

POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y POLÍTICA AMBIENTAL HACIA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL DESARROLLO¹

POR: LEONEL VEGA MORA²

En el presente ensayo se pretende demostrar, que desarrollo territorial, sostenibilidad del desarrollo y gestión ambiental representan conceptos totalmente diferentes, a pesar de que sus lineamientos políticos, temáticas y marcos institucionales sean relativamente cercanos y similares, ya que tienen por finalidad común el logro del Desarrollo Sostenible.

Bajo esta óptica, la utilización y/o aplicación de estos conceptos puede generar un cierto grado de confusión, más aún, cuando se vislumbra la posibilidad de realizar fusiones estratégicas en diferentes marcos institucionales del Estado.

Para evitar dicha confusión y posibilitar una mayor eficacia y eficiencia, tanto en las fusiones estratégicas que acometa el gobierno, como en la gestión ambiental misma, se plantea la necesidad de focalizar estratégicamente la Política Ambiental Nacional, orientándola exclusivamente hacia el logro de la sostenibilidad ambiental del capital natural de la nación, de manera que se garantice, por un lado, su independencia frente a las demás políticas públicas al orientar la función de Autoridad Ambiental, y por otro lado, su transversalidad a todas ellas, al orientar las estrategias de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de dicho capital natural.

¹ Este artículo constituye una síntesis del documento “El enfoque sistémico en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Estudio de caso: La política ambiental”, elaborado como un desarrollo específico a algunos de los planteamientos del autor en su último libro titulado “Gestión Ambiental Sistémica: un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal” Leonel Vega Editor, Bogotá, D.C., 2001”.

² Subdirector de Estudios Ambientales del Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Políticas Públicas como vectores del Desarrollo Sostenible

Si lográramos integrar todas las políticas públicas en una sola, muy seguramente encontraríamos una que se llamaría Política de Desarrollo Sostenible.

Para corroborar lo anterior, es necesario evidenciar el hecho de que, muy a pesar de la nueva ética de la *sostenibilidad del desarrollo*³, en la concepción contemporánea del “desarrollo territorial”, entendido genéricamente como *la evolución cualitativa y cuantitativa de las condiciones sociales y naturales de una jurisdicción determinada*, predomina aún el paradigma del “crecimiento económico y la acumulación de riqueza” para significar erróneamente dicho desarrollo.

De hecho, con los procesos de globalización actuales, sobre todo a nivel de países periféricos⁴, el desarrollo territorial ha venido y sigue siendo medido y evaluado principalmente en términos de crecimiento económico y acumulación de riqueza, lo cual refleja solamente la evolución de un componente de las condiciones sociales (el de los aspectos económicos y financieros), dejando de lado, entre otros aspectos, los relacionados con el desarrollo y bienestar humano, así como la evolución de las condiciones naturales de la jurisdicción analizada. En otras palabras, y tal como lo demuestra la realidad empírica, el crecimiento económico y la acumulación de riqueza no constituyen y jamás han constituido, un requisito o pre-condición para el desarrollo de los seres humanos. Es más, como lo plantea Guimarás (1998), “las opciones humanas de bienestar se proyectan mucho más allá de sus posibilidades económicas, puesto que es el buen o mal uso que una colectividad hace de su riqueza, y no la riqueza misma, el factor decisivo de su bienestar” [Guimarás R, 1998], lo que permite constatar a diario la paradoja de Boisier [1997], quien establece que “la aceleración del crecimiento económico de los últimos tiempos, va de la mano con la desaceleración del desarrollo” [Boisier, 1997].

Para evitar la anterior interpretación y a la luz del enfoque sistémico, resulta apropiado entender el Territorio como “*un ámbito espacial de confluencia e interacción específica entre el sistema natural y el sistema social que lo habita*”, y de acuerdo al área específica de gestión, podrá tener jurisdicción global, nacional, regional y local.

Bajo esta óptica, el Territorio no debería ser caracterizado simplemente en términos de su área jurisdiccional, sino que además será necesario caracterizarlo en términos de cada uno de los elementos que componen tanto el sistema natural como el sistema social de la jurisdicción, y por supuesto, de las respectivas interrelaciones entre sus componentes. En este sentido, resulta apropiado considerar cada uno de los elementos constitutivos de dichos sistemas en términos de los recursos que conforman el capital natural y social del patrimonio territorial, y en términos de la interrelación que dichos recursos tienen entre sí, tal como se describe a continuación y se esquematiza en la Figura No. 1:

Capital Natural: estará constituido por la dotación de *Recursos Naturales Renovables* (agua, aire, suelo, biodiversidad de flora y fauna, ecosistemas naturales), de *Recursos Naturales No Renovables* (petróleo, carbón, gas natural, metales, minerales) y de *Servicios Ambientales de los ecosistemas* (control de la contaminación, control de la erosión, preservación de la biodiversidad, regulación del clima, regulación del ciclo hidrológico, regulación del ciclo del carbono, regulación del ciclo de nutrientes, regulación del oxígeno atmosférico, soporte de actividades antrópicas).

Capital Social: estará conformado por tres subtipos de capital: el Capital Social Público, es decir, los *Recursos Institucionales para la gestión territorial* (humanos, legales y normativos, organizacionales, científico-tecnológicos, económicos y financieros, gestión integral de riesgos naturales y antrópicos) y los *Recursos creados y construidos con fines de convivencia* (Asentamientos Urbanos y Rurales, Infraestructura de Vías y Comunicación); el Capital Social Empresarial, es decir, los *Recursos creados y construidos con fines productivos* (Infraestructura Energética, Infraestructura Productiva, Infraestructura de Vías y Transportes, Innovación Científico y Tecnológica, Aspectos Económicos y Financieros); el Capital Social Humano, es decir, los *Recursos Humanos de la población objeto de la gestión territorial* (población, salud y alimentación, educación e información, asociación y participación, empleo e ingresos, aspectos culturales).

³ Con el nuevo paradigma de la Sostenibilidad del Desarrollo, se reclama que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser de los procesos de desarrollo territorial y establece que los objetivos de crecimiento económico deberán estar subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas [Declaración de Río y Agenda 21, 1992].

⁴ En los países periféricos, aquellos con situaciones de industrialización tardía, dependientes y huérfanos de una cultura propia, el crecimiento económico depende cada vez más de factores *exógenos*. Tales países se han insertado en la economía mundial como exportadores de productos primarios y de recursos naturales y sus patrones de consumo son un simple reflejo del consumo de las élites de los países industrializados. El progreso técnico, verdadero motor del crecimiento endógeno, es importado como un paquete cerrado, sin dar lugar a un genuino proceso de innovación tecnológica nacional [Boisier, 1997].

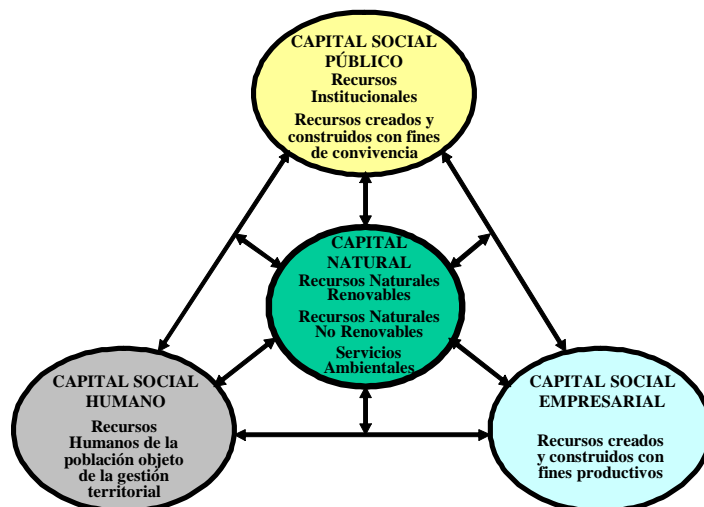


Figura No. 1 Elementos del Territorio y su interrelación en términos de recursos del capital natural y social

Ahora bien, tomando en consideración los planteamientos expuestos sobre la *sostenibilidad del desarrollo*, se podrá igualmente aproximar el concepto de “Desarrollo Territorial” a un concepto sistémico del *Desarrollo Sostenible*, que a efectos del presente documento será entendido como *aquel con el cual se garantice la evolución y mejoramiento continuo, en tiempo y espacio, de las condiciones cualitativas y cuantitativas del patrimonio territorial (Capital Natural y Capital Social) que habrá de traspasarse a las futuras generaciones*. Dicho desarrollo se caracterizará por ser:

- *Ambientalmente sostenible* para garantizar, en el tiempo y en la jurisdicción territorial, la evolución y mejoramiento continuo, de la calidad, cantidad y disponibilidad del capital natural del territorio, es decir, de los recursos naturales renovables y no renovables y de los servicios ambientales de los ecosistemas.
- *Socialmente sostenible* para garantizar, en el tiempo y en la jurisdicción territorial, la evolución y mejoramiento continuo, de la calidad, cantidad y disponibilidad del capital social del territorio, es decir, de los recursos institucionales para la gestión territorial, de los recursos creados y contruidos con fines de convivencia, de los recursos creados y contruidos con fines productivos y, de los recursos humanos de la población objeto de la gestión territorial.

De acuerdo con lo anterior, se puede asumir que tanto el sistema natural como el social tendrán responsabilidades y misiones en el logro del desarrollo sostenible. Para facilitar la identificación específica de dichas responsabilidades y misiones, así como la interrelación misional entre cada sistema, dado el carácter sistémico del territorio, se divide el sistema social

en tres subsistemas: el sector público, el sector empresarial y, la sociedad civil, tal como se esquematiza en la Figura No.2.

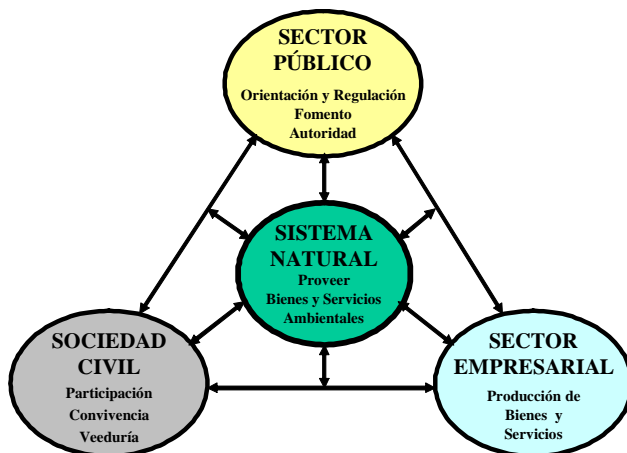


Figura No. 2 Interrelación misional entre el sistema natural y el sistema social para el desarrollo sostenible

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, es evidente que la gestión territorial para el desarrollo sostenible será realizada bajo el marco orientador de las políticas públicas, las cuales pueden ser redefinidas genéricamente como *el conjunto de prácticas, instituciones y determinaciones de una jurisdicción territorial determinada, orientadas al logro del desarrollo sostenible*, y asimilarlas a vectores del desarrollo sostenible, impulsores de cada uno de los compartimientos de la gestión territorial, en su misión de orientarlo, fomentarlo y controlarlo.

Así, las políticas públicas tendrán una arquitectura genérica similar a la que se esquematiza en la Figura No. 3. Estarán regidas por una visión y unos principios generales, orientadas a la finalidad del desarrollo sostenible, enfocadas al logro de unos objetivos generales y, desarrolladas y materializadas a través de un marco institucional de soluciones estratégicas e instrumentos de política.

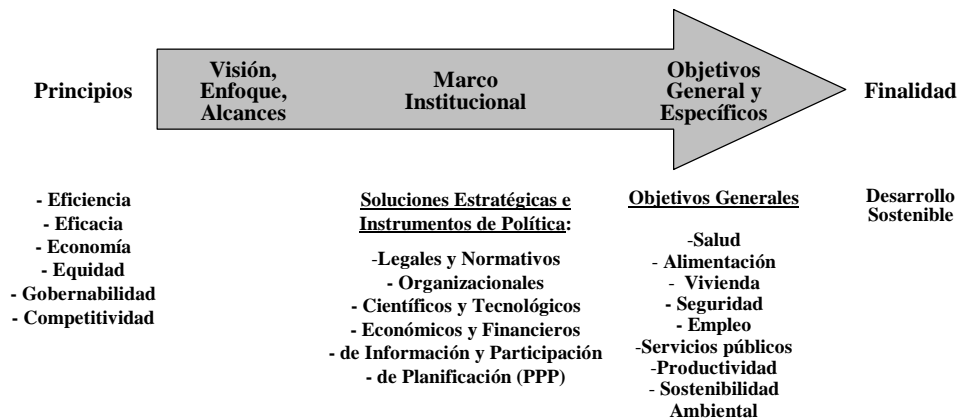


Figura No. 3 Las políticas públicas como vectores del Desarrollo Sostenible

De este modo, aunque genéricamente las políticas públicas comparten los mismos principios generales y la misma finalidad, su marco institucional resultará ser específico de acuerdo al objetivo general de cada política en particular. Por este motivo, los planteamientos desarrollados previamente, permiten concebir la totalidad de las políticas públicas como vectores impulsores de la Gestión Pública hacia el Desarrollo Sostenible, enfatizando que el logro del desarrollo sostenible, no es responsabilidad exclusiva de la política ambiental, sino que corresponde a una acción integral de todos los actores de cada jurisdicción territorial. En definitiva, si la jurisdicción territorial es la nación, no debería hablarse del Plan Nacional de Desarrollo sino del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible.

Política Ambiental como vector de sostenibilidad ambiental del territorio

Como ha sido planteado, el desarrollo sostenible, como finalidad integradora de todas las políticas públicas y por lo tanto, del Estado, deberá caracterizarse por ser ambiental y socialmente sostenible. Acometer tan colosal tarea, constituye quizás, uno de los más grandes retos de los Estados modernos, y para lograrlo no bastan buenas intenciones, sino que además es necesario el concurso integral y ojalá sistémico, de toda la sociedad en general, en aras de formular, encauzar e implementar, unas políticas públicas convergentes, multisectoriales y negociadas de desarrollo sostenible.

En este sentido, y dado el carácter estratégico que tiene el capital natural como base esencial para el desarrollo sostenible de una nación, resulta pertinente plantear como hipótesis básica de análisis y discusión, la necesidad absoluta de que cada nación disponga e implemente una política ambiental nacional, genéricamente orientada a garantizar la sostenibilidad ambiental de dicho capital natural, es decir, a garantizar, en tiempo y espacio, la evolución y mejoramiento continuo, de la calidad, cantidad y disponibilidad de sus recursos naturales renovables y no renovables y de los servicios ambientales de sus ecosistemas.

Para corroborar lo anterior, resulta apropiado dar un vistazo rápido tanto a la gestión ambiental de Colombia en los últimos 40 años, como a los objetivos de la política nacional ambiental vigente, sintetizada en el componente ambiental del Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) y denominada “Proyecto Colectivo Ambiental”, como veremos a continuación:

Con relación al desarrollo de la gestión ambiental de Colombia durante los últimos 40 años, es posible identificar dos grandes enfoques o modos de realizarla: el primero, que podría denominarse naturalista, fue posiblemente el más utilizado en Colombia previamente a la Ley 99 de 1993, en el cual el objetivo de la política ambiental se pretendió a través de una gestión ambiental realizada prioritariamente sobre algunos de los recursos del capital natural (recursos naturales no renovables). El segundo, que podría denominarse antropocentrista, es de hecho, el utilizado actualmente en Colombia, en el cual el objetivo de la política ambiental se pretende mediante una gestión ambiental realizada prioritariamente a través de la gente (sistema social).

Aunque en ambos enfoques, un gran porcentaje del esfuerzo institucional ha estado dirigido de una u otra manera a desarrollar adecuadamente las tres estrategias de la gestión ambiental, es decir, la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible del capital natural, los principales logros en estos 40 años tienen que ver fundamentalmente con el fortalecimiento institucional para la gestión ambiental y con el mejoramiento del nivel de conciencia ambiental de la población colombiana. El logro del objetivo de garantizar la sostenibilidad ambiental del capital natural ha sido más bien tímido, como puede constatarse fácilmente al observar la deteriorada calidad, cantidad y disponibilidad de nuestros recursos naturales y el uso insostenible que aún hacemos de ellos.

Con relación al Proyecto Colectivo Ambiental, cuyo objetivo general es “conservar y restaurar áreas prioritarias en ecorregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz”, y cuyos propósitos específicos son: “conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas; contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores; y dinamizar el desarrollo urbano, rural y regional sostenible”, a la luz de la hipótesis previamente planteada se puede hacer el siguiente análisis crítico:

En primer lugar, el objetivo general planteado resulta ser demasiado difuso y a la vez ambicioso, lo que impide su focalización estratégica hacia la sostenibilidad ambiental del territorio. Para corroborar esta aseveración, es conveniente tener en cuenta, por un lado, que las acciones de “conservar y restaurar” antes que objetivos u propósitos a los que se pretenda alcanzar, constituyen son modos o formas de hacer las cosas, en otras palabras, estrategias para la gestión ambiental, y por otro lado, que la expresión “promoción y fomento del desarrollo regional sostenible en el contexto de la construcción de la paz” es en esencia, la finalidad común de todas las políticas públicas, lo que corrobora lo ambicioso del objetivo planteado, ya que el desarrollo sostenible no es responsabilidad exclusiva de la política ambiental sino de todas las políticas públicas, y en general del Estado.

En segundo lugar, aunque a primera vista pareciera que existe coherencia entre el objetivo general y los propósitos específicos, dicha coherencia no queda del todo clara, por lo planteado en el párrafo anterior.

Finalmente, vale la pena reiterarlo, el tercer propósito específico planteado, es decir, “dinamizar el desarrollo urbano, rural y regional sostenible”, más que un propósito específico de la política ambiental, es en esencia la finalidad común de todas las políticas públicas, esto es, alcanzar el desarrollo sostenible. En este sentido, no resulta apropiado plantear la “dinamización del desarrollo sostenible” como un propósito específico de la política ambiental, sino como una consecuencia o finalidad de ella, evitando de paso, la dispersión de esfuerzos en la gestión ambiental pública.

De hecho, muchos de los ya bastante escasos recursos para la gestión ambiental en el Sistema Nacional Ambiental - SINA y de algunos fondos ambientales, son orientados hacia esta finalidad, a través de Programas como el de Sostenibilidad de los Procesos Productivos Endógenos y el de Calidad de Vida Urbana, los cuales de por sí, son especialmente importantes para la finalidad del Desarrollo Sostenible, pero como ha sido explicado, no son una responsabilidad exclusiva de la política ambiental, sino que debe ser compartida con otros sectores.

De acuerdo con la revisión y análisis previos, surge la necesidad de focalizar estratégicamente la Política Ambiental Nacional, orientándola exclusivamente hacia el logro de la sostenibilidad ambiental del capital natural de la nación, de manera que se garantice, por un lado, su autonomía frente a las demás políticas públicas para orientar la función de Autoridad Ambiental⁵, y por otro lado, su transversalidad a todas ellas, para orientar las estrategias de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de dicho capital natural.

Así, la política ambiental nacional, podría ser redefinida como *el conjunto de prácticas, instituciones y determinaciones de una nación, orientadas a garantizar la sostenibilidad ambiental, en tiempo y espacio, del capital natural de su territorio* y por lo tanto, ser asimilada a un vector de sostenibilidad ambiental del territorio, que siendo complementario en su finalidad con todas las políticas públicas en la búsqueda del desarrollo sostenible, responda a una visión de país y a unos principios⁶, esté orientado al objetivo general de garantizar la sostenibilidad ambiental del territorio y pueda ser materializado a través de un marco institucional adecuado. Sus objetivos específicos deberán ser formulados como respuesta a un diagnóstico ambiental territorial, en el cual se identifiquen, prioricen y analicen estratégicamente las problemáticas y potencialidades ambientales específicas de cada región.

De esta manera, la Política Ambiental de Colombia, como vector de sostenibilidad ambiental del territorio nacional, tendría una arquitectura genérica similar a la que se esquematiza en la Figura No.4.

⁵ Bajo el enfoque de la gestión ambiental sistémica, las acciones de Autoridad Ambiental tienen que ver con el monitoreo y seguimiento de la calidad, cantidad y disponibilidad de los recursos del capital natural, con el seguimiento y control a los factores y/o agentes de presión por uso y/o deterioro de dichos recursos, y con la administración y manejo ambiental de los recursos del capital natural [Vega Mora, 2001].

⁶ Los principios específicos que regirán la Política Ambiental Nacional deberán ser derivados en concordancia con la Declaración de Río, con la Constitución Nacional y con el Artículo 1 de la Ley 99/93. Adicionalmente, de acuerdo con lo planteado, resultaría pertinente incluir dos nuevos principios de la política ambiental: el principio de autonomía y el principio de transversalidad.



Figura No. 4 La Política Ambiental Nacional como vector de sostenibilidad ambiental

Conclusiones y Recomendaciones

Los planteamientos desarrollados en este ensayo permiten concebir la totalidad de las políticas públicas como vectores impulsores de la Gestión Pública hacia el Desarrollo Sostenible, enfatizando que el logro del desarrollo sostenible, no es responsabilidad exclusiva de la política ambiental, sino que corresponde a una acción integral de todos los actores de la sociedad estatal. En otras palabras, ya no debería hablarse del Plan Nacional de Desarrollo sino del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible.

En consecuencia, en aras de una gestión ambiental mucho más eficiente en el uso de los recursos tanto naturales como institucionales, y mucho más eficaz en el logro del objetivo de la política ambiental como acción coadyuvante del desarrollo sostenible, se recomienda focalizar estratégicamente la Política Ambiental Nacional, orientándola exclusivamente hacia el logro de la sostenibilidad ambiental del territorio, es decir, a garantizar la evolución y mejoramiento continuo, en tiempo y espacio, de la calidad, cantidad y disponibilidad del capital natural de la nación.

Para materializar en acciones concretas dicha focalización estratégica, se propone revisar y evaluar, a la luz de la Ley 99 de 1993 y de sus decretos reglamentarios, la efectividad (eficacia y eficiencia) de cada uno de los instrumentos que constituyen el marco institucional de la política ambiental actual, especialmente en temas relacionados con las competencias y funciones en materia ambiental, de cada una de las entidades públicas, empresariales y/o ciudadanas, que

componen el SINA, con la jurisdicción territorial y la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, y con la gobernabilidad al interior del Sistema Nacional Ambiental – SINA.

Finalmente, resulta conveniente mencionar que ninguno de los dos enfoques utilizados hasta el momento para realizar la gestión ambiental de Colombia ha demostrado la suficiente eficacia en el cumplimiento del objetivo genérico de la política ambiental y por lo tanto, es necesario explorar, investigar, desarrollar y considerar nuevas formas de adelantar dicha gestión, como la propuesta de la gestión ambiental sistémica del suscrito, en la cual se pretenden integrar los dos enfoques mencionados en un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal.

Bogotá, D.C. julio de 2002