorio nacional. Sin embargo, estas corporaciones se encuentran en el imaginario colectivo como una de las entidades públicas con mayor ineficiencia y corrupción del país, con bajo desempeño institucional y falta de cumplimiento en su misión ambiental.

La Contraloría General de la República, en su función de órgano de control fiscal, delegada en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991, ha estudiado en los últimos años la gestión fiscal de estos órganos autónomos, concluyendo que las CAR presentan una deficiente ejecución presupuestal, con una ejecución muy baja de los recursos que le transfiere la nación a través del presupuesto general, donde esta ejecución no alcanza al 50% de los valores transferidos. Al mismo tiempo, estas Corporaciones presentan bajo cumplimiento en su misión institucional, enmarcado a su vez en el poco seguimiento a los trámites y licencias ambientales otorgados (Contraloría General de la República, 2016).

Aunado a lo anterior, la Contraloría ha compartido al Congreso de la República los resultados de las auditorías realizadas, generando que en el interior del legislativo se hayan promovido incluso proyectos de ley para controlar la gestión institucional de las CAR. Es así como actualmente el Congreso se encuentra gestando un proyecto de ley que ya fue aprobado en tercer debate en junio de 2020, en el cual se busca principalmente fortalecer la transparencia, gobernanza y gestión pública de las Corporaciones Autónomas Regionales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

En general el proyecto busca garantizar mayor control sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, apoyado en las políticas de acceso a la información, publicidad y datos abiertos y la generación de pliegos tipo para la contratación pública, reestructuración del proceso de elección del Director General y de algunos miembros del consejo directivo, con un mayor seguimiento por parte de este último a la gestión que se realiza el director en la Corporación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Colombia, 2019).

De acuerdo con lo anterior, es claro que, de acuerdo con las auditorías e informes realizados por la Contraloría, algunas de las Corporaciones Autónomas Regionales del país han presentado bajos índices de desempeño institucional e incluso en algunas de ellas se ha manifestado la presencia de presuntas prácticas irregulares generando así que el sector CAR se conciba de gran ineficiencia, lo que genera una percepción, por parte de la ciudadanía, de bajo desempeño para la totalidad de estas treinta y tres Corporaciones.

Sin embargo, es necesario también resaltar en el informe publicado en el 2018 por el MADS, de la gestión que tuvieron las CAR en el 2017, donde identifica la siguiente conclusión, establecida por la Contraloría General de la República (2019): “(...) Obteniendo como resultado que 24 de las 33 entidades obtuvieron una calificación de desempeño igual o superior al 80%, con lo cual se dio cumplimiento a la meta formulada en el PND” (p. 69). A partir de lo anterior, se puede evidenciar que, en una de las mediciones más recientes de desempeño por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los resultados son positivos para la mayoría de las CAR logrando los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo anterior establecido para el periodo 2014 - 2018.

Es así como se evidencia que el desempeño institucional presenta diversas valoraciones al realizarse bajo el análisis de indicadores mínimos de gestión, o por otra parte bajo la ejecución presupuestal, ejecución de proyectos, porcentaje de áreas protegidas, informes reportados por las Corporaciones a los entes de control, entre otros. Sin embargo, es fundamental analizar el desempeño institucional de las entidades, bajo la óptica del activo más importante que tiene cualquier entidad y es el de su recurso humano.

Teniendo en cuenta que los servidores públicos son los principales actores dentro de las entidades públicas y son aquellas políticas institucionales que inciden directamente dentro del desempeño institucional de la entidad, se evidencia la necesidad de analizar la gestión de las entidades públicas, en este caso de las CAR, bajo la percepción de los servidores públicos identificando su concepción frente a temas de bienestar laboral, rendición de cuentas, y su impacto en el desempeño institucional.

En consecuencia, la presente monografía surge de la siguiente pregunta: ¿Qué tan favorable es la percepción del desempeño institucional por parte los servidores públicos de las Corporaciones Autónomas Regionales? Para responder a esta pregunta se establece una localización, temporalidad y una base de información que permita realizar el análisis correspondiente, planteando el problema de investigación de la siguiente manera: Análisis del desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Antioquia en los años 2016 a 2019 basados en las percepciones de los servidores públicos.

Justificación

El análisis de la presente monografía se enfoca hacia el estudio del desempeño de las entidades públicas, específicamente hacia órganos autónomos como son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) teniendo en cuenta que, de acuerdo con informes de los entes de control, algunas de estas Corporaciones presentan una baja eficiencia en la gestión de los recursos públicos y no cumplen adecuadamente con su ejercicio misional del control ambiental; generando que en el imaginario colectivo de la sociedad se conciba a la totalidad de CAR como Corporaciones con deficiente gestión institucional y con presencia de prácticas irregulares al interior de la organización.

Por lo anterior, siendo los funcionarios públicos el centro y principal activo de una entidad pública, son estos los primeros llamados a transformar la realidad, como actores fundamentales que contribuyen en su quehacer diario al cumplimiento de los objetivos misionales de estas entidades públicas, lo que refleja finalmente el desempeño institucional de la Corporación. En este contexto, se hace necesario realizar el análisis del desempeño institucional bajo la percepción de los servidores públicos, que permita conocer su concepción frente a temas como la ejecución de políticas al interior de la Corporación, la evaluación y control, la ejecución presupuestal, el direccionamiento estratégico, el bienestar laboral, entre otros factores que finalmente confluyan y permitan hacer una relación frente al desempeño institucional de la entidad percibido por ellos.

Para realizar este análisis, se establece una delimitación territorial, precisando el estudio hacia el departamento de Antioquia. En el ámbito sociodemográfico, Antioquia se destaca por ser el segundo departamento más poblado del país con un total de habitantes de 5'974.788 superado únicamente por el ente territorial Bogotá D.C con un total de 7'181.469 habitantes (Departamento

Administrativo Nacional de Estadística, 2018a). Con respecto a su extensión territorial, Antioquia contempla una extensión de 63.612 km², ocupando el sexto lugar como departamento de mayor extensión en Colombia, categoría donde el departamento del Amazonas ocupa el primer lugar, seguido en su respectivo orden por los departamentos de Vichada, Caquetá, Meta y Guainía (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

En el ámbito económico, Antioquia en el año 2018 se posesionó como el segundo departamento con mayor Producto Interno Bruto (PIB) del país en 141.866 miles de millones de pesos, donde el primer lugar fue ubicado por Bogotá D.C con 252.511 miles de millones de pesos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018b). Otro de los factores que apoyaron la delimitación en este departamento, es que es el único departamento integrado por tres CAR las cuales son: Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

Es por lo anterior, que esta investigación se enfoca en el análisis del desempeño institucional de las CAR bajo la percepción de los servidores públicos, específicamente en aquellas que tienen su jurisdicción en municipios del departamento de Antioquia, dada su relevancia en el ámbito sociodemográfico y económico en el país, como se mencionó anteriormente.

Se identifica como una parte importante en la investigación desarrollar un análisis individual por cada CAR en el periodo de tiempo establecido para generar aportes y opciones de mejora bajo las percepciones de los servidores públicos; así como realizar un análisis comparativo entre las CAR de Antioquia bajo los mismos periodos de tiempo, que permita establecer

similitudes y discrepancias de la percepción de los servidores públicos en las Corporaciones localizadas en este departamento de Colombia.

Finalmente, se considera que contrastar los resultados de la percepción del desempeño institucional con aquellos reportes que genera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible generaría un hallazgo enriquecedor al evidenciar semejanzas o diferencias que permita determinar en estas tres Corporaciones si las percepciones de los servidores públicos que laboran en estas Corporaciones se correlacionan con el desempeño institucional medido por el ente rector ambiental del país o por el contrario se alejan de la realidad.

Objetivos

Objetivo general

- Analizar el desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Antioquia en los años 2016 a 2019 a través de las percepciones de los servidores públicos.

Objetivos específicos:

- Identificar la base funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia como contexto institucional de los servidores públicos.

- Conocer la percepción de los servidores públicos frente al desempeño institucional en cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia en los años 2016 a 2019.

- Realizar un análisis comparativo del desempeño institucional entre las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia bajo la percepción de los servidores públicos y frente a los reportes generados por el ente rector ambiental del país.

Antecedentes

En el análisis del desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran diversas caracterizaciones realizadas por entidades públicas tanto del orden ejecutivo, como es el Ministerio de Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación, como por parte de organismos de control, en el caso de la Contraloría General de la República. Así mismo se evidencian otras investigaciones académicas que establecen también fundamentos que enriquecen el presente estudio y que contribuyen a dar mayor profundidad a la contextualización del problema de investigación descrito.

A partir de la investigación bibliográfica de estudios relacionados con el tema de interés de la presente monografía, se identifican tres investigaciones que guardan una gran relación con los objetivos del presente trabajo, presentadas bajo el enfoque de desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales. Se presenta un breve resumen de cada una de ellas, la justificación, los objetivos y la descripción de algunos de los resultados obtenidos.

El primer antecedente corresponde a un estudio de Britto, Buitrago, Puerto y Ramírez (2012) titulado “Eficiencia relativa en entidades ambientales gubernamentales: medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia” el cual analiza la eficiencia de 32 CAR (Se excluye a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge "CORPOMOJANA al no contar con la información completa) a partir de la implementación de “la función de distancia direccional dentro de la estructura de análisis envolvente de datos, que permite la incorporación de salidas deseadas y no deseadas” (Britto et al., p.2).

Este estudio se basa específicamente en el análisis del desempeño de las CAR en función de su misión institucional de gestión del riesgo de acuerdo a lo ocurrido en la temporada invernal de alto impacto de los años 2010 y 2011, para la cual se tiene en cuenta como información base aquella reportada en los sitios web oficiales de las Corporaciones Autónomas Regionales y del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. Dentro de la información involucrada en la metodología de esta investigación, se manejan como entradas la nómina y el presupuesto de las Corporaciones asociado a su misión institucional, como salidas deseadas los proyectos ejecutados por la Corporación torno a la gestión del riesgo y como salidas indeseadas los habitantes damnificados de cada territorio de jurisdicción de las CAR en la temporalidad indicada (Britto et al., 2012).

Un resultado importante que presentan es que a partir de la metodología realizada se puede establecer que la mayoría de las CAR son ineficientes en su misión institucional (enfocada en la gestión del riesgo), ya que se relaciona que, de acuerdo al análisis realizado, únicamente 6 de las 32 CAR analizadas (representadas en un 18.75%) presentan una eficiencia relativa del 100 %, sosteniendo que el promedio de ineficiencia de las Corporaciones Autónomas Regionales es bastante alto, alrededor del 60% (Britto et al., 2012).

Por otro lado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presenta un documento denominado “Metodología para la evaluación y seguimiento del desempeño de las CARS” en el cual presenta una propuesta de evaluación del desempeño de las CAR para medir sus fortalezas y debilidades en torno a la gestión misional, planeación estratégica, proyectos institucionales, capacidad financiera y técnica, entre otros aspectos. Este documento fue desarrollado en 2015 y presenta la formulación de una nueva metodología para desarrollar, basada en 4 fases de evaluación, a saber: evaluación de la capacidad institucional, evaluación de desempeño,

evaluación de resultados y evaluación de impacto; cuyas entidades líderes del desarrollo de esta evaluación son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El aporte significativo de este documento a la presente monografía, se enfoca en la presentación del Índice de Evaluación y Desempeño (IED) de las Corporaciones Autónomas Regionales durante los años 2006 a 2010, que el texto explica como antecedente y referente de evaluación para proponer la nueva metodología que presenta el documento. Según lo indicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016) para el cálculo de este índice de evaluación (IED) se implementó una fórmula matemática donde se tuvo en cuenta tres componentes principales; el primero de ellos asociado a la eficacia física, relacionado con los productos alcanzados por la CAR de acuerdo con las metas establecidas en el plan de acción para el año en estudio.

El segundo componente corresponde a la eficacia financiera, asociada con la inversión realizada por la Corporación con respecto a las metas del plan de acción y finalmente como tercer componente la capacidad de gestión corporativa, esta última relacionada con todos los procesos administrativos y de fortalecimiento institucional que hacen posible la ejecución y cumplimiento del plan de acción en la anualidad evaluada. Toda esta información, base para el cálculo del IED, se obtiene de los informes de gestión que reportaron anualmente las Corporaciones Autónomas Regionales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

De acuerdo a lo indicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016), este índice genera una calificación global de 0 a 100, asignando las escalas de la siguiente manera: rango sobresaliente (90-100), buena (80-89), aceptable (70-79), baja (60-69), muy baja (50-59) y

deficiente <50. A partir de los resultados consolidados de los años 2006 a 2010, en el documento se presenta como conclusión que de las 33 CAR, 10 de ellas (30,3%) se sitúan en el rango de buena, 16 CAR (48,5%) en el rango aceptable, 6 de ellas (18,2 %) en el rango bajo y finalmente una Corporación se sitúa en la categoría de muy bajo. Uno de los resultados más específicos presentados es que “Con el promedio general obtenido de las 33 Corporaciones, que registra un IED = 76.5%, se podría clasificar al conjunto de Autoridades Ambientales Regionales dentro del rango Aceptable” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016, p.27).

En este mismo contexto, como tercer antecedente identificado, se presenta uno de los indicadores más importantes utilizados para la medición del desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales es el IEDI, identificado como el Índice de Evaluación de Desempeño Institucional, el cual es reportado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, función determinada bajo el Decreto 1076 de 2015.

El objetivo de este indicador es medir el desempeño institucional basado en el cumplimiento de la misión institucional de las CAR, enmarcado en la ley 99 de 1993, como autoridad ambiental, y la administración de los recursos naturales encaminados hacia el desarrollo sostenible del territorio de su jurisdicción. Aunado a lo anterior, en este índice se evalúa el desempeño en torno la capacidad administrativa y financiera de las Corporaciones. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,2016). Por lo cual se evidencian 3 componentes esenciales a evaluar en el desempeño: gestión ambiental, gestión administrativa y gestión financiera.

Para la consolidación del IEDI, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) basa el análisis del desempeño en torno la gestión misional a partir de la formulación y reporte de los indicadores mínimos de gestión (IMG) enmarcados en el Decreto 1076 de 2015; los cuales reportan las CAR de forma anual y evalúan sus funciones en torno a lo enmarcado bajo la ley 99

de 1993. Por su parte con respecto a los componentes administrativo y financiero, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indica que están basados en el Decreto 2482 de 2012 que regula las políticas de desarrollo administrativo en las Corporaciones Autónomas Regionales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

A partir de lo anterior, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró un instrumento, el cual es reportado de forma anual por las CAR, que genera un índice global a partir de indicadores parciales generados del desempeño en cada uno de los tres componentes, tal como lo establece el MADS “Estructurado en Componentes, Subcomponentes, Áreas de gestión e Indicadores que tienen un patrón de relacionamiento entre ellos y aportan de manera agregada a la construcción parcial o final del índice” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016, p.50).

Para el presente texto únicamente se presentarán los componentes y subcomponentes a manera de conocimiento general de los aspectos que evalúa el IEDI. Así las cosas, el componente misional, cuyo peso es del 60 % en el IEDI, integra los subcomponentes de: planificación, ordenamiento y coordinación ambiental regional, administración, control y vigilancia de los recursos naturales y el medio ambiente, ejecución de programas y proyectos para la conservación ambiental y la promoción del desarrollo sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

Por su parte, el componente administrativo cuyo peso es del 20% integra los subcomponentes de transparencia y acceso a la información pública, eficiencia administrativa, gestión del talento humano y gobierno en línea. Finalmente, el componente financiero y contractual, representa el 20 % restante incluyendo los subcomponentes de ejecución global del

presupuesto, gestión de la inversión y gestión contractual (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2020).

Es importante establecer que a partir del resultado final del IEDI se puede clasificar una corporación dentro de un rango de 0 a 100. De acuerdo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016), si el IEDI es mayor o igual a 90 se considera que la CAR se encuentra en un rango sobresaliente, si es mayor o igual a 75 y menor que 90 se encuentra en un rango denominado bueno. Seguidamente, si el puntaje obtenido es mayor o igual a 60 y menor a 75 se encuentra establecido como regular; o si se encuentra mayor o igual a 40 y menor a 60 se encuentra en una situación deficiente. Finalmente, si el puntaje obtenido es menor a 40 se encuentra en una denominación de muy Deficiente.

Teniendo en cuenta toda la metodología enunciada anteriormente del IEDI, en los resultados publicados en el 2018 por el MADS, de la gestión que tuvieron las CAR en el 2017, se identifica la siguiente conclusión, establecida por la Contraloría General de la República (2019): “Obteniendo como resultado que 24 de las 33 entidades obtuvieron una calificación de desempeño igual o superior al 80%, con lo cual se dio cumplimiento a la meta formulada en el PND” (p. 69). A partir de lo anterior, se puede evidenciar que, en una de las mediciones más recientes de desempeño de este índice por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los resultados son positivos para la mayoría de las CAR logrando los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo establecido para el periodo 2014 - 2018.

Marco Teórico

El eje central de la presente monografía se basa en el análisis del desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales en un departamento de Colombia bajo una temporalidad establecida, utilizando como fuente de información la generada por la encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI) realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, basada en las percepciones de los servidores públicos.

Es importante destacar la fuente de información de la encuesta: “La EDI tiene como objetivo obtener información acerca de la percepción de los servidores públicos sobre el desarrollo institucional de las entidades públicas del orden nacional a las que prestan sus servicios” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2009, p.12). Es decir que la encuesta no está basada en información que reporta la entidad pública, ya sea en informes de gestión, indicadores mínimos o en el sitio web, ni en auditorías realizadas por los entes de control; la fuente de información es exclusiva de la percepción de los servidores públicos que pertenecen a cada entidad pública, en este caso de estudio en cada Corporación Autónoma Regional de Antioquia, y que resalta las diferentes concepciones que tienen los servidores públicos en el desempeño de la entidad enmarcado bajo diferentes aspectos.

En este orden de ideas, el marco teórico de la presente monografía comprende dos grandes componentes: el primero de ellos tratará acerca de un enfoque teórico acerca de las percepciones, y finalmente se profundizará acerca del análisis del desempeño institucional.

Percepciones

Se abordará el término percepción para comprender de manera clara el contexto de las diferentes concepciones de los servidores públicos frente al desempeño institucional, el cual es medido a partir de la encuesta EDI generado por el DANE. En este sentido se relaciona de forma sucinta el término percepción como: “Sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos, (...) Conocimiento, Idea” (Real Academia Española, 2019, p.1). Por lo anterior, como una definición inicial se relaciona la percepción como la interpretación que capta el individuo a través de sus sentidos y que es interiorizada, generando así una idea de la realidad.

Para la presente monografía, es importante destacar a Barthey (como se citó en Arias, 2006) quien expresa que el término percepción no se usa únicamente en la psicología sino ya es ampliamente abordado en el lenguaje común, y que en el presente documento se asocia hacia el enfoque de percepción social, y es desde el cual se establece el análisis de las percepciones que se obtienen de los servidores públicos, objeto de la presente monografía, ya que también es posible abordarlo desde el enfoque sensorial, sin embargo, este último está más asociado hacia un estudio de los fenómenos físicos y biológicos (Arias, 2006).

De acuerdo con Arias (2006) afirma que “la percepción constituye la realidad como es experimentada (p.2); en otras palabras, la percepción es la interpretación o la idea de una situación o contexto tal como la interioriza el individuo, y en este punto es importante destacar que son varios factores que inciden en la forma como cada persona percibe la realidad. De acuerdo con Morales y Clbs (como se citó en Arias, 2006) establece que “ (...) dicho proceso está determinado por necesidades, valores sociales, aprendizajes y en general por las características permanentes y temporales de los individuos” (p.12).

Ahora bien, a partir de lo anterior es posible evidenciar que el proceso de percepción está arraigado de forma subjetiva a diversos factores inherentes a cada individuo como lo son expectativas, motivaciones, objetivos y metas, el estado de ánimo, la familiaridad, el estímulo y la experiencia (Arias, 2006). Es decir, la percepción es una articulación de conocimientos propios, concepciones, creencias, experiencias personales existentes previamente junto al significado social del contexto en el que se encuentra.

A partir de las disposiciones anteriores y relacionado al propósito de la monografía, es posible evidenciar que los resultados que se obtienen de las percepciones de los servidores públicos acerca del desempeño institucional están influenciados por características o factores internos y externos que permiten realizar la interpretación de una realidad, que puede ser diferente para cada uno de ellos. Entre estos factores, como se mencionaba anteriormente, se encuentran las necesidades y expectativas de los funcionarios públicos, su sensación frente al ambiente laboral, los beneficios e incentivos que recibe dentro de la institución, la motivación hacia su trabajo, el tiempo que lleve en la institución, el municipio donde trabaja, el ambiente físico de su puesto de trabajo, la relación con sus compañeros, el estado de ánimo, entre otros.

Es importante aclarar que un conjunto de percepciones sobre un mismo aspecto, en este caso del desempeño institucional, puede concentrar una tendencia clara de ideología sobre esta y de esta manera construir una concepción general desde los funcionarios públicos frente al desarrollo institucional de la entidad.

Desempeño Institucional

El marco de referencia acerca del desempeño institucional en lo público es de fundamental estudio, toda vez que representa el objeto de análisis en el presente documento. Así las cosas, se analizarán cuatro referentes que permitirán profundizar en mayor medida acerca de este aspecto e integrar un enfoque general acerca del desempeño institucional de las entidades públicas.

Como primera referencia se presenta el manual titulado “indicadores de desempeño público” desarrollado por Bonnefoy y Armijo (2005) en el marco de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) donde los autores detallan y proponen indicadores para evaluación del desempeño en las entidades públicas; su contribución significativa corresponde a que realizan un análisis frente a la evaluación de desempeño en las entidades públicas y el propósito de esta, reflejándolo de la siguiente manera:

En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es un mix entre el apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivo (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 14)

De acuerdo con lo indicado por los autores, se evidencia el aspecto de desempeño institucional asociado a la gestión de resultados, rendición de cuentas en función del control social, la transparencia institucional, así como el fortalecimiento de la consecución y asignación de recursos para lograr las metas propuestas; incluyendo dos conceptos de fundamental relevancia: eficacia y eficiencia, términos que se definirán en los párrafos subsiguientes.

Continuando con lo manifestado por Bonnefoy y Armijo (2005) establece la descripción del desempeño de las instituciones públicas de la siguiente manera:

Resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión, y también de cómo éstos fueron logrados en términos de la eficiencia (uso de recursos para la generación de los productos), eficacia (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos), calidad (capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y economía (cómo se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados) (p.17)

Es así como los autores orientan el desempeño institucional integrados por varios componentes como lo son el cumplimiento de la misión institucional, la suficiencia de recursos y su utilización para lograr los objetivos, la calidad de servicios prestados en la entidad pública y el presupuesto ejecutado en el mismo.

Como segunda referencia se presenta el marco de referencia indicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual establece el desempeño institucional de la siguiente manera: “Resultados que generan con su gestión, atiendan las necesidades y resuelvan los problemas de los ciudadanos, en el marco de la integridad y la legalidad y la promoción de acciones que contribuyan a la lucha contra la corrupción” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020a, p.1). En esta definición se manifiesta que la Función Pública orienta el desempeño institucional de una entidad pública hacia una gestión por resultados de su misión institucional, armonizado con el cumplimiento de servicio al ciudadano como fin esencial del Estado y enmarcado en las prácticas de buen gobierno y transparencia institucional.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el ejercicio de formulación que realiza para evaluar la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales, enfoca el marco referencial del desempeño institucional en lo público de la siguiente manera:

“(…) comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016, p. 15).

En este sentido, el Ministerio del Medio Ambiente (2016), al igual que Bonnefoy y Armijo (2005), incluyen los conceptos de eficacia y eficiencia enmarcados en el desempeño institucional de la entidad pública. Por un lado, el desempeño institucional visto desde la consecución de las metas propuestas (gestión de resultados) lo cual se orienta hacia la eficiencia y a su vez enfocado desde la gestión de los recursos disponibles para el logro de los proyectos institucionales establecidos.

Por último, para el marco referencial del desempeño institucional se detalla lo establecido por el DANE en la “Metodología Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional”. En este texto se establece como: “la capacidad de la entidad para adoptar un modelo de gestión pública por resultados, para informar sobre su desempeño y para motivar a sus empleados” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2009, p.19)

Es importante establecer la clara asociación del componente de desempeño institucional establecido por el DANE junto con los aspectos identificados por los anteriores estados y

entidades, todas enmarcadas en un enfoque común como lo es la orientación o gestión por resultados de sus planes, programas y proyectos institucionales.

Así mismo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017a) asocia el desempeño institucional con un enfoque más global e internacional como es la gobernabilidad entendida como “las capacidades de los actores sociales”, lo cual asociado al referente de desempeño institucional se enmarca como “grado de implementación de capacidades sociales adquiridas por las organizaciones públicas”. A partir de lo manifestado se evidencia en la gobernabilidad aspectos propios de la gestión institucional de una entidad pública como son los procesos de rendición de cuentas, el bienestar de los funcionarios que sirven a la institución y la orientación a los resultados.

Marco Conceptual

Para comprender el objeto de estudio de la presente monografía, es importante definir conceptos fundamentales sobre el problema de investigación tales como: autoridad ambiental, rendición de cuentas, ambiente institucional, gestión por resultados y bienestar laboral. A continuación, se presentan los conceptos correspondientes.

Autoridad Ambiental

Tomando el concepto de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) se define como “Cualquier autoridad de la República de Colombia que tenga competencia en asuntos ambientales, incluyendo, pero sin limitarse a las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales” (Agencia Nacional de Infraestructura, 2020, p.1). Teniendo en cuenta el presente el concepto anterior, se puede establecer que las CAR son entidades del orden nacional, orientadas como las máximas autoridades ambientales a nivel regional, limitándose al área de su jurisdicción.

Rendición de Cuentas

De acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010) en el documento No 3654 establece la rendición de cuentas como “Una expresión del control social, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos” (p.13). Por lo tanto, se entiende como aquel proceso que realiza una entidad pública de cara al ciudadano para mostrar los resultados de la gestión institucional, y por parte de la ciudadanía el espacio para conocer de primera mano temas de interés particular, las decisiones

tomadas al interior de la organización, fortaleciendo así la transparencia institucional y la participación de la ciudadanía.

Por lo anterior, se asocia la rendición de cuentas también hacia la transparencia y acceso a la información pública de la entidad, así como acciones para promover la participación ciudadana y el control social. Un componente asociado a la rendición de cuentas es el relacionado a la prevención de prácticas irregulares, el cual se orienta hacia las acciones de lucha contra la corrupción y estrategias para prevenirla dentro de la entidad pública.

Ambiente Institucional

Tomando el enfoque del Departamento Administrativo de la Función Pública, lo define de la siguiente manera: “Forma como los servidores públicos perciben su relación con el ambiente de trabajo como determinante de su comportamiento al interior de la entidad (...) que incluyen sus experiencias personales, necesidades particulares, motivaciones, deseos, expectativas y valores” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020b, p.1). Es decir, es planteado en torno a la percepción de los servidores públicos respecto a su función en la entidad, su entorno y su concepción frente a las políticas institucionales. Para ello, el Departamento Administrativo identifica siete variables que integran el enfoque de ambiente de trabajo, los cuales son: orientación organizacional, administración del talento humano, estilo de dirección, comunicación e integración, trabajo en grupo, capacidad profesional y medio ambiente físico.

Gestión por resultados

Este concepto se plantea como “la percepción sobre la implementación de herramientas de gestión para el cumplimiento de los objetivos y estrategias de la entidad” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2017a, p.6). Es decir, asociados a la calidad en los trámites

y servicios, así como el cumplimiento de los metas institucionales basados en el plan de acción institucional establecido como la hoja de ruta a seguir en la institución.

Bienestar Laboral

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017a) dispone lo siguiente para este componente: “Es la percepción relacionada con el nivel de satisfacción del servidor(a) respecto a la remuneración y el reconocimiento de su labor desempeñada” (p.1). A partir de lo anterior se identifica este componente asociado a la concepción del servidor público frente al incentivo laboral por las funciones desarrolladas en la entidad, así como la percepción de reconocimiento por parte de la institución por las actividades realizadas.

Marco Legal

Disposiciones constitucionales en torno al medio ambiente

De acuerdo con lo establecido en la norma de normas, la Constitución Política de Colombia de 1991 a través de artículos como el 8, 79, 80, entre otros; regula el cuidado y conservación del medio ambiente, así como la función del Estado para su preservación, incluyendo los derechos y deberes de los ciudadanos en torno al medio ambiente.

En el título V capítulo I de la Constitución Política de Colombia, denominado “De la estructura del estado” se evidencia el artículo No 113 lo siguiente:

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.36)

De conformidad con el artículo anterior, se desprende el carácter autónomo de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), no pertenecen a ninguna rama del poder público, son entidades públicas independientes que trabajan en armonía con los órganos de control y las ramas del poder para contribuir a que el estado cumpla sus fines establecidos en la Constitución Política de Colombia.

Principios de la Política Ambiental en Colombia

A partir de las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia de 1991, y en el ámbito internacional la Declaración de Rio de Janeiro en 1992, el 22 de diciembre de 1993 el Congreso de Colombia promulga la Ley 99 de 1993 que establece la política ambiental colombiana y en la cual se organiza el Sistema Nacional Ambiental, creando el Ministerio del Medio Ambiente, estableciendo los lineamientos de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás determinaciones de fundamental relevancia en materia ambiental para el país (Congreso de Colombia, 1993, p.1).

Es necesario destacar que la Ley 99 de 1993 es de fundamental relevancia al establecer la política ambiental en Colombia a través de la creación del Ministerio de Ambiente, la disposición del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y determinar el objetivo y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras disposiciones. En la presente monografía únicamente se relacionan aquellos acápites que tienen mayor relación con el objeto de estudio.

Dentro de la mencionada ley, se encuentra el artículo 2, el cual tiene como objetivo “Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente” (Congreso de Colombia, 1993, p.1). En este artículo se establece la base administrativa del Ministerio de Ambiente, siendo una entidad perteneciente a la rama ejecutiva del poder público cuya principal función es ser la líder en el tema ambiental en el país, específicamente del Sistema Nacional Ambiental, encargado de coordinar y orientar las políticas a nivel nacional en materia ambiental para el cuidado, preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, bajo los términos constitucionales que los enmarcan.

Es importante identificar en este contexto, bajo el artículo 5 de la ley 99 de 1993 donde establece las funciones del Ministerio de Ambiente, que en el numeral 36 dispone que este Ministerio realizará la debida inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (Congreso de Colombia, 1993).

Por su parte, en el artículo No 23 de la ley 99 de 1993 se encuentra la descripción de las Corporaciones Autónomas Regionales, resaltando su naturaleza jurídica establecida como sigue:

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes (...) dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (Congreso de Colombia, 1993, p.1).

El anterior artículo decreta la naturaleza las Corporaciones Autónomas Regionales, por lo cual es necesario resaltar que son órganos autónomos, es decir que pueden actuar por sí mismos, no pertenecen a ninguna rama del poder público, son entes descentralizados como se mencionó anteriormente, y tienen sus propios recursos, que finalmente son recursos públicos, para ejecutar las funciones misionales que le fueron encomendadas a través de la mencionada ley y los principios constitucionales. Por su parte, el artículo 30 y 31 presentan de forma detallada el objeto y funciones respectivamente de las Corporaciones Autónomas Regionales, sin embargo, en la presente monografía no se extenderá más el enfoque ya al previamente presentado.

Para el contexto de la presente monografía, es fundamental identificar el artículo 48 de esta ley, el cual reza como sigue: “La Auditoría de las Corporaciones Autónomas Regionales

creadas mediante la presente Ley, estará a cargo de la Contraloría General de la República” (Congreso de Colombia, 1993, p.1). Como se ha mencionado a lo largo del presente documento, el anterior artículo presenta de forma evidente la auditoría continua que realiza la Contraloría General de la República a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuanto por ejemplo al control fiscal en sus ejecuciones presupuestales y cumplimiento de su función misional.

Principios que Regulan el Seguimiento y Evaluación de las CAR

Otra de las disposiciones normativas fundamentales que regulan el sector ambiente es el decreto 1076 de 2015 el cual “expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible” (Presidencia de la República, 2015, p.1). De este decreto se identifica una regulación de vital importancia que enmarcan el aspecto legal del problema de investigación de la presente monografía, asociado a la evaluación de la gestión de las CAR.

Bajo la premisa anterior, se encuentra en primera instancia la sección 6 asociada al “Seguimiento y evaluación a los instrumentos de planificación de las corporaciones autónomas regionales” (Presidencia de la República, 2015, p.1) principalmente sobre el artículo 2.2.8.6.5.3 de este decreto el cual establece disposiciones acerca los indicadores mínimos como sigue: “El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá mediante resolución los indicadores mínimos de referencia para que las Corporaciones Autónomas Regionales evalúen su gestión, el impacto generado, y se construya a nivel nacional un agregado para evaluar la política ambiental” (Presidencia de la República, 2015, p.1).

De este artículo se desprende la formulación, generación y análisis del IEDI (Índice de Evaluación y Desempeño Institucional) mencionado en el capítulo de antecedentes de presente

texto, el cual es realizado de forma anual desde el año 2016 hasta la fecha. Así mismo, el anterior artículo establece que es deber del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el de generar un índice global que evalúe el desempeño de las CAR, tomando como base los indicadores mínimos anteriormente establecidos, y que funcionen como recurso al Consejo Directivo para evaluar la gestión misional, capacidad administrativa, capacidad financiera, y tomar las acciones de mejora respectiva.

Es de observarse que inicialmente la evaluación y seguimiento a las CAR por parte del Ministerio de Ambiente, se encontraba establecida desde el año 2004 a través del Decreto 1200 en su artículo No 11, del cual se desprende la acción del Ministerio de Ambiente, en aquella época, con respecto la generación y evaluación del índice IED (Índice de Evaluación de Desempeño) en los años 2006 a 2010, mencionado en el apartado de antecedentes de la presente monografía (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

Enfoque De Investigación

La presente monografía se llevó a cabo mediante el método cualitativo de investigación, definido por Mora (2005) como sigue: “Es una estrategia de investigación que se basa en una rigurosa descripción contextual de los hechos o situaciones” (p.90). Este enfoque cualitativo, utilizó cifras estadísticas como herramienta, que permitió ampliar y profundizar sobre el problema de investigación trabajado en el presente documento orientado al desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia basados en una encuesta estadística, realizada por la entidad pública encargada de presentar los datos oficiales en el país, y cuyo análisis de desempeño se desarrolla bajo una temporalidad de tiempo previamente establecida; lo anterior complementado con los reportes oficiales generados por el ente rector ambiental del país en cuanto al desempeño institucional de las CAR.

Así mismo como indica Mora (2005) con respecto el método cualitativo “(...) Busca la comprensión del fenómeno. Pretende ofrecer profundidad y a la vez detalle, mediante una descripción y registro cuidadoso (...) Es inductivo. El diseño de investigación es flexible. Los estudios se inician con interrogantes vagamente formuladas” (p.91).

Este método contribuyó de forma significativa a la presente investigación, debido a que permitió formular hipótesis iniciales que fueron siendo resultas a medida que se continuó con la investigación para concluir en resultados finales que permitieron responder al problema de investigación establecido en los primeros apartados de este texto.

Finalmente es importante establecer que esta monografía se encamina bajo la línea de investigación de gestión pública, en el ámbito de gestión de organizaciones públicas, de la Especialización en Gestión pública de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).

Tipo De Investigación

Teniendo en cuenta que para la presente monografía el enfoque de investigación orientador fue el método cualitativo, se definió el tipo de investigación como descriptivo de acuerdo con lo indicado por Mora (2005) que define su objetivo como: “Analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes. Describir a la recolección de datos” (Mora, 2005, p.92).

A través de este estudio descriptivo y de recolección de información a través diferentes fuentes, permitió describir y analizar el problema de investigación de manera profunda, caracterizando y analizando sus componentes, basado en la información presentada en sitios oficiales de entidades públicas, revistas académicas, libros publicados, tesis de grado, informes de gestión, normas constitucionales, entre otros.

Alcance Metodológico

A partir del estudio descriptivo con el cual está orientada la presente investigación, se expresó la necesidad de contar con un instrumento de recolección de la información que facilitara su organización, análisis y consolidación.

Para ello se tomó como instrumento de recolección de información la herramienta Zotero, el cual es un gestor bibliográfico gratuito en el cual se referenciaron todas las fuentes consultadas y que permitió realizar la anotación de ideas y comentarios en cada uno de los textos para posterior construcción y consolidación del presente documento.

Hallazgos

En este capítulo se presentan los hallazgos de la presente monografía, producto del tipo de investigación establecido para identificar la base funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia y la consolidación de los resultados de la aplicación de la encuesta desarrollada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, que permita realizar un análisis del desempeño institucional de las CAR de Antioquia en el periodo 2016 a 2019. Finalmente se presenta el comparativo entre las Corporaciones de este Departamento y su contraste frente a los reportes generados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Inicialmente, se presentan los hallazgos cualitativos de las características y contexto de desarrollo de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia, tales como año de creación, jurisdicción, planta de personal y presupuesto anual aprobado, lo cual responde al primer objetivo específico planteado y tiene como fin presentar el contexto institucional y base funcional de las CAR que sirva como fundamento del ambiente en el cual laboran los servidores públicos, similitudes y diferencias entre las CAR de Antioquia, y que puede influir en las percepciones realizadas.

Seguidamente se detallan los resultados más relevantes de la encuesta EDI generada por el DANE que permitirán, finalmente, realizar un análisis de la percepción de los servidores públicos en cuanto al desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia en la temporalidad mencionada, así como realizar un comparativo con el resultado general de las CAR a nivel nacional y a su vez también con el resultado nacional del ambiente y desempeño institucional de todas las entidades públicas del país. De esta forma, se responderán a los otros dos objetivos específicos planteados en la presente monografía.

Base funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia

Este apartado se encamina a analizar el contexto de desarrollo de las tres Corporaciones Autónomas Regionales que se encuentran en el departamento de Antioquia, orientado así a dar respuesta al primer objetivo específico establecido en la presente monografía. Teniendo en cuenta que el análisis de desempeño institucional de las CAR, que se realiza en el presente documento, está basado en las percepciones de los servidores públicos, es fundamental conocer las características generales de cada una de estas Corporaciones que permitan conocer el ambiente en el cual se desarrollan las motivaciones, necesidades, expectativas y actitudes de cada uno de los funcionarios.

Para desarrollar lo anterior, se realizó una investigación en las fuentes primarias, es decir en cada uno de los sitios web con la información oficial y legal provista por estas Corporaciones. A partir de los hallazgos realizados, se consolidó la tabla 1 que resalta las principales características de estas Corporaciones.

Tabla 1 Características de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia

Criterio	Cornare	Corantioquia	Corpouraba
Año de creación	1983	1993	1968
Consolidación de su naturaleza jurídica como Corporación Autónoma Regional y Autoridad Ambiental	1993 – Ley 99	1993 – Ley 99	1993 – Ley 99

Número de municipios en su jurisdicción	26	80	19
Número de sedes regionales	5	8	4
Sede Principal	El Santuario, Antioquia	Medellín, Antioquia	Apartadó, Antioquia
Extensión de su jurisdicción	8.318 Km ²	36.059 Km ²	Área continental: 18.923 Km ² Área total (incluye costera y marina): 22.869 Km ²
Porcentaje de su jurisdicción con respecto a la extensión total del departamento de Antioquia	13%	57 %	30 %
Planta de cargos (carrera administrativa y libre nombramiento y remoción)	223 funcionarios	461 funcionarios	77 planta de cargos + 35 planta temporal Total: 112 funcionarios
Presupuesto de ingresos y gastos año 2020 (COP)	\$79.066.281.000	\$114.491.960.441	\$18.884.311.356
Presupuesto de ingresos y gastos año 2019 (COP)	\$72.053.636.000	\$106.089.095.091	\$18.651.611.573
Concursos de Méritos Adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)	Convocatoria 435 de 2016: Total vacantes en la oferta pública de empleos de carrera (OPEC): 105	Convocatoria 435 de 2016: Total vacantes en la oferta pública de empleos de carrera (OPEC): 298	Convocatoria 435 de 2016: Total vacantes en la oferta pública de empleos de carrera (OPEC): 31

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios web oficiales de las CAR

A partir de la relación en la tabla anterior, se puede observar que la Corporación con mayor extensión corresponde a Corantioquia, la cual a su vez es la que abarca la gran mayoría de municipios del departamento de Antioquia y posee mayor cantidad de funcionarios en su planta de cargos, también contempla, en comparación a las otras dos Corporaciones, el presupuesto anual asignado más alto en los dos últimos años, con mayor número de sedes regionales distribuidas en su jurisdicción.

Por su parte Cornare, aunque contempla la menor extensión del territorio de su jurisdicción, comprende un mayor presupuesto anual asignado que Corpouraba, así mismo representa una mayor planta de cargos y un mayor número de municipios en su jurisdicción que esta última Corporación. Se evidencia que esta Corporación ya se encontraba creada desde el año 1983 mucho antes a la correspondiente creación de Corantioquia bajo la ley 99 de 1993, donde esta última reguló las funciones y naturaleza jurídica de las Corporaciones.

Finalmente, Corpouraba se destaca por haber sido la primera entre estas tres Corporaciones en haberse creado, aunque en aquel tiempo con otra naturaleza jurídica y bajo otra denominación. Así mismo es la única de las tres que contempla área costera y marina debido a las características geográficas de su jurisdicción; aunque posee una mayor extensión de jurisdicción que Cornare, su planta de cargos es menor, e incluso cuenta con una planta de cargos temporal establecida excepcionalmente para cumplir con su deber misional. Es de resaltar que el número de municipios en la jurisdicción de Corpouraba es menor que con respecto a Cornare y Corantioquia, así mismo, el presupuesto anual para los años 2020 y 2019 es evidentemente mucho menor que las otras dos Corporaciones, aun así, el porcentaje de aumento del presupuesto de Corpouraba del 2019 al 2020, también es muy bajo (alrededor del 1 %).

Análisis del Desempeño Institucional

De acuerdo con la metodología realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017b) para obtener de forma anual para cada entidad los resultados del desempeño institucional a partir de la encuesta EDI; en primera medida se presenta un análisis en la temporalidad de estudio (2016 a 2019) para cada Corporación Autónoma Regional de Antioquia de forma independiente que permita evidenciar su desarrollo individual en cuanto al desempeño institucional, lo cual es presentado en las figura 1. Seguidamente se procede la integración de la información de los años 2016 a 2019 de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia, para analizar los componentes que integran el desempeño institucional.

Así mismo se presenta un comparativo año tras año frente al resultado general de las 33 Corporaciones, así como el comparativo con la calificación total nacional general de todas las entidades públicas participantes de esta encuesta, lo cual se consolida en las tablas 2, 3 y 4 y permitirá realizar un análisis más significativo del desempeño institucional en las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia. Por lo tanto, con el siguiente análisis se da respuesta al segundo y tercer objetivos específicos establecidos en el presente trabajo de investigación.

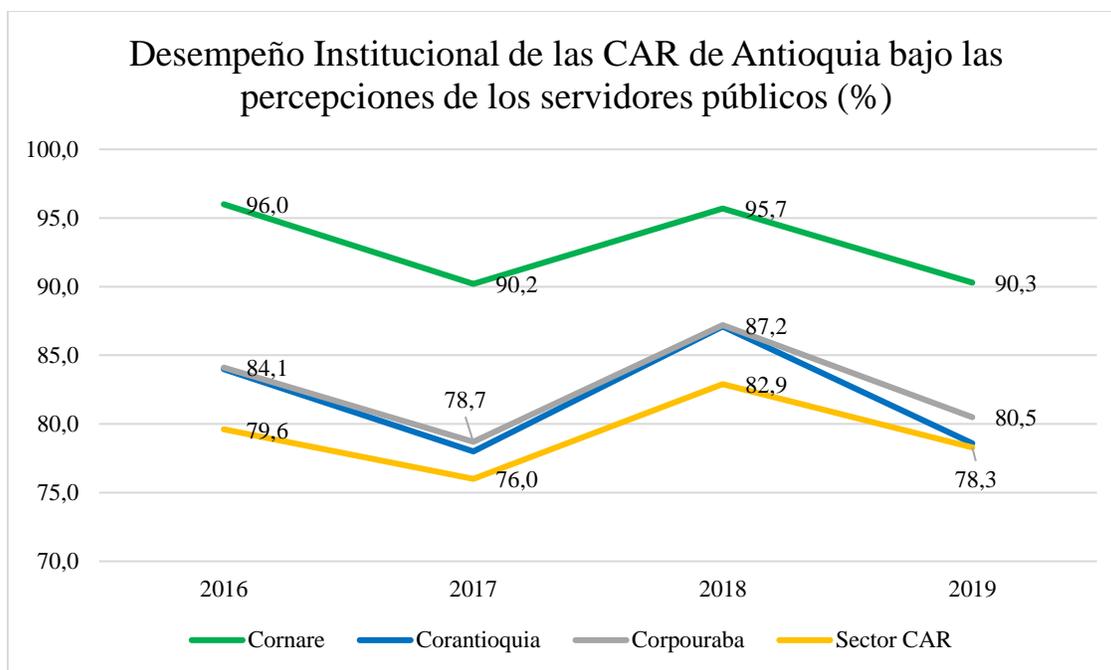
Es necesario aclarar que el propósito de esta monografía no es detallar la metodología estadística realizada por el DANE ni tampoco profundizar en los diferentes diseños de la misma como lo son: metodológico, estadístico, ejecución, sistemas, control de calidad, pruebas piloto, análisis de resultados, difusión y la evaluación; todo lo anterior se detalla expresamente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en su sitio web; así como la encuesta completa que se aplica puede conocer a través del formulario desarrollado por el DANE.

La encuesta EDI genera dos índices globales o categorías generales los cuales corresponden a los ejes temáticos de ambiente y desempeño institucionales. Sin embargo, para analizar cada una de estas categorías, el DANE plantea componentes individuales asociados a cada una de ellas. En la presente monografía se analiza únicamente el componente de desempeño institucional y sus subcategorías como son: gestión por resultados, bienestar laboral, rendición de cuentas y prevención de prácticas irregulares (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017a).

Los resultados de la categoría y subcategorías oscilan de 0 a 100 (%), donde la tendencia hacia 100 corresponde a una total favorabilidad del componente evaluado por parte del servidor público; sin embargo, la tendencia hacia un resultado más bajo corresponde a una calificación desfavorable por parte del servidor del componente calificado (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017a).

Figura 1.

Análisis y Desempeño Institucional de las CAR de Antioquia en los años 2016 a 2019 de acuerdo con los resultados de la encuesta EDI.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el DANE (2020)

A partir de la figura 1, se puede apreciar que Cornare a través de los últimos cuatro años tiene un promedio de 93,1% para el componente de desempeño institucional, siendo el año 2016 y 2018 los periodos más representativos con un puntaje de 96,0% y 95,7% respectivamente. Teniendo en cuenta que el resultado orientado hacia 100,0% representa una total favorabilidad de los participantes en esta categoría, se puede evidenciar que los servidores públicos de Cornare tienen una tendencia hacia una concepción totalmente favorable en cuanto al desempeño institucional desarrollado al interior de la institución. Aunque en este punto es importante resaltar que, dentro del cuatrienio analizado, el año 2017 presenta el más bajo puntaje y para el año 2019, representa un descenso del 5,6 % en su calificación con respecto al 2018. Aún así se destaca por tener el mejor desempeño, percibido por los servidores, dentro de las CAR de Antioquia y superando para todos los periodos las mediciones generadas del sector CAR a nivel nacional como se evidencia en la figura 1.

Con respecto a Corantioquia, en la figura 1, se presenta el desarrollo del desempeño institucional en los años 2016 a 2019. A partir de este gráfico se puede evidenciar que en los últimos cuatro años se presenta un promedio de favorabilidad de 81,9%; siendo la evaluación más baja, al igual que Cornare, en el año 2017 con un 78,0% y su favorabilidad mas alta en el año 2018 con una calificación de 87,1%. Es importante resaltar que su calificación también presenta un descenso para el año 2019 con respecto al año inmediatamente anterior, siendo la disminución más alta de las 3 Corporaciones, con un 9,8% de disminución porcentual. Se evidencia que la calificación de esta CAR, por parte de los servidores públicos, se mantiene por encima de 78% y en ningún caso está por debajo del promedio del sector de las Corporaciones Autónomas Regionales.

En la figura 1 también se evidencian los resultados de desempeño institucional para Corpouraba en el periodo de 2016 a 2019; en estos últimos cuatro años se puede apreciar que representa un promedio de 82,6%. Al igual que Corantioquia, esta Corporación tiene su calificación más baja de desempeño institucional, por parte de sus servidores públicos, en el año 2017 con un total de 78,7% y la más alta en el año 2018 con una percepción de favorabilidad de 87,2%. Así como las otras dos Corporaciones, Corpouraba presenta un descenso en la calificación de 2018 a 2019 de un 7,7 %, resaltando a su vez que en todos los periodos de estudio la calificación de desempeño institucional ha sido superior al promedio del sector CAR y del promedio nacional de las entidades públicas evaluadas de la favorabilidad del desempeño institucional por parte de los servidores públicos.

De la figura 1, se puede evidenciar que las tendencias de calificación de la percepción de desempeño institucional son similares entre las tres Corporaciones evidenciando picos más favorables en los años 2016 y 2018, y menos favorables en los años 2017 y 2019. Así mismo, es

importante resaltar que el comportamiento y calificación entre Corpouraba y Corantioquia tienen gran semejanza, con calificaciones muy similares, siendo la diferencia de calificación anual entre estas dos CAR siempre menor al 1%. La evidencia anterior representa un hallazgo bastante importante ya que aun cuando estas dos Corporaciones se encuentran en el mismo departamento, tienen características completamente diferentes como se evidenciaba en el apartado anterior donde se describía la base funcional, en número de municipios, extensión de su jurisdicción, presupuesto asignado anual y número de funcionarios de carrera administrativa en la planta de la institución,

A partir de la figura anterior, también se manifiesta a Cornare como la mejor de las tres Corporaciones, de acuerdo con la evaluación realizada por los servidores públicos de esta institución, manteniendo su nivel de favorabilidad por encima de una calificación de 90,0% para todos los casos. Es de resaltar que, aunque Corpouraba y Corantioquia presentan una menor favorabilidad, las tres Corporaciones siempre se encuentran por encima de la calificación del total del sector CAR (33 Corporaciones) y del total de entidades públicas que se evaluaron en cada periodo de la encuesta EDI, como se evidenciará en las siguientes tablas.

Para profundizar en el comportamiento y variables del desempeño institucional evaluado, se analizarán los dos periodos más recientes, el 2018 y 2019 que representa el mayor cambio en la calificación por parte de los servidores públicos, para esto se presenta la tabla 2, 3 y 4 a continuación.

Tabla 2 Consolidado de Resultados Encuesta EDI – Año 2017

Componente	Corpouraba	Corantioquia	Cornare	Total CAR	Total Nacional
Desempeño Institucional	78,7	78,0	90,2	76,0	74,3

Gestión de Resultados	81,1	83,2	97,3	81,1	78,8
Rendición de Cuentas	88,3	88,1	98,1	87,4	85,7
Bienestar Laboral	79,4	74,0	94,5	79,6	78,4
Prevención de Prácticas Irregulares	70,8	68,2	79,3	65,7	64,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el DANE (2020). Datos en %.

Tabla 3 Consolidado de Resultados Encuesta EDI – Año 2018

Componente	Corpouraba	Corantioquia	Cornare	Total CAR	Total Nacional
Desempeño Institucional	87,2	87,1	95,7	82,9	80,6
Gestión de Resultados	85,8	85,9	95,5	82,2	80,6
Rendición de Cuentas	90,0	89,1	97,6	88,3	87,1
Bienestar Laboral	78,8	78,2	94,9	81,0	79,7
Prevención de Prácticas Irregulares	86,3	87,1	94,8	80,0	77,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el DANE (2020). Datos en %.

De acuerdo con la tabla 3 para el año 2018, analizando la categoría de desempeño institucional, se evidencia que la calificación para las tres Corporaciones en esta categoría se encuentra por encima del promedio total de CAR y del total nacional, lo cual evidencia una percepción favorable de desempeño institucional por parte de los servidores públicos de estas tres Corporaciones.

Ahora bien, realizando un estudio de los componentes que integran esta categoría, se evidencia que Corpouraba y Corantioquia presentan únicamente una puntuación más baja en el

componente de bienestar laboral con respecto al promedio general de las CAR y el promedio nacional. La mayor calificación de las tres Corporaciones se presenta en el componente de rendición de cuentas, incluso en Cornare alcanza el puntaje más alto de toda su calificación, correspondiente a 97,6%, lo que implica una concepción totalmente favorable de los servidores de esta Corporación en cuanto a las acciones desarrolladas por la entidad para explicar la gestión institucional y la transparencia en las decisiones hacia los ciudadanos.

Es importante resaltar el componente de prevención de prácticas irregulares, el cual presenta una notable mejora en el 2018 con respecto al reporte de 2017, en todas las Corporaciones la calificación aumentó en más de un 20%. Por ejemplo, Corantioquia en 2018 obtiene una calificación de 87,1% mientras en 2017 se encontraba en 68,2%; por su parte Cornare mantenía una calificación en el 2017 de 79,3% y en el 2018 se evidencia de 94,8%. Finalmente, para Corpouraba se evidencia en el 2017 de 70,8% y en el 2018 de 86,3%; lo cual evidencia una percepción favorable de los funcionarios con respecto a las acciones dentro de las Corporaciones para evitar que se desarrollen actos de corrupción.

En conclusión, para el año 2018, se presenta una notable mejora de la calificación de componentes de desempeño institucional tales como: gestión de resultados (calidad de productos y servicios y cumplimiento de las metas) y prevención de prácticas irregulares (acciones de lucha contra la corrupción), lo que conlleva a que esta categoría mejore su resultado para las tres Corporaciones. Es necesario resaltar que se mantiene la favorabilidad de los servidores públicos en desempeño institucional, tomando como línea base el promedio general de las 33 CAR y de la totalidad de entidades públicas participantes en el estudio.

Tabla 4 Consolidado de Resultados Encuesta EDI – Año 2019

Componente	Corpouraba	Corantioquia	Cornare	Total CAR	Total Nacional
Desempeño Institucional	80,5	78,6	90,3	78,3	78,3
Gestión de Resultados	84,2	83,5	93,8	81,8	81,7
Rendición de Cuentas	89,2	83,5	93,9	84,6	84,3
Bienestar Laboral	65,5	64,3	79,2	66,4	67,5
Prevención de Prácticas Irregulares	82,1	81,9	93,6	77,8	80,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el DANE (2020). Datos en %.

Para realizar el análisis del año 2019 se presenta la tabla 4, que comprende los resultados para las categorías de desempeño institucional, y de sus respectivos componentes. A partir de la tabla, se puede evidenciar que ninguna de las Corporaciones presenta una calificación general de desempeño institucional por debajo del promedio total de las 33 CAR ni del total nacional para la categoría de estudio.

Realizando el análisis de las variables desempeño institucional para el año 2019, se evidencia en las tres Corporaciones una calificación más baja de esta categoría frente al reporte del año 2018. Con respecto al análisis de los componentes de esta categoría, se manifiesta una disminución notable en la mayoría de ellos, resaltando especialmente el componente de bienestar laboral para Corpouraba, Cornare y Corantioquia; para el caso de Cornare aún mantiene su resultado por encima del promedio de las CAR y nacional, sin embargo, en el caso de Corpouraba y Corantioquia el resultado de 2019 los ubica por debajo de estos promedios. Para las tres corporaciones, el anterior resultado evidencia una notable desmejora en la percepción del servidor

público frente al reconocimiento de su trabajo al interior de la institución, la motivación, así como la satisfacción frente a su remuneración salarial.

En conclusión, para el año 2019 se presenta una disminución del resultado de desempeño institucional para las tres Corporaciones de Antioquia, frente al periodo anterior, enmarcado especialmente en la baja favorabilidad de los servidores públicos en los componentes de bienestar laboral y prevención de prácticas irregulares.

Comparativo frente a los reportes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

A continuación, se presentan los resultados del IEDI, indicador generado por el MADS independiente a la percepción de los servidores públicos, para las vigencias 2016 y 2017, de acuerdo con lo indicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017;2018). El correspondiente al 2018 se encuentra por parte de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del MADS, en una revisión y ajuste de la metodología de cálculo por parte de este Ministerio, por lo cual dicho resultado junto con el de la vigencia 2019 se tendrá disponibilidad cuando se realice el respectivo ajuste y se cuente con la información de las Corporaciones que permita el cálculo correspondiente.

Tabla 5 Resumen resultados del IEDI (vigencias 2016 y 2017)

CORPORACIÓN	RESULTADO IEDI 2016	RESULTADO IEDI 2017
CORNARE	91%	95%
CORANTIOQUIA	89%	94%
CAM	88%	91%
CORPOURABA	84%	90%
CAR	85%	89%
CORPONARIÑO	82%	89%

CORTOLIMA	82%	89%
CORPONOR	86%	88%
CORPOCESAR	85%	88%
CVS	84%	86%
CORPOBOYACA	79%	86%
CORPORINOQUIA	83%	85%
CORPOGUAJIRA	79%	85%
CRC	79%	85%
CRA	83%	84%
CORPOCHIVOR	82%	84%
CORPOMOJANA	78%	84%
CARDER	82%	83%
CDA	79%	83%
CVC	78%	83%
CODECHOCO	79%	82%
CORPAMAG	75%	82%
CORPOCALDAS	77%	81%
CORMACARENA	78%	80%
CDMB	83%	79%
CAS	78%	79%
CORPOAMAZONIA	76%	79%
CARSUCRE	73%	79%
CSB	73%	79%
CRQ	76%	78%
CORALINA	74%	73%
CARDIQUE	72%	72%
CORPOGUAVIO	68%	72%

Nota. Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017;2018)

De la anterior tabla se extraen los resultados para las tres (3) Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia para los años 2016 y 2017. Así las cosas, CORNARE tiene un resultado de 91 % y 97%, por su parte CORANTIOQUIA presenta un resultado de 89% y 94%; finalmente CORPOURABA 84% y 90% respectivamente. De acuerdo con la tabla 5 se puede evidenciar que el promedio nacional de las CAR se encuentra en un 80% y 84% para los años 2016 y 2017 respectivamente, por lo tanto, se evidencia que las tres CAR de Antioquia están por encima de este

valor, encontrándose dentro de los cuatro primeros lugares de la lista en cuanto al índice IEDI que genera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Teniendo en cuenta que actualmente solo se cuenta con los resultados del IEDI del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para los años 2016 y 2017; únicamente se tomaran en cuenta estos dos periodos para realizar el respectivo comparativo en la misma temporalidad de la encuesta EDI. En la tabla 6 se presenta el consolidado de la encuesta EDI generada por el DANE para las 33 Corporaciones del país.

Tabla 6 Resumen resultados del EDI (vigencias 2016 y 2017)

CORPORACIÓN	RESULTADO EDI 2016	RESULTADO EDI 2017
CORNARE	96,0%	90,2%
CAM	91,5%	88,9%
CDA	84,8%	82,4%
CRA	88,8%	81,4%
CARDIQUE	89,7%	81,1%
CORPOGUAJIRA	83,7%	80,5%
CORTOLIMA	84,5%	80,4%
CDMB	75,7%	80,0%
CORPOCHIVOR	86,0%	79,3%
CORPOCALDAS	86,9%	79,0%
CORPONOR	83,2%	78,9%
CAR	80,7%	78,7%
CORPOURABA	84,1%	78,7%
CORANTIOQUIA	84,0%	78,0%
CARDER	85,2%	77,5%
CARSUCRE	75,4%	76,2%
CORPORINOQUIA	82,0%	75,3%
CORPOGUAVIO	72,5%	75,2%
CORPOAMAZONIA	84,9%	75,2%
CAS	87,8%	74,7%

CRC	68,7%	74,2%
CORPOMOJANA	74,3%	73,5%
CVC	71,0%	72,9%
CORPAMAG	79,4%	71,4%
CORPOBOYACA	78,4%	71,3%
CODECHOCO	64,2%	67,8%
CORPOCESAR	70,4%	66,8%
CORMACARENA	69,6%	66,5%
CVS	68,3%	65,4%
CRQ	67,2%	65,4%
CSB	63,8%	64,9%
CORPONARIÑO	64,5%	63,5%
CORALINA	63,7%	49,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos generados por el DANE (2020)

Ahora bien, realizando el análisis comparativo de los resultados de la tabla 4 y 5, es posible evidenciar que Cornare lidera en ambos indicadores la calificación de desempeño institucional sobre las 33 Corporaciones y mantiene una calificación por encima del 90 % en ambos lo cual permite evidenciar que existe una gran correlación entre la percepción del desempeño institucional percibida por los servidores públicos de esta Corporación, así como los indicadores generados directamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Con respecto a Corpouraba y Corantioquia se evidencia una menor correlación en los resultados para los años analizados, especialmente para el año 2017; ubicándolas en los puestos 13 y 14 del sector CAR a nivel nacional de acuerdo a la encuesta EDI. En el caso de Corantioquia, en la encuesta EDI obtuvo una puntuación de 78% de percepción de favorabilidad de desempeño institucional de los servidores públicos, sin embargo, bajo el reporte del Ministerio, se evidencia una calificación de 94 % generando una diferencia de dieciséis puntos porcentuales. Por su parte, para Corpouraba en el año 2017 la percepción de desempeño por parte de sus servidores públicos

es de 78,7% mientras que el resultado del Ministerio es de 90%, generando así una diferencia de aproximadamente doce puntos porcentuales.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, los resultados de la encuesta EDI para Corantioquia y Corpouraba se ubican en un nivel de favorabilidad de percepción de los servidores públicos frente al desempeño institucional, incluso estando por encima del promedio de las CAR y de la totalidad de entidades públicas evaluadas a nivel nacional. Por tanto, a partir de una lectura inicial, se puede evidenciar que aunque el desempeño institucional reportado por el MADS para estas dos Corporaciones las ubica entre las mejores cuatro del país con índices mayores al 90 %, los servidores públicos que laboran en estas Corporaciones tienen una percepción menor de favorabilidad de desempeño institucional, reflejando oportunidades de mejora específicamente en los aspectos de bienestar laboral y la prevención de prácticas irregulares.

Conclusiones

A partir de la consolidación y estudio de los resultados de la encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI), generada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), fue posible realizar el análisis del desempeño institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Antioquia en el cuatrienio 2016-2019. De manera general se puede identificar que las tres Corporaciones de Antioquia analizadas, presentan un resultado favorable de percepción de sus servidores públicos frente al desempeño institucional de cada Corporación en los cuatro años analizados.

La encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI) se evidencia como una herramienta fundamental para evaluar, desde la percepción de los servidores públicos, aspectos de gestión institucional en cada entidad pública, como lo son por ejemplo la credibilidad en las políticas y reglas, el bienestar laboral, la suficiencia de recursos, los procesos de rendición de cuentas y las estrategias de lucha contra la corrupción. Esta medición para todas las instituciones y en especial para el caso de estudio de las CAR, permite identificar un nivel general de desempeño institucional que permita establecer acciones de mejora al interior de cada entidad.

Frente al contexto de desarrollo de las CAR de Antioquia, a pesar de confluir su jurisdicción en un mismo departamento, cada una de las tres Corporaciones de Antioquia tiene características geopolíticas y biogeográficas particulares, lo cual contempla que cada una tenga un número propio de municipios a su jurisdicción, y por tanto una extensión diferente en el departamento. Lo anterior genera también a que cada CAR tenga diferentes sedes regionales localizadas estratégicamente en su jurisdicción, una planta de cargos representativa y finalmente un presupuesto de ingresos y gastos poco semejante entre cada una de las tres Corporaciones

estudiadas. Sin embargo, aún con estas diferencias, fue posible evidenciar que Corpouraba y Corantioquia presentan resultados muy similares de percepción de desempeño institucional, así como los reportados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del país.

De acuerdo con la consolidación de resultados de la encuesta EDI generada por el DANE, fue posible identificar que las tres Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia presentan resultados positivos frente al desempeño institucional en los periodos de estudio como fue demostrado en la sección de hallazgos. Frente a la medición del desempeño institucional de 2019, vigencia más reciente de análisis, se puede evidenciar que, aunque las tres Corporaciones presentaron una calificación por encima del promedio general de las CAR y del total de entidades participantes, se evidencia que ha disminuido su calificación frente al periodo anterior.

Dentro de las fortalezas de las Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia, se evidencian aspectos como la rendición de cuentas y la gestión por resultados, con amplia favorabilidad por parte de la percepción de los servidores públicos; los aspectos por mejorar se relacionan específicamente en el componente de bienestar laboral y prevención de prácticas irregulares. Por lo anterior es importante establecer acciones al interior de cada una de las Corporaciones que fortalezcan el reconocimiento a la labor de los funcionarios, incrementando su motivación y satisfacción frente al nivel salarial, así como estrategias planeadas y ejecutadas de lucha contra la corrupción al interior de las Corporaciones.

Finalmente se identifica que Corantioquia, Cornare y Corpouraba se han mantenido bajo diferentes indicadores como tres de las mejores Corporaciones del país, tal es el caso del índice IEDI (Índice de Evaluación de Desempeño Institucional) generado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que para los reportes de las vigencias evaluadas en 2016 y 2017 ubica a Cornare en el primer lugar, seguido por Corantioquia en segundo puesto y Corpouraba en el cuarto,

de un total de 33 CAR del país. Lo anterior fundamenta y da soporte a los resultados obtenidos en la presente monografía bajo el análisis de los resultados de la encuesta EDI generada por el DANE.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Infraestructura (2020). *Autoridad Ambiental*. Recuperado de:
<https://www.ani.gov.co/glosario/autoridad-ambiental>
- Arias Castilla, C. (2006). Enfoques teóricos sobre la percepción que tienen las personas. Educadora Especial de la Universidad Pedagógica Nacional, Recuperado de:
<https://revistas.ibero.edu.co/index.php/rhpedagogicos/article/download/590/549>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Bonnefoy y Armijo (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Recuperado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- Britto, R., Buitrago, O., Puerto, J. y Ramirez, C. (2012). *Eficiencia relativa en entidades ambientales gubernamentales: medición sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de Colombia*. Recuperado de:
<http://www.scielo.org.co/pdf/inun/v17n1/v17n1a12.pdf>
- Congreso de Colombia (1993). *Ley 99 de 1993*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635523>
- Contraloría General de la República (2016). *Colombia Tiene Control - Corporaciones autónomas regionales*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=uBx4UjDubMg>

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2010). *Documento Conpes 3654 de 2010*. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>

Contraloría General de la República (2019). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente*. Recuperado de:

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1560084/Informe+sobre+el+Estado+de+los+Recursos+Naturales+y+del+Ambiente+2018.pdf/0feabaa0-2b23-4309-bc91-c6906c71a62e?version=1.0>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (2020). *Instrumentos de seguimiento y evaluación*. Recuperado de: <https://www.car.gov.co/uploads/files/5e8e91d1693fe.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2020). *Gestión y desempeño institucional*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-y-desempeno-institucional/descripcion>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2020). *¿Cómo medir el clima laboral en mi entidad?* Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/-como-medir-el-clima-laboral-en-mi-entidad-/28585938

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2009). *Metodología Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/EDI_Nacional.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). *Metodología General Encuesta Sobre Ambiente y Desempeño Institucional - EDI*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/gobierno/DSO-EDI-MET-001-V2.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). *Ficha Metodológica Encuesta Sobre Ambiente y Desempeño Institucional*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/gobierno/DSO-EDI-FME-001-V9.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/donde-estamos>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). *PIB por departamento*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). Boletín Técnico EDI 2019. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/EDI_nal/2019/Boletin-tecnico-edi-nacional-2019.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2020). *Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI)*. Recuperado de:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi>

Departamento Nacional de Planeación (2017). *Terridata - Comparaciones*. Recuperado de:
<https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016). *Metodología para la evaluación y seguimiento del desempeño de las CARS*. Recuperado de:
https://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientalyTerritorialyCoordinaciondelSIN/pdf/Lo_que_hacemos/Metodolog%C3%ADa_para_la_evaluaci%C3%B3n_del_desempe%C3%B1o.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Colombia (2017). *Informe Instrumento Índice de Evaluación de Desempeño Institucional IEDI a las Corporaciones Autónomas Regionales 2016*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Colombia (2018). *Informe Instrumento Índice de Evaluación de Desempeño Institucional IEDI a las Corporaciones Autónomas Regionales 2017*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Colombia (2019). *Pasó a tercer debate proyecto de ley que fortalece gobernanza y gestión de las CAR*. Recuperado de:
https://www.youtube.com/watch?v=R2wm_4m426E

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). *A un debate de convertirse en ley, proyecto de fortalecimiento y reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales*.

Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4732-a-un-debate-de-convertirse-en-ley-proyecto-de-fortalecimiento-y-reforma-de-las-corporaciones-autonomas-regionalesl-clubdevidaenlavia-iniciativa-para-prevenir-el-atropellamiento-de-fauna-silvestre-2>

Mora, A. I. (2005). *Guía para elaborar una propuesta de investigación En Educación*, vol. 29, núm. 2, pp. 67-97. Universidad de Costa Rica San Pedro, Montes de Oca, Costa Rica.
Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44029206>

Presidencia de la República (2015). *Decreto 1076 de 2015*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019960>

Real Academia Española (2019). *Percepción*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/percepci%C3%B3n>