

Política ambiental en Colombia entre la formulación y la implementación*

Colombian Environmental politics, between formulation and implementation

*Raúl Cortés Landázury** y Marco Aguilera Prado****

Fecha recibido: 25/01/2012

Fecha aceptado: 13/03/2012

Resumen

El presente texto reflexiona sobre los hechos y el camino recorrido por la política pública ambiental en Colombia desde los 70 hasta finales del siglo XX y plantea los retos para el siglo XXI. Se destaca cómo la formulación de la política se ha debatido entre los intereses de los ambientalistas y los productores nacionales, al tiempo que se identifican las tensiones en la implementación que van de la mano de las confusiones conceptuales de la gestión ambiental y la sostenibilidad.

* Artículo de investigación científica que explora los intereses entre los que se ha debatido la política ambiental en Colombia desde 1970 hasta finales del siglo XX.

** Economista (Univalle). Mg. Ciencias Políticas (PUJ-Cali). Estudiante Doctorado en Economía (UNAM). Profesor Depto. Ciencias Económicas. Miembro del Grupo de Investigación Desarrollo y Políticas Públicas (POLINOMÍA). Universidad del Cauca. E-mail: corteslandazury@gmail.com.

*** Economista (UAO). Mg. Planificación y Administración del Desarrollo Regional (Uniandes). Estudiante Doctorado en Economía (UNAM). Profesor Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Miembro del Grupo de Investigación Desarrollo Empresarial. Universidad Católica de Pereira. E-mail: marco.aguilera@ucp.edu.co.

Palabras clave

Política pública, política ambiental, derechos ambientales.

Abstract

This paper explores the facts and the path taken by the environmental public policy in Colombia since the 70s until the late twentieth century and poses challenges for the XXI century. It highlights how the policy formulation has swing between the interests of environmentalists and domestic producers. In the implementation some tensions are identified which are explained by conceptual confusions of environmental management and sustainability.

Keywords

Public policy, environmental policy, environmental right

En términos de Thomas Dye, las políticas públicas son las acciones u omisiones de los gobiernos (Gupta, 2001) y se definen por el entorno político que asume cuestiones como tratos, compromisos, recompensas y coerción. Formalmente, las políticas públicas se distinguen por: el avance en la pertenencia a un programa, la detención de un contenido, la fijación de una competencia social, el establecimiento de un marco coercitivo y la contención de una orientación normativa. Ello permite la emergencia de un foco de atención (disciplinar y profesional) atado al análisis causal que se desdobra en el examen de la eficacia social y la eficiencia económica, cuestión que para el caso medioambiental, implica además, la sostenibilidad ecológica.

Ahora bien, desde el enfoque de aplicación del análisis, cifrado en el proceso de generación de la acción pública (button-up), la

construcción de la política pública debe seguir los siguientes pasos: inclusión en la agenda pública, formulación y diseño, decisión, implementación y evaluación (Meny & Thoenig, 1992). Cabe mencionar que las formas de política pública en que se transforman esos pasos tienen que ver con las perspectivas teóricas que explican la posición del Estado frente al problema público, en específico para el caso de las políticas ambientales se distinguen cuatro perspectivas: tecnoproductivistas, neoweberianas, alternativistas e incrementalistas (Cortés Landázury, 2001).

En las **tecnoproductivistas** se asume una posición relativamente pasiva del Estado; aspirando a que la iniciativa privada, los derechos de propiedad, el mercado y la solución técnica aborden de la manera más eficiente posible la sostenibilidad, en las **neoweberianas** se busca atacar el problema con mayor presencia del Estado; asumiendo el poder de la coerción, en las **alternativistas** se prefiere una actuación más libre de la autoorganización de los ecosistemas asociados con la deliberación radical de la sociedad civil¹; y en las **incrementalistas** se hace énfasis en que lo ambiental es un problema de la globalidad, intentando solucionarlos por la vía del orden mundial y la diplomacia (Cortés Landázury, 2001).

En el caso colombiano se han efectuado dos grandes reformas de política pública en materia ambiental: la primera en los 70, donde se expidió el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente y se reorientó el papel del Instituto para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); la segunda, a principios en los años 90, donde se incorporaron más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en la Constitución de 1991 y se sancionó la Ley 99 de 1993 dando

1 Es una forma de eliminar el precepto de la racionalidad económica individualista.

vida al Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) (Rodríguez Becerra, 2009).

En tal dirección, el presente texto hace una mirada sobre el camino recorrido por la formulación de la política pública ambiental buscando las perspectivas o enfoques para la relación entre Estado y ambiente como manera de explicar los problemas de formulación, entendida como la conceptualización de la solución para un tipo de relación entre sociedad y naturaleza e implementación de la misma, asumida como el tránsito de la conceptualización a la puesta en marcha de la política pública. Para ello, luego de esta introducción se describen los dos momentos de formulación, se exponen las limitaciones a la implementación y se hace un panorama de los retos identificados para el inicio del siglo.

La agenda inicial: tribulaciones de públicos y privados

El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente colombiano de 1974 surge como respuesta a la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano realizada dos años antes. Dicha reunión marcó formalmente, el inicio de la gestión ambiental de Estado en Colombia cuando el ambientalismo iniciaba en el país. Así las CAR existentes desde principios de la década de los setenta adquirieron paulatinamente competencias como autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, iniciándose la gestión ambiental regional de Estado (Rodríguez Becerra, 2009).

De la misma manera, el Inderena alcanzó su mayor realce entre 1974 y 1978 bajo el gobierno de López, incidiendo en la concepción y aprobación del Código de Recursos Naturales y en la configuración de diversos programas para la gestión ambiental, que marcaron la agenda hasta la reforma de 1993. De hecho, las respuestas positivas que Colombia dio a la Conferencia de Estocolmo fueron, en gran parte generadas y propiciadas por un grupo de ambientalistas

vinculados al Inderena, muchos de ellos con experiencias en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Corporación del Valle del Magdalena (CVM), las universidades y las nacientes organizaciones ambientales no gubernamentales (Rodríguez Becerra, 2009; Carrizosa, 2008).

Por su parte, las CAR (existentes y las que se crearían) adquirieron paulatinamente competencias como autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, acordes con el Código, iniciándose así la gestión ambiental regional de Estado. Entre 1974-1988 se crearon 12 CAR, que sustituyeron al Inderena como autoridad ambiental en diversas regiones del país, y que, a semejanza de las que las precedieron, recibieron diversas competencias en materia de desarrollo regional, como la construcción de algunas obras de infraestructura y la realización de proyectos dirigidos a resolver problemas específicos de la región (Rodríguez Becerra, 2009).

Para mediados de los 70 las aproximaciones tecnoproductivista y neoweberianas son retadas (internacionalmente) con fuerza por la ciencia ecológica y el ambientalismo² arguyendo que estas conceptualizaciones desconocían las complejas interrelaciones entre los organismos y los aspectos vivientes y no-vivientes de su ambiente, lo cual habría favorecido la destrucción o degradación de valiosos ecosistemas y minado la calidad del agua. Este momento marca el surgimiento del concepto de sostenibilidad ambiental de las actividades productivas y del principio del derecho a un medio ambiente sano para las generaciones actuales y futuras (Rodríguez Becerra, 2009).

Como consecuencia del dilema entre tecnoproductivistas y neoweberianos y la emergencia de la sostenibilidad, las CAR que

2 Se pudiera expresar que estas visiones son más preservacionistas en el sentido que abogan por la protección y mantenimiento de áreas naturales vírgenes, o con baja perturbación, independientemente de sus posibilidades de producción.

dependían de una oficina del Departamento Nacional de Planeación (DNP), sin ninguna atribución como autoridad ambiental nacional, más ligada a la visión de la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, mostraron fallos de coordinación, en tanto enfrentaban el rol de agencias de fomento del aprovechamiento de los recursos naturales y de autoridades ambientales. A la postre, las CAR prefirieron sus funciones de desarrollo, en detrimento de sus funciones como autoridad ambiental, y sólo comenzaron a resolver esos problemas a mediados de los ochenta, con la descentralización administrativa que puso en cabeza de los municipios la mayor parte de las funciones de desarrollo que tenían (Rodríguez Becerra, 2009).

Así, a finales de la década de los ochenta la institucionalidad ambiental, creada en el primer gran intento de “hacer más verde” el Estado colombiano, había alcanzado una situación que resultaba insostenible, pero que era predecible dada la resistencia de organizaciones del sector productivo del país (público y privado) al proceso de aprobación del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente de 1974, que no fue sancionado por el presidente Misael Pastrana –quien había obtenido autorización del Congreso Nacional para expedirlo mediante facultades extraordinarias–, ante la fuerte oposición efectuada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y el sector petrolero, que consideraban que la nueva normatividad sería un obstáculo para el desarrollo económico, argumento que siempre se ha escuchado por parte de diversos representantes del sector productivo en las tres últimas décadas. (Rodríguez Becerra, 2009)

Fue la coalición entre el presidente López (1974-1978) y los ambientalistas del Inderena en oposición a la ANDI la que permitió la sanción del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente de 1974 (Rodríguez Becerra, 2009; Carrizosa, 2008). Posteriormente, Colombia fortaleció su normatividad ambiental a través

de la Constitución de 1991, que consagró más de cincuenta artículos al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Veinticinco años después de creado el Inderena, se expidió la Ley 99 de 1993 mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental y se dictaron otras disposiciones.

Inicio de los 90: el triunfo del ambiente constitucional

Para finales de los 80 la preocupación mundial ambiental se refleja en el Informe Brundtland de 1987³ que pone de manifiesto la inquietud por los ecosistemas y apunta a una definición de desarrollo sostenible como aquel “que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (Sánchez Pérez, 2002, p. 81).

Mientras tanto en Colombia se consolida el proceso de apertura económica, bajo los esquemas mundiales propuestos después de la crisis latinoamericana de los 80 y se forma la Asamblea Nacional Constituyente que cambiaría la conservadora Constitución de 1886 por la Constitución Nacional de 1991, donde se explicitan algunas relaciones de los nacionales con el ambiente en el sentido de los derechos al medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

La Constitución de 1991 entendió el desarrollo sostenible como una senda a seguir para el Estado colombiano, garantizó el derecho de los colombianos a un ambiente sano (por encima de los intereses particulares) y asumió responsabilidades para la protección ambiental, al tiempo que hizo partícipes a los colombianos, incluidas las minoría étnicas, de las responsabilidades ambientales. A continuación se resaltan algunos apartados de artículos en la dirección mencionada:

3 Ver: Brundtland, G.H. (1987) *Our common Future*. Oxford, Oxford University Press. (Trad. en castellano, (1988). *Nuestro futuro común*, Madrid: Alianza.

Artículo	Apartado
Artículo 8	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
Artículo 49	La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.
Artículo 58	La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.
Artículo 63	Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
Artículo 79	Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
Artículo 80	El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.
Artículo 88	La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.
Artículo 95	Son deberes de la persona y del ciudadano: proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano, contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.
Artículo 330	De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Velar por la preservación de los recursos naturales.

De esta manera la Constitución de 1991 incluye la protección ambiental dentro del articulado, asume el compromiso de toda la sociedad como necesario para la gestión ambiental y convierte la gestión ambiental en un asunto nacional independiente de los tiempos o las regiones. Asimismo, la promulgación de la Ley 99 de 1993 define el sentido de la relación entre el ambiente y la sociedad colombiana, propone un desarrollo sostenible y crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en sustitución del Inderena.

En su artículo 2, la Ley 99 encarga al Ministerio del Medio Ambiente de definir políticas tendientes a “la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.” En el artículo 3 se define desarrollo sostenible como “el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.” (Congreso de la República, 1998, p. 2).

En el artículo 4 se define el SINA como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley” (Congreso de la República, 1998, p. 2) que se compone por los principios y orientaciones legales, las entidades estatales vinculadas con la política y la acción ambiental, las organizaciones comunitarias y ONG relacionadas con el ambiente, las fuentes y recursos para la gestión y recuperación ambiental, y las generadoras de información, investigación y desarrollo tecnológico.

Además, propone una estructura jerárquica para el SINA encabezada por el Ministerio del Medio Ambiente, sin embargo, en el orden nacional existe presencia de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación (UPA-DNP), las unidades ambientales de los otros ministerios y algunas organizaciones de la sociedad civil como gremios y ONG. Del Ministerio del Medio Ambiente dependen en el orden regional las CAR y sus similares en departamentos y municipios. Así mismo los cinco centros de investigación, la unidad de Parques Naturales, el sistema de información ambiental y los fondos (FONAM y Fondo Amazónico).

De este modo el SINA comprende, no solamente las entidades adscritas al Ministerio del Medio Ambiente y sus pares en las regiones, sino que aglutina representantes de otras instancias como departamentos u oficinas públicas ambientales y miembros de la sociedad civil. Al mismo tiempo involucra en el sistema los acuerdos formales y las acciones de planificación y política (reunidas como instrumentos) tendientes a la gestión ambiental. Es decir, es una oportunidad de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno (nacional y regional) para los aspectos operativos de la gestión ambiental y la operacionalización de los derechos a un ambiente sano y la propuesta de desarrollo sostenible consagrados en la Constitución de 1991.

En lo referido a las CAR el Artículo 23 de la Ley 99 les encarga de "...administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible,..." (Congreso de la República, 1998) y define su jurisdicción en términos territoriales asociados con las "...características [que] constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica,..." (Congreso de la República, 1998). Es una división del país con criterios diferentes, al tiempo que dota a las CAR de responsabilidades de planificación, evaluación, control, seguimiento y recaudo (de tributos y multas)⁴ en su área de pertinencia.

Los atavíos de la implementación: las caras de lo global y lo local

Entre 1994 y 2002 se evidenciaron algunos retrocesos en la normatividad ambiental con la reforma del Código de Minas que le restó competencias al Ministerio del Medio Ambiente y a las CAR en el otorgamiento de las licencias ambientales del sector minero, receptor por excelencia de la inversión extranjera. Este hecho revela

4 Ver Artículo 31, Ley 99 de 1993.

la impotencia del Ministerio del Medio Ambiente frente a ciertas intervenciones del sector privado para hacer más laxa la legislación ambiental para favorecer la explotación de los recursos naturales (Ruiz Soto, 2007; Rodríguez Becerra, 2009; Rudas Lleras, 2008), las cuales han acompañado la política pública ambiental colombiana desde sus inicios.

En este período comenzaron a declinar las asignaciones del presupuesto nacional primero con la fusión del antiguo Ministerio del Medio Ambiente con gran parte del Ministerio de Desarrollo (agua potable, saneamiento básico y desarrollo territorial) y posteriormente, en 2003, en la administración Uribe, con el debilitamiento y casi eliminación de la UPA-DNP, cuyo propósito era asegurar la incorporación del tema ambiental en los planes y programas de los diferentes sectores convocados al SINA (Rodríguez Becerra, 2009; Rudas Lleras, 2011).

Ese debilitamiento permitió que otros ministerios intensificaran sus propósitos desarrollistas incidiendo en el otorgamiento de las licencias ambientales con un alto impacto en áreas ecológicamente sensibles, como lo ocurrido en la costa norte para la generación hidroeléctrica del proyecto Urrá, o las explotaciones auríferas en Cauca, Caldas y Chocó y en la generación de normatividad como en la Ley Forestal que sancionada por el gobierno, fue posteriormente declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, como consecuencia de haberse violado la disposición legal de la consulta previa a las comunidades indígenas (Rudas Lleras, 2008).

Los anteriores hechos reflejan una pérdida en la prioridad relativa que el Estado le había otorgado hasta ese momento al tema ambiental frente a otros componentes de la política pública y consistentemente una marcada pérdida de importancia del presupuesto nacional ambiental como porcentaje del PIB, pasando de un 0,11% en 1996, a solo un 0,04% en 2006; es decir, una tendencia inversa

de estos recursos, frente al incremento de los impactos ambientales derivados del crecimiento económico y de la población (Rudas Lleras, 2011). Cabe anotar que ello ha llevado al fortalecimiento de las rentas propias (impuesto predial, las transferencias del sector eléctrico, las regalías por explotación de recursos mineros, y las rentas de capital acumulado) de algunas corporaciones: CVC, CAR, Corantioquia, CDMB, CRC, la CVS, Cornare y Corpoguajira (Rodríguez Becerra, 2009).

En lo referido a las CAR, durante los dos mandatos de Álvaro Uribe se les ordenó que invirtiesen parte de sus recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, situación que ha aminorado los recursos financieros disponibles para la gestión ambiental en por lo menos veinte corporaciones (la disminución podría alcanzar el 36%, en términos reales). Como consecuencia las CAR han disminuido el número de trabajadores entre un 20% y un 40%, a pesar de que, antes del recorte estos ya eran insuficientes para ejercer sus funciones, según una evaluación del Banco Mundial. Adicionalmente, la tasa retributiva⁵ y la tasa de uso del agua⁶, dos de los instrumentos económicos fundamentales para la gestión ambiental de las CAR, fueron restringidas: la tasa de uso del agua se rebajó al principio del primer gobierno del presidente Uribe y la tasa retributiva no fue

5 Ley 99, Artículo 42: "Tasas Retributivas y Compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas. También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables..." (Congreso de la República, 1998)

6 Ley 99, artículo 43: "Tasas por utilización de aguas. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos... El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas." (Congreso de la República, 1998).

actualizada, traduciéndose en pérdida de efectividad respecto a los propósitos para los que fueron creadas (Rudas Lleras, 2008).

Estas dos situaciones expresan el objetivo de favorecer al sector productivo al reducir el costo del uso del agua, disminuir las exigencias ambientales, y minar la tasa retributiva que en adición a los conflictos derivados de la interpretación de la autonomía de las CAR, las dificultades de coordinación con las autoridades urbanas y la disparidad en la profundidad de estos problemas al interior de las CAR; implicarían una derrota del biorregionalismo como perspectiva alternativista que aboga por la descentralización y el triunfo de las orientaciones tecnoproductivistas que abogan por el mayor protagonismo de la actividad privada y la neoweberiana que pretende mayor participación del estado en la solución de los problemas de la política pública.

El siglo XXI entre nuevos y viejos problemas

Entrado ya el siglo XXI la tensa relación entre formulación e implementación parece persistir y no hay una clara salida que satisfaga los intereses de los actores identificados por el SINA, en cambio, la situación parece involucrar fenómenos propios del estado reciente de la globalización como la complejidad de los fenómenos políticos y económicos tras la crisis financiera, la dinámica de los tratados comerciales, el cambio climático y la eclosión de movimientos sociales y ambientalistas orbitales, que parece traerán nuevos matices a la problemática y la política pública ambiental en Colombia.

Por un lado, las amenazas del cambio climático han prendido las alarmas sobre la disminución en la disponibilidad de los servicios ambientales a nivel mundial, pero por otro, la dinámica de la internacionalización de la economía y el afán de la especialización actúan en detrimento de la sostenibilidad: el esquema de alta demanda energética por los países desarrollados y aquellos con elevados

crecimientos (China e India) que compran a los menos desarrollados favorecería el agotamiento de carbón y petróleo disponible en los países del sur y el agravamiento del cambio climático por las emisiones y el deterioro del agua disponible.

Para el caso colombiano existe un avance desde políticas en abstracto, hacia marcos de particularización sectorial (CEPAL, 2000). No obstante, persisten dificultades como la falta de discusión sobre la sostenibilidad como concepto y los fallos de coordinación institucional que contribuyen a la persistencia de la brecha entre la formulación y la implementación de la política ambiental en Colombia.

En lo conceptual, en la Ley 99 de 1993 existe una cierta proximidad entre la definición de desarrollo sostenible y lo propuesto por el Informe Brundtland de 1987⁷. Son similares las visiones de necesidades de las generaciones futuras y de la importancia del cuidado del ambiente en el sentido de la preservación de la salud humana, sin embargo, esta ley enfatiza en el crecimiento económico, la calidad de vida y el bienestar social como características del desarrollo sostenible. Los enfoques de calidad de vida, bienestar y necesidades tienen que ver con aspectos teórico-metodológicos de diferentes visiones normativas del bien-estar de las sociedades, los cuales no necesariamente involucran el ambiente y pueden interpretarse de diferente manera o pueden incluirse unos dentro de otros. El índice de calidad de vida incluye el ingreso (presente dentro de la definición colombiana) e igualdad de género como diferencia de ingresos entre hombres y mujeres (ausente de la definición).

Asimismo, la Ley 99 de 1993 hace una distinción entre el medio ambiente y los recursos naturales⁸. Sin un párrafo definitorio,

7 Ver: Brundtland, G.H. (1987) *Our common Future*. Oxford, Oxford University Press. [Trad. en castellano] (1988). *Nuestro futuro común*, Madrid: Alianza.

8 Ver artículo 2.

se puede suponer qué recursos tienen que ver con la provisión de servicios ambientales más próximos (alimentación, energía, o disfrute) excluyendo aspectos como la biodiversidad o el patrimonio cultural contenidos como derechos en la Constitución. Un recurso natural tiene que ver con factores económicos para la producción o el consumo originados por fenómenos naturales o autónomos de la naturaleza (Maldonado, 2008), de modo que la relación con los humanos está mediada por sus posibilidades de convertirse en insumo o bien final para el consumo, luego, su valor vendría dado por los costos de transformación o la utilidad marginal, lo cual no necesariamente rige para los páramos o el paisaje considerado patrimonio generando preguntas acerca de qué se toma como recurso, qué se toma por patrimonio, qué se transforma en bienes de consumo y qué se protege.

En los ámbitos de actuación, la legislación colombiana separa entre recursos renovables de injerencia directa del SINA y no-renovables bajo la gestión del Ministerio de Minas y Energía. La separación parece promover dos tipos de racionalidades distintas en la gestión ambiental: una participativa de las decisiones en torno del ambiente, en el SINA y una más económica del aprovechamiento de los no-renovables⁹. Lo anterior per se no parece tener dificultad, pero es presumible un tratamiento antagónico cuando se superponen patrimonios o biodiversidad, que no están valorados y actividades comerciales asociadas con la explotación de hidrocarburos aumentando las dudas anteriormente planteadas, en vez de ayudar a resolverlas.

Esa confusión crece cuando se traslada el desarrollo sostenible a los recursos naturales: sobre las funciones del Ministerio de Mi-

9 En el artículo 3 del Decreto 70 de 2001 sobre la funciones del Ministerio de Minas y Energía reza: "Adoptar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos, (...) y en general, sobre todas las actividades técnicas, económicas, jurídicas, industriales y comerciales relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables (...)."

nas y Energía el artículo 3 del decreto 70 de 2001 menciona: “Proponer que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales.” La visión del desarrollo sostenible en Colombia tiene que ver con las necesidades de los humanos colombianos no con las del ambiente o el patrimonio inmaterial. Si no se tiene claridad sobre el sentido de la categorización temática y se utilizan las categorías indistintamente no es fácilmente observable el sentido de la gestión ambiental.

Comentario final

El mundo, incluido Colombia, evidencia preocupaciones por el futuro de los habitantes del planeta, el futuro de la Tierra y las condiciones en que vive la humanidad y esas preocupaciones pasan por las posibilidades de acceder a los servicios ambientales, de modo que sostenibilidad parece englobar esas preocupaciones, pero no se ha dado el suficiente espacio para la generación de conocimiento alrededor de ello. La denuncia la hizo el propio Robert Solow: la humanidad se aboca a depender de indicadores físicos para el juzgamiento del uso que hace la economía de los recursos ambientales, de modo que el campo conceptual de la economía debiera clarificar lo que se piensa acerca del medio ambiente (Naredo, 2004).

Nótese que se trata de un rápido salto del acuerdo político a la solución económica. El desarrollo sostenible después de la introducción de lo político pasó a una visión económica de lo sostenible, es decir a una producción material de lo sostenible (Carrizosa, 1998), evidenciando la carencia de una problematización o categorización temática desde algo diferente a la relación entre crecimiento económico y sostenibilidad del crecimiento (desarrollo económico). Es como si se hubiese aceptado políticamente una preocupación de la relación entre crecimiento y ambiente donde la respuesta sigue es-

tando en lo económico del crecimiento y no en el orden (cultural) de la relación entre sociedad y ambiente, mientras que en lo político se conservaron los debates para la formulación e implementación de la política pública, soslayando la problematización de la relación política entre sociedad y ambiente.

Es claro que la gestión ambiental y la política pública ambiental tienen que ver con las relaciones objetuales de la modernidad, su idea de progreso, el capitalismo y la hegemonía de la economía neoclásica como generadora de conocimiento de la relación entre sociedad y ambiente, de modo que el problema ambiental debe pasar por la problematización del mismo y la manera en que se integra al sistema social en sus varias dimensiones. La explicación es que el pensamiento ambiental está en formación y su camino presenta obstáculos epistemológicos ligados al pensamiento moderno, al positivismo que impulsa la especialización como forma de conocer y su vínculo con el racionalismo cartesiano y el empirismo lo ha traducido en un problema tecnológico que imposibilita el entendimiento y la ubicación del hombre en el sistema naturaleza (Maya, 1994).

Agradecimientos

Los autores expresan formalmente sus agradecimientos a la Universidad del Cauca y a la Universidad Católica de Pereira por su apoyo para la investigación doctoral dentro del cual se inscribe el presente artículo. Asimismo agradece los comentarios de los pares anónimos de la revista y las sugerencias de los profesores que tuvieron a bien leer los borradores del texto.

Referencias

- Carrizosa, J. (1998). Construcción de la teoría de la sostenibilidad. *Misión rural, transición, convivencia y sostenibilidad*, 5, 28-45.
- Carrizosa, J. (2008). Prólogo. Desarrollo y ambiente. En M. Rodríguez Becerra (Ed.), *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 1-64). Bogotá: FNA.
- Congreso de la República. (1998). *Ley del Medio Ambiente. Ley 99 de 1998*. Bogotá.
- Cortés Landázuri, R. (2001). *La orientación de las políticas públicas ambientales (1990-2000)*. Cali: Trabajo de Grado. Maestría en Estudios Políticos. Pontificia Universidad Javeriana. Sin publicar.
- Gupta, D. (2001). *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and Techniques*. Washington: CQ Press.
- Maldonado, J. H. (2008). *Economía de los recursos naturales: aplicaciones de la economía computacional a la solución de los problemas dinámicos*. Bogotá: Uniandes.
- Maya, A. Á. (1994). Desarrollo sustentable o cambio cultural en el siglo XXI. En *Memorias del Seminario Internacional sobre Desarrollo Sostenible. I*, 208-213. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Meny, I., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Naredo, J. M. (2004). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Cuadernos de Investigación Urbanística*. 41, 7-18.
- Rodríguez Becerra, M. (2009). ¿Hacer más verde el Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales*. 32, 18-33.
- Rudas Lleras, G. (16 de enero de 2011). Minería, medio ambiente y cambio climático: una señal de alarma. *Razón Pública*.
- Rudas Lleras, G. (Ed.). (2008). *Sistema Nacional Ambiental - SINA 15 años. Evaluación y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz Soto, J. P. (2007). Servicios ambientales, agua y economía. *Revista de Ingeniería*. 26, 93-100.
- Sánchez Pérez, G. (2002). Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. *Economía y Desarrollo*. Marzo. 1, 1, 79-98.