

La política ambiental y los instrumentos de planificación y gestión territorial en los municipios y ciudades de Colombia

Por Fredy Castrillón Galeano *

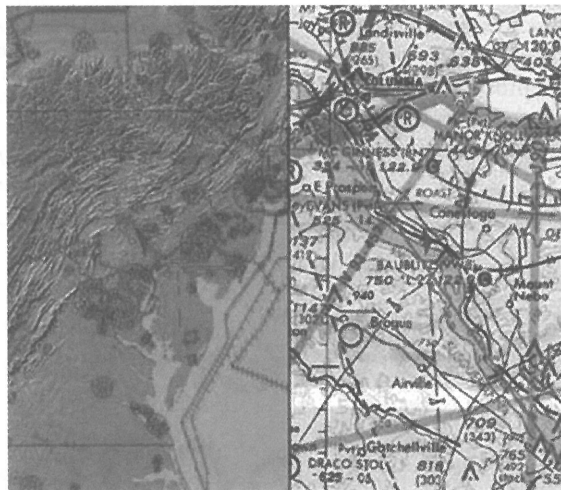
El nivel de concentración urbana y la aglomeración demográfica que han alcanzado las grandes ciudades, las convierten en el lugar convergente de un sistema urbano regional de producción, comercialización y manejo financiero de todo tipo de bienes y servicios. Si bien las ciudades ocupan un lugar preponderante por ser el escenario preferido para el desarrollo de acciones sociales, políticas, económicas, culturales y tecnológicas, en el siglo XXI reciben un dictamen que expresa el conocimiento ecológico y el saber ambiental para advertir sobre las responsabilidades éticas con los recursos básicos para la sostenibilidad humana.

En la actualidad, la urbe se concibe como ciudad-región, constituida por un núcleo urbano a partir del cual se establece un sistema de interrelaciones e interdependencias con el territorio al que está integrado. Esta correlación se caracteriza por la inequidad entre regiones, el uso irracional y desmesurado de los bienes y servicios ambientales que proveen los ecosistemas aledaños a la metrópoli, y por el deterioro al que se somete al entorno en su uso como receptáculo de residuos y materiales contaminantes generados en la ciudad debido a la carencia de tratamientos adecuados.

Para resolver estos problemas, en los *Lineamientos para la Gestión Ambiental Urbano Regional en Colombia*, expedidos en el 2002 por el entonces Ministerio del Medio Ambiente, se presentan dos principios de acción:

- ◆ El proceso de planificación y gestión ambiental de los centros urbanos considerará las interrelaciones e interacciones con las regiones circundantes.
- ◆ La gestión en los centros urbanos debe establecer relaciones de equidad con el entorno regional que le proporciona diferentes bienes y servicios ambientales.

Lo anterior representa un avance significativo en la política ambiental colombiana, al definir la ciudad como un centro demandante de bienes y servicios ambientales, al establecer los mecanismos e instrumentos de planificación y gestión con alcances por fuera de la jurisdicción y al proponer un enfoque sistémico. De este modo, se posibilita una concepción más amplia de los límites y fronteras que configuran la ciudad contemporánea, hoy caracterizados por ser difusos, sin forma y sin tipo.



En esta perspectiva, y para que las ciudades puedan proveerse de insumos y recursos ubicados por fuera de su territorio -imprescindibles para el funcionamiento urbano-, encontramos un juego de interacciones que comprenden diversas escalas de actuación, entre las que se destacan: Represamientos de agua para la producción de hidroenergía dirigida exclusivamente al sistema de interconexión nacional de los centros de producción

urbanos; manejo hidráulico regional de cuencas hidrográficas y el tratamiento de agua potable para suplir demandas urbanas; explotación de minerales y de hidrocarburos para posibilitar el funcionamiento continuo de la industria y la movilidad que utilizan esta base de energía; producción agrícola, avícola, pecuaria y bovina indispensable para garantizar las condiciones alimentarias; aprovechamiento de los bosques para extracción de madera utilizada en artículos masivos de amoblamiento urbano; relocalización industrial y de equipamientos regionales e infraestructura en territorios estratégicos y funcionales por fuera de la ciudad; y desplazamiento de la sociedad hacia paisajes externos para fines de ocio, recreación, contemplación, lúdica, descanso y esparcimiento.

A este respecto, conviene decir que la ciudad ejerce dominio sobre territorios espacialmente continuos,

integrados como región circundante y, también, sobre aquellos que no necesariamente presentan relación de continuidad, y que por su localización estratégica establecen relaciones y dinámicas de carácter funcional.

La política ambiental. Entre la planeación y la gestión.

Se ha pensado que el curso de la política ambiental fluye por sí solo, en el sentido de pasar de lo nacional a lo local por un simple dictamen, sin antes considerar y valorar los instrumentos, conocimientos, consensos y empoderamiento ambiental por parte de la sociedad local. Solo basta echar un vistazo al largo recorrido de la transformación del Estado colombiano al adoptar a principios de los años 80 el modelo descentralizado, y a partir de 1997, con la Ley 388 de 1997¹, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en los municipios de Colombia. De acuerdo a lo anterior, los POT son función exclusiva del Estado, y su aplicación permite organizar y proyectar espacialmente las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales en cada ente municipal, y promover un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del medio ambiente.

Los POT son un instrumento de planificación para el “desarrollo territorial”, y por su carácter de ley nacional priman sobre los planes de desarrollo municipales cuya vigencia espira al concluir el período de gobierno de cada alcalde municipal. Al hacer cumplir una ley que tiene como objetivo producir un plan, los POT formulados en Colombia han corrido idéntica suerte que la mayoría de las leyes de este país,

quedando los municipios condicionados a entregar en una fecha estipulada las propuestas de ordenamiento territorial para ser matriculados en las cuentas de transferencias fiscales del Departamento Nacional de Planeación; a causa de ello se incurrió en graves desaciertos motivados por la generalizada improvisación en todos los aspectos, con el agravante del “control y gobierno” ejercido por los grupos armados ilegales que determinan de hecho los destinos del territorio. Con todo, los POT formulados sentaron las bases para intervenir, administrar y realizar una gestión orientada hacia el “desarrollo territorial”, como se anuncia en el título de la mencionada ley.

Referentes normativos de las políticas ambientales en Colombia

Las metrópolis constituyen actualmente uno de los factores más lesivos para el medio ambiente en una escala

nacional y mundial, por ello es necesario contribuir a la solución de esta problemática que amenaza la continuidad de los procesos ecológicos, la permanencia de la biodiversidad y la salud de las comunidades humanas. A partir de la segunda mitad del siglo XX, los principales problemas ambientales que afrontan las grandes ciudades del mundo son tema de trabajo permanente en las agendas de gestión ambiental urbana. Es precisamente en este período donde se realizaron las primeras investigaciones de tipo científico sobre la contaminación atmosférica, el cambio climático y el deterioro de la capa de ozono; se realizaron los encuentros internacionales orientados a establecer los protocolos para la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente; se fortaleció el sistema de cooperación internacional encargado de financiar la sostenibilidad ambiental de las ciudades; se desarrollaron los instrumentos de formulación de política y legislación ambiental de los Estados; se crearon las instituciones encargadas de ejercer la autoridad ambiental nacional y regional; y finalmente, se empezaron a establecer las redes de monitoreo de los principales agentes y tipos de emisiones contaminantes en las grandes ciudades.

Estos antecedentes facultaron a las administraciones públicas para implementar estrategias y modelos de gestión ambiental en las ciudades y han permitido intervenir, en múltiples niveles, el problema de la insostenibilidad ambiental de las urbes modernas, producto del crecimiento de la población, la concentración de actividades

económicas, la expansión territorial, y la intensificación de la movilidad y el transporte. La orientación requerida está directamente relacionada con la aplicación de la normatividad sobre el impacto ambiental generado por la ciudad. Al respecto, es necesario considerar que las actuaciones regionales y locales están determinadas por la política ambiental nacional, subordinada, a su vez, a acuerdos multilaterales de orden supranacional, entre los que se destacan:

- ◆ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972.
- ◆ La creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA-.
- ◆ La conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos: Hábitat I. Vancouver, Canadá, 1976.
- ◆ El Informe de la Comisión de las Naciones Unidas so-



bre Medio Ambiente y Desarrollo: Nuestro Futuro Común. Informe Brundtland, 1987.

- ◆ La Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: Cumbre de la Tierra. Río de Janeiro, Brasil, 1992.
- ◆ La conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos: Hábitat II. Estambul, Turquía, 1996.
- ◆ La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, Sudáfrica, 2002.

Con relación a las políticas públicas ambientales en Colombia, el potencial de aplicación es muy vasto y está configurado por numerosos documentos oficiales de orden legislativo entre los que es menester mencionar:

- Decreto 2420 de 1968, que crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA-, adscrito al Ministerio de Agricultura.
- ◆ Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974, mediante el cual se estableció el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables que definió por primera vez en Colombia, las bases de la política ambiental, los objetivos de conservación de los recursos naturales, el manejo de áreas bajo diferentes categorías de uso, y el desarrollo y administración de los recursos naturales renovables y del ambiente.
- ◆ Decreto 877 de 1976 que hace referencia a áreas protectoras, productoras y protectoras-productoras de gran interés e importancia para el ordenamiento de cuencas hidrográficas.
- ◆ La Constitución Política de 1991 que incorporó los principios de protección del medio ambiente, consagró como obligación la función social y ecológica de la propiedad y reformó, entre otros aspectos, los mecanismos de planeación.
- ◆ Ley 99 de 1993 que creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, define el ordenamiento ambiental como la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible.
- ◆ Documento CONPES 2750/94: El Salto Social Hacia el Desarrollo Humano Sostenible que establece la Política Ambiental Nacional, incorpora explícitamente el concepto de desarrollo humano sostenible, normatiza las consideraciones ambientales en las políticas de creci-

miento, asentamientos y expansión urbana. La política ambiental define los siguientes objetivos: Promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, realizar una gestión ambiental sostenible e impulsar la producción limpia.

- ◆ Ley 388 de 1997, establece que el ordenamiento del territorio hace parte del conjunto de acciones instrumentales de la política ambiental y se constituye en la herramienta fundamental para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local, para prevenir el deterioro de los ecosistemas indispensables para el desarrollo nacional, proteger la biodiversidad y la diversidad cultural.
- ◆ Lineamientos para la Gestión Ambiental Urbano Regional en Colombia. Ministerio del Medio Ambiente, 2002.

Instrumentos municipales de planificación, gestión y participación ambiental

La formulación y aplicación de la política ambiental contemporánea está determinada por la relación entre el

Estado y la sociedad civil. Al Estado lo representan los municipios, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Áreas Metropolitanas que ejercen como autoridades ambientales. Las entidades oficiales deben interactuar a través de mecanismos abiertos con las universidades, las Organizaciones No Gubernamentales –ONGs-, los institutos y grupos de investigación, las comunidades organizadas y las demás expresiones organizadas de la comunidad en



torno a la problemática ecológica. La actividad de todas ellas se concreta en los municipios, configurados, por lo tanto, en ámbito complejo de interacción entre las diferentes fuerzas determinantes de la política ambiental. Como facilitadores de esta interacción en el entorno local, los Observatorios Ambientales² pueden constituirse en un espacio de convergencia de los ejes que estructuran la política ambiental municipal.

La principal función ambiental de los municipios es lograr que los distintos actores tomen decisiones coherentes sobre la base de disponer la información, con una orientación y un carácter indicativo, asociativo³ y comunicativo, para no seguir procediendo bajo órdenes emanadas de la legislación nacional. Su pertinencia consiste en articular y coordinar las relaciones entre Estado y municipio, aplicando instrumentos como el Plan Ambiental Municipal –PAM- y el Sistema de Gestión

Ambiental Municipal –SIGAM-, acompañados de un consenso socioambiental con representación y capacidad política colectiva expresada en los Observatorios Ambientales.

De acuerdo a lo anterior, las políticas ambientales municipales, especialmente en las grandes ciudades, requieren del incremento y la cualificación del conocimiento ambiental, integrándolo, en lo posible, en el SIGAM. El éxito de esta fórmula, que integra la política, la planeación, la gestión y la participación, se basa en los siguientes postulados: Integración de consensos y acuerdos de toda la sociedad para el manejo de los residuos y el material contaminante; pactos públicos y convenios con los programas de producción más limpia en todos los sectores industriales y de servicios; compromiso ciudadano de corresponsabilidad con el uso racional de los recursos naturales; puesta en práctica de una ética y una cultura ambiental que asuma el compromiso de la sostenibilidad; normatización e implementación de un sistema de indicadores ambientales para establecer las líneas base, la gestión y el impacto de los proyectos; valoración de los ecosistemas y los espacios ambientales patrimoniales; ordenación ambiental de las cuencas hidrográficas; desarrollo armónico regional, continuidad y coherencia de los proyectos ambientales⁴, que en conjunto concretan la sostenibilidad.

La eficacia de un Plan Ambiental Municipal PAM como herramienta de planificación y de un Sistema de Gestión Ambiental Municipal SIGAM⁵, descansa en su capacidad para convertirse en vínculo efectivo entre la planeación y la acción, de acuerdo con las condiciones y coordinación de procesos administrativos de los municipios y del avance institucional en materia ambiental alcanzado por las ciudades.

Formular un plan ambiental municipal PAM aplicado a grandes ciudades, supone seguir una ruta de estrategias que deben ser asumidas como otro gran proyecto de política institucional, con el cual desencadenar procesos de sostenibilidad, en los que la planificación y la gestión, se constituyen en eslabones que sustentan los procesos de transformación ambiental de las ciudades.

La implementación del SIGAM⁶, como instrumento técnico que sigue las rutas del PAM, es un reto a emprender por parte de las Secretarías del Medio

Ambiente y las autoridades ambientales, para conservar, preservar o restaurar el patrimonio natural, y velar por el buen estado y uso que la sociedad haga de los recursos ambientales.

El PAM y el SIGAM son instrumentos técnico-políticos para construir y aplicar acciones ambientales con sentido programático y administrativo, que puede tener mayores posibilidades de influir socialmente en el entendimiento de las potencialidades y restricciones ambientales, así como en la activación de procesos que racionalicen las actividades, los usos e intervenciones por parte de los asentamientos humanos que lo demandan, propiciando un mejoramiento y una viabilidad ecológica, económica y social; y sobre todo, para dar respuesta a la amplia diversidad de aspiraciones de bienestar ambiental y de desarrollo sostenible que la sociedad tiene por derecho.

Para finalizar afirmamos que el pleno ejercicio de la sostenibilidad ambiental de las ciudades, es el único sello

que, a la vez, certifica el logro de una posición ganadora y constituye la base técnica para reducir los desequilibrios ambientales tanto en la propia urbe como en la ciudad-región.

¹ Ministerio de Desarrollo Económico. Ley 388 de 1997. Serie. Procesos de Aplicación. Bogotá, 1998

² Los Observatorios son instrumentos para la coordinación, difusión, comunicación, investigación, verificación y validación de políticas públicas, programas y proyectos institucionales, los cuales se convierten en el

espacio donde interactúan los organismos públicos, privados y sociales.

³ BOISIER, Sergio. "Nuevas Fronteras para la Política Regional en América Latina" En: CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales. Madrid. No.122, 1999 , .

⁴ Esta relación e integración de programas ambientales, se vienen desarrollando por La Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Medellín, en el marco del Plan de Desarrollo. "Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía 2004-2007".

⁵ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. SIGAM. -Sistema de Gestión Ambiental Municipal-, Bogotá, 2002. Volumen 1 Propuesta Organizacional, Volumen 2 Guía de Gestión Administrativa, Volumen 3 Estrategias para la Aplicación.

⁶ Para el año 2005, el Municipio de Medellín iniciará la primera etapa del proceso de implementación del SIGAM.

* Historiador con Maestría en Planeación Urbano Regional y candidato a Doctor en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. - fredycastrillon@geo.net.co

