

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO EN COLOMBIA 1990-2006. Una visión crítica

Isaías Tobasura Acuña
Profesor Titular Universidad de Caldas.
isaiaast@epm.net.co
Manizales, 2006-02-21 (Rev. 2006-04-20)

RESUMEN

La gestión pública es fundamental para regular y controlar el uso de los recursos naturales y las funciones ambientales y así garantizar la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida. Los Estados materializan estos propósitos en instrumentos de política, que pueden ser de regulación directa, administrativos y de planificación, económicos y de educación, información, investigación y asistencia técnica. Con relación a la política ambiental, en este artículo se analizan los últimos cuatro planes de desarrollo. En todos ellos se encuentran políticas relacionadas con todos los instrumentos mencionados; sin embargo, se enfatiza en los económicos, debido a la lógica del modelo económico imperante, que deja en el mercado la suerte del medio ambiente, la equidad social y la reducción de la pobreza. Según esta tesis, el mercado asegura que no hay límites al crecimiento y que, al igual que otros bienes, si cualquier recurso natural se vuelve más escaso, aumentará su precio y descenderá su consumo.

PALABRAS CLAVE

Planes de desarrollo, economía, medio ambiente, sostenibilidad.

ENVIRONMENTAL POLICIES IN THE DEVELOPMENT PLANS IN COLOMBIA 1990-2006. A critical vision

ABSTRACT

Public administration is fundamental in the regulation and control of the usage of the natural resources and environmental functions in order to guarantee environmental sustainability and quality of life. The Nation States materialize these purposes in policy instruments that can be directly or administratively regulated, related to planning, economics, education, information, research and technical support. In relation to the environmental policies, this article analyzes the last four development plans. All of them contain policies related to all of the aforementioned instruments. However, the economic ones are emphasized due to the logic of the prevailing economic pattern, which leaves the fate of the environment, social equity and the reduction of poverty in the hands of the market. According to this thesis, the market assures that there are no limits to the growth and that, as with other goods, if any natural resource becomes scarcer, its price will increase and its consumption will descend.

KEY WORDS

Development plans, economy, environment, sustainability.

Los principios del mercado asegurarán que no hay límites al crecimiento. Al igual que otros bienes, si cualquier recurso natural se vuelve más escaso, aumentará su precio y descenderá su consumo.

Anthony Giddens, 1999

Los mercados no existen en forma natural, sino que son contruidos social y políticamente, y continuamente reorganizados en todas las sociedades industriales modernas.

Jorge Riechmann, 1996

La política ambiental se entiende como el conjunto de reglas establecidas para dirimir los conflictos y regular las interacciones entre la sociedad civil, la empresa privada y el Estado, en relación con el uso, conservación y restauración del medio ambiente. En otras palabras, es "el conjunto de objetivos, principios, criterios y

orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular” (1). Parte del hecho de que la actuación pública es imprescindible para regular y controlar el uso de los recursos naturales y las funciones ambientales, con el fin de evitar la sobreexplotación o ineficiente utilización de los activos ambientales, es decir, alcanzar la sostenibilidad ambiental. Y en esta dirección, trata de encontrar arreglos institucionales y medidas de acción capaces de obtener un objetivo de uso de los recursos naturales y calidad ambiental a través de las decisiones individuales y racionales de los agentes usuarios de los recursos.

Los objetivos de la política ambiental se orientan a prever o mitigar los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, conservar o restaurar los recursos naturales o remediar un viejo problema ambiental. En síntesis, garantizar la calidad del medio ambiente, la base de recursos para las generaciones presentes y futuras, y la calidad de vida. Dicha política se materializa en instrumentos como los de regulación directa, los administrativos y de planificación, los económicos y los de persuasión moral, educación y sensibilización. Una política ambiental específica – sobre biodiversidad, aguas, fauna, áreas protegidas, humedales, áreas costeras, etc.- puede hacer uso de varios de los instrumentos mencionados.

Revisando los últimos cuatro planes de desarrollo del país, se encuentran medidas de política relacionados con los instrumentos antes mencionados. Sin embargo, en todos ellos, se ha enfatizado y privilegiado los de carácter económico, debido, entre otras cosas, a la lógica del modelo económico imperante, que deja en el mercado la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, la equidad social y la reducción de la pobreza. Según esta tesis, el mercado asegura que no hay límites al crecimiento y que, al igual que otros bienes, si cualquier recurso, incluyendo los naturales, se vuelve más escaso, aumentará su precio y descenderá su consumo, evitando así su agotamiento. En este texto se hace una revisión de los instrumentos de política ambiental de los últimos planes de desarrollo y se pone de manifiesto el privilegio que se otorga a los de carácter económico, en razón de las virtudes que éstos parecen tener a la hora de su aplicación. Cuestiona la tesis según la cual los problemas ambientales y sociales generados por los procesos productivos –externalidades- se pueden resolver reduciendo los múltiples valores de la naturaleza y el medio ambiente a un único valor –el económico- y éste a precio, e internalizándolo, mediante instrumentos de la economía neoclásica.

ANTECEDENTES

Colombia ha sido uno de los primeros países de América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Desde comienzos de la República y en las mismas Leyes de Indias y los decretos del Libertador se produjeron normas sobre el manejo de los recursos naturales. No obstante, sólo hasta 1974, se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811/74) y, aunque éste contiene los principios básicos para un adecuado manejo del ambiente, carece de los instrumentos fundamentales para su aplicación.

En el marco del modelo Advocacy Coalitions (AC) (2), Colombia desde el siglo XIX ha tenido tres tipos de política ambiental (cuadro 1):

La clásica, que corresponde a la consolidación del Estado nacional y se caracteriza por valores centrados en la supremacía de los seres humanos sobre la naturaleza a la que deben dominar para poderla usufructuar. En vista de que el espacio es percibido como infinito y rico en recursos, la política en este período se centra en definir los títulos de propiedad para lo cual se establecen instrumentos jurídicos y fiscales.

La productivista es similar a la política ambiental clásica en cuanto se refiere a los valores que la sustentan, pero difiere de ella en que el Estado se constituye en el actor principal del desarrollo económico y social del país, lo cual se tradujo en una política intervencionista centrada en el plan como principal instrumento de la gestión pública. El enfoque productivista fue complementado con mediadas orientadas a la protección de algunos sitios y especies de interés, antes de que fuera promulgado el código de los recursos naturales en 1974, que en la gestión ambiental fue inocuo.

La política de desarrollo sostenible surge como consecuencia tanto de un cambio de valores en las relaciones del hombre con la naturaleza como en el cambio del rol del Estado. El hombre se considera hasta cierto punto un elemento más de la naturaleza y el Estado deja de ser el responsable del desarrollo de la sociedad y pasa a ser el garante de las reglas de juego para que los agentes económicos y sociales alcancen sus objetivos. A partir de este período, el medio ambiente se considera como una variable inherente al desarrollo y se eleva a norma constitucional el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un ambiente sano, aspectos centrales del marco institucional para la gestión ambiental en el país.

Como se advierte en el Plan Nacional de Desarrollo “La revolución pacífica” (3), la legislación ambiental (hasta la Ley 99/93) no había sido acompañada por una capacidad de gestión institucional efectiva por parte del Estado y existían en ella numerosos vacíos y contradicciones. Aspectos como el manejo y transporte de sustancias y residuos peligrosos, el control de la contaminación de aguas subterráneas, la formulación de estudios y declaraciones de efecto ambiental, la participación comunitaria en los procesos de toma de decisión, no estaban claramente reglamentados en la normatividad existente.

Cuadro 1. Políticas ambientales: principios, valores e instrumentos

--	--	--

	Clásica: S XIX- 1936	Productivista: 1936-1991	Desarrollo Sostenible: 1991-
Valores políticos	Estado guardián del orden natural. Hombre domina la naturaleza. Conservadurismo.	Estado motor del desarrollo. Hombre domina la naturaleza. Social-liberalismo.	Libre mercado. Estado orientador. ¿Hombre parte de la naturaleza?
Principios	Conquista territorial. Derechos de propiedad.	Explotación intensiva y científica de los recursos vs. Conservación	Agenda 21. Conferencia de Río-92
Instrumentos	P. Reglamentaria. Fisco. Código de 1912.	Plan. Planeación centralizada. Política reglamentaria	Leyes marco: CP. Ley 99/93. Planeación descentralizada
Institucionalidad	Difusa	Inderena. CAR. Minsalud. EPM.	SINA, Minambiente, CAR, Institutos, DAMA.

Fuente: Adaptado de Roth Deubel, Andre Noel, 2004.

La responsabilidad de la gestión ambiental en Colombia hasta la promulgación de la Ley 99/93 estaba dispersa en numerosas entidades del orden nacional, generando claros conflictos y vacíos, y un grave distanciamiento entre los usuarios de los recursos naturales y los responsables de aplicar la compleja y contradictoria legislación ambiental en todo el territorio. El Inderena era la entidad responsable, en materia de recursos naturales renovables y medio ambiente, en el 75% del territorio nacional y las CAR, eran responsables en el 25% restante. La conservación de los recursos naturales en las áreas rurales estaba a cargo del Inderena, y la gestión ambiental en los centros urbanos, donde residía el 70% de población del país, era desarrollada principalmente por el Ministerio de Salud o las Empresas Públicas Municipales (EPM), entidades que por su especialización en otras áreas, por sus problemas financieros y por su carencia de personal experto en la materia, no podían cumplir a cabalidad estas funciones.

Además, la asignación de recursos financieros estaba por debajo de los estándares internacionales, según los cuales, el país debería invertir el 0.5% del PIB en la gestión de sus recursos naturales, pero apenas alcanzaba el 0.3%. Los recursos no sólo eran insuficientes, sino mal distribuidos entre las instituciones encargadas de lo ambiental. Por ejemplo, el Inderena, que tenía jurisdicción sobre el 75% del territorio nacional, recibía el 10% de los recursos y el 90% restante las otras instituciones. La confusa y difusa institucionalidad para la gestión ambiental hacía que los colombianos no entendieran la responsabilidad que tenían con el manejo ambiental, que lo vieran como algo ajeno, y que las entidades del Estado fueran vistas en las regiones como obstáculos y no como orientadoras de los procesos de desarrollo. El Estado no disponía de mecanismos idóneos para que las comunidades pudieran manifestarse acerca de las decisiones que afectaban la calidad de su entorno, pese al protagonismo que, desde los años 70, habían adquirido las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en la gestión ambiental.

Las situaciones arriba descritas generaban claros inconvenientes para la planificación y la ejecución de políticas en materia ambiental. Con el objetivo de organizar la coordinación a nivel central y formular acciones coherentes en el campo ambiental, el gobierno Barco (1986-1990), según el Decreto 3152 de 1986, le asignó al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad de formular la Política Ambiental Nacional, facultad que fue ejercida por el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994). Éste estructuró la institucionalidad ambiental que, con las modificaciones que ha introducido el gobierno Uribe (2002- 2006), ha estado vigente desde el año de 1993.

La base de lo que sería la institucionalidad ambiental tomó cuerpo en la nueva Constitución Política, que consagró un capítulo a los derechos colectivos y del ambiente. Los ambientalistas, el movimiento ambiental y la academia jugaron un papel determinante para que los principios que venía defendiendo la sociedad civil quedaran contemplados en la nueva Carta Política. Dichos principios se constituyeron en un importante apoyo para el establecimiento de una política ambiental que fuera coherente y desarrollara el derecho a un ambiente sano (artículo 79) y permitiera incluir el saneamiento ambiental entre los objetivos fundamentales del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366 de la CP).

LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL.

La promulgación de la Ley 99/93 fue producto de la discusión de dos proyectos de Ley: uno del gobierno, radicado con el número 129/92 y otro del sindicato de trabajadores del Inderena con el número 99/92. La iniciativa tuvo sus antecedentes en la propuesta de creación del Departamento Administrativo de los Recursos Naturales Renovables (DARNAR) del Gobierno Barco. Buscaba deslindar el terreno ambiental del Ministerio de Agricultura y aunque para la época era un gran avance, mantenía los asuntos ambientales en un nivel secundario e inferior a la de los grandes sectores usuarios del medio ambiente, a cuya acción se deben los principales deterioros. En la concepción de la ley influyó la Cumbre de Río-92. Así como la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas (1972) había influido para que en Colombia se promulgara el Código de los Recursos Naturales y Protección del Ambiente, la Declaración de Río-92 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, especialmente la Agenda 21, fue definitiva en la creación del Sistema Nacional Ambiental.

Los estados deben promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente, y ante la falta de certeza científica absoluta, los estados deberán aplicar ampliamente el concepto de precaución. Las autoridades nacionales deben procurar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina, debería en principio, cargar con los costos de contaminación. Deberá adoptarse como herramienta nacional la evaluación del

impacto ambiental de cualquier actividad propuesta. La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables (4).

Para el manejo ambiental se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuyos componentes y sus interacciones definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil. La columna vertebral del sistema de gestión ambiental nacional es el SINA, que articula el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los Institutos de Investigación y los Departamentos Administrativos. Dentro del SINA, se crea el Consejo Nacional Ambiental (CNA), que hace la función de instancia de concertación entre el sector público y privado de políticas, planes y programas ambientales. En él tienen asiento ocho ministerios, la empresa privada, los grupos étnicos, las ONG, las universidades y el Consejo de Educación Superior (CESU), entre otros.

Adicionalmente, la nueva Constitución incorporó instrumentos y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental y en la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente. Entre los nuevos instrumentos se destacan: las consultas a las comunidades indígenas, negras y raizales, las audiencias públicas, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento, acciones populares y de grupos colectivos. Aunque muchos de estos instrumentos han sido valiosos para la defensa de los bienes públicos y específicamente para que las comunidades defiendan el derecho a disfrutar de un ambiente sano, algunos no han sido eficaces, en muchos casos, debido a que no se encuentran reglamentados como son la consulta a las comunidades y la Evaluación de Impacto Ambiental, este último por carecer de líneas base e indicadores ambientales (5).

Adicionalmente, para tomar decisiones acertadas el país carece de estándares ambientales, como en el caso de la imposición de tasas retributivas. La nueva institucionalidad propició la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo del país. Se considera que el "desarrollo sostenible" es el principio básico de la política ambiental colombiana (artículo 1, inciso 1 de la Ley 99). Se parte del concepto de desarrollo sostenible de Brundtland 1987 (6), y dentro de él, se consideran cuatro aspectos: la búsqueda de la eficiencia económica para hacer un uso menos intensivo de los recursos, el mejoramiento de la calidad de vida de la actual generación, la equidad intra e intergeneracional y la protección del medio ambiente.

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Para ser consecuente con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, y a sabiendas de que la primera política ambiental pública es la planificación, a partir del Gobierno de César Gaviria Trujillo, los planes de Desarrollo comenzaron a incluir la dimensión ambiental como parte fundamental de la planificación. Veamos:

Plan de desarrollo "La revolución pacífica" (7)

La política ambiental para el período de 1991 a 1994 está orientada a crear la institucionalidad para la gestión ambiental y formular políticas orientadas al uso, conservación y restauración de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible. En el cuatrienio se sanciona la Ley 99/93 y se institucionaliza el SINA como ente rector de la gestión ambiental.

La política busca comprometer de manera activa los sectores productivos privados, el gobierno y la ciudadanía, en la generación de los recursos humanos, científicos, productivos, económicos, legales y operativos que permitan la conservación y recuperación de la base natural del país, de manera que se garantice a las generaciones futuras una oferta ambiental suficiente sobre la cual sustentar un sano desarrollo económico y social. Para lograrlo define como objetivos:

Generar alternativas de uso de los recursos naturales que sean económica, ecológica y socialmente sostenibles.

Preservar, conservar y rehabilitar los recursos naturales renovables y la calidad del medio ambiente.

Prevenir y mitigar el impacto ambiental que las actividades productivas puedan generar sobre el patrimonio natural y la calidad de vida de los colombianos.

Reorientar los procesos de ocupación del territorio con el fin de desestimular la ocupación del espacio a expensas de áreas naturales frágiles y/o estratégicas.

Estimular actividades productivas limpias mediante una política fiscal y de precios, que contribuya al uso adecuado de los recursos naturales y a incentivar inversiones ambientalmente sanas.

Fortalecer el conocimiento de los recursos naturales y del ambiente por medio de investigación básica y aplicada que permita su aprovechamiento sostenible.

Reorganización Institucional: Teniendo en cuenta las graves deficiencias de la gestión ambiental vigente se plantea la reforma institucional. Se crea el Ministerio del Ambiente y se organiza una estructura compuesta por entes planificadores, coordinadores y ejecutores en los ámbitos nacional, regional y local.

Entes rectores de la gestión ambiental: Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales: es el ente rector y formulador de la política ambiental y participa en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente. Consejo Nacional del Ambiente y los Recursos Naturales: es el ámbito de concertación entre los sectores en

torno a la gestión de los recursos naturales. Dirección de Parques Nacionales del Ministerio: el gobierno plantea una política para la delegación de la gestión de los parques naturales en entidades regionales públicas como las CAR, cabildos indígenas, municipios o sus asociaciones; o privadas como las ONG, asociaciones cívicas, empresas privadas que tengan la capacidad de asumirla.

Entes ejecutores de la política ambiental: las CAR son los entes ejecutores de la política ambiental en las distintas regiones, siguiendo los lineamientos trazados por el Ministerio, ajustando sus planes, programas y proyectos a las realidades locales. Las corporaciones son entes autónomos en lo administrativo y financiero y en el ámbito regional son las autoridades ambientales.

Sociedad y control: el Estado delega responsabilidades de gestión ambiental en asociaciones comunitarias, ONG y demás entidades privadas, en la medida en que éstas adquieran y sustenten la capacidad para hacerlo. Las comunidades deben ser informadas sobre los proyectos de inversión en sus localidades, de manera que puedan participar en los procesos de decisión. El gobierno debe apoyar las Acciones Populares como un mecanismo para lograr que las comunidades afectadas por daños ambientales sean atendidas. Se plantea crear mecanismos para que las comunidades puedan hacer sus denuncias o aportes en materia ambiental a las autoridades pertinentes.

Gestión ambiental en áreas estratégicas: La gestión ambiental se concentró en cinco áreas estratégicas: gestión y manejo de ecosistemas; prevención de desastres; incentivos, restricciones y precios; política internacional; educación ambiental, cuyo objetivo es generar conciencia y capacitar sobre formas ecológicas, económicas y socialmente viables de uso de los recursos naturales.

El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTTAP) se encarga de orientar los programas de extensión agrícola, haciendo énfasis en la conservación de los recursos naturales y, las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), se responsabilizan de capacitar y promocionar la educación ambiental en los municipios.

Financiación de la gestión ambiental. Para asegurar que la gestión ambiental sea económicamente eficiente y pueda lograr los objetivos trazados, el plan estableció mecanismos de financiación de fuentes tales como:

Recursos asignados por la Constitución por concepto del impuesto predial.

Recursos del Fondo Ecológico Cafetero.

Recursos de Cooperación Técnica Internacional.

Operaciones de canje de deuda externa para la protección de la naturaleza.

Tasas por contaminación y explotación de recursos naturales. Estas medidas deberán ser suficientemente onerosas para inducir un uso más eficiente de los recursos naturales y permitir la financiación de tareas de recuperación de ecosistemas degradados (8).

Recursos provenientes de la ley 56 de 1981.

Un componente del fondo de regalías creado por la nueva Constitución.

Plan de desarrollo “Salto social hacia el desarrollo humano sostenible” (9)

El objetivo es avanzar de manera gradual en lo que se considera “desarrollo humano sostenible”, entendido como la aplicación de las oportunidades y capacidades productivas de la población para contribuir a una mejor formación del “Capital Social”. Con la aplicación del plan se espera satisfacer de manera equitativa las necesidades de las generaciones presentes y mejorar la calidad de vida mediante un manejo adecuado del patrimonio natural, conservando opciones de bienestar para las generaciones futuras.

El plan invoca los principales deberes ambientales del Estado, contemplados en la Constitución Política de 1991, recogidos en la Ley 99 de 1993, los cuales se traducen en las siguientes acciones: planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, y la protección de la diversidad e integridad del ambiente.

La política ambiental tiene como fundamento el desarrollo humano sostenible, con los objetivos de: “Promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, promover la producción limpia, desarrollar la gestión ambiental sostenible, incorporar la dimensión poblacional en los procesos de planificación”.

Estrategias: la política ambiental se desarrollará a través de acciones educativas, concertación para aumentar el capital social, gradualidad, políticas nacionales y gestión descentralizada, participación ciudadana, y apoyo científico y tecnológico.

“La formación de valores ambientales y la educación serían la base para construir una nueva cultura ciudadana, mediante la introducción de contenidos ambientales en la educación formal y no formal, con el propósito de generar conciencia social sobre derechos y deberes frente al desarrollo humano sostenible”. Para introducir la dimensión ambiental en los currículos de la educación básica y media se aprobó el Decreto 1743 de 1994 (10), que exige a los establecimientos educativos formular y ejecutar proyectos ambientales escolares (PRAES).

El plan propone fortalecer mecanismos como las audiencias públicas, la intervención en los procesos administrativos, el derecho de petición de información, las acciones populares y de cumplimiento y la consulta

previa con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades indígenas y negras, cuando se adopten decisiones ambientales que incidan en sus territorios. El Estado dispone de cinco formas básicas de intervención: instrumentos económicos, instrumentos jurídicos, regulación directa, mecanismos administrativos, e inversiones adelantadas para la conservación y restauración de los recursos naturales renovables. **El gobierno, dentro de este plan, dará prioridad a los instrumentos económicos.**

La estrategia más eficiente de orientación de los sistemas de producción y los patrones de consumo hacia la sostenibilidad, será la de modificación de la estructura de precios, para permitir la asignación de un adecuado valor económico a los recursos naturales, e incluya ese valor en los bienes y servicios. La aplicación de estos instrumentos se utilizará para estimular a los usuarios de los recursos naturales a cumplir con las normas ambientales y modificar sus patrones de consumo, inducir la adopción de procesos y el consumo de bienes producidos mediante "tecnologías limpias". Se hará énfasis en la aplicación de tasas retributivas y compensatorias y tasas por uso de los recursos naturales. Se establecerán incentivos económicos complementarios, para quienes contribuyan al aumento del capital social, conserven el entorno, hagan uso eficiente de los recursos naturales y eviten la producción de sustancias contaminantes.

En cuanto a los mecanismos administrativos, como las licencias ambientales, el diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) y los permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, se constituyen en herramientas básicas para la gestión ambiental. Para otorgar las licencias se propone realizar un proceso ágil y transparente, y se crea un mecanismo de control de calidad de los estudios de impacto ambiental (EIA).

Tipos de acciones. Se adoptarán dos tipos de acciones: una dirigida al mejoramiento ambiental y otra de carácter instrumental. La primera incluye protección de ecosistemas estratégicos, mejor calidad del agua, mares y costas limpias, más bosques, mejores ciudades y poblaciones, política poblacional y producción limpia. Y entre las acciones instrumentales educación y concienciación ambiental, fortalecimiento institucional, producción y democratización de la información, planificación y ordenamiento territorial y cooperación global.

Para el fortalecimiento institucional la meta del programa será poner en marcha, desde el SINA, la generación de una cultura organizacional eficiente y comprometida, poniendo en funcionamiento las 44 entidades creadas por la ley 99 de 1993, entre ellas, el Ministerio del Medio Ambiente, los institutos de investigación, las corporaciones y entidades responsables de la gestión ambiental, con miras al logro de la misión del programa, es decir, propender por el desarrollo sostenible.

El sistema de información e investigación ambiental se empleará como apoyo a las entidades del SINA y la sociedad civil. Se ocuparán de la investigación sobre los elementos biogeográficos del país, el conocimiento del patrimonio natural, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y estudios de población y medio ambiente. Se adelantarán estudios e investigaciones necesarios para retroalimentar el sistema nacional de información ambiental y generar información y metodologías que contribuyan a la planificación y la gestión ambiental. La investigación ambiental en las universidades, las instituciones del sistema nacional de ciencia y tecnología y los institutos de investigación especializados (Ideam, Sinchi, Von Neumann, Von Humboldt e Invermar) serán financiados a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La Planificación y el ordenamiento territorial, así como los estudios de impacto ambiental y los diagnósticos ambientales de alternativas, serán considerados como instrumentos básicos para la toma de decisiones sobre la realización de proyectos y la utilización de los recursos naturales. El ordenamiento ambiental del territorio se constituirá como instrumento fundamental para la planificación y gestión ambiental nacional, regional y local. El Ministerio del Medio Ambiente y las instituciones ambientales serán las encargadas de liderar los procesos de desarrollo y consolidación de herramientas de ordenamiento ambiental del territorio, para que, de manera participativa, los departamentos, distritos y municipios preparen los planes, programas y proyectos ambientales en sus respectivos planes de desarrollo. Como instrumento de zonificación ambiental y protección de los bosques del litoral pacífico, se pondrá en marcha lo estipulado en la Ley 70 de 1993, en lo relativo a la titulación de tierras a las comunidades negras.

El gobierno propondrá la ratificación de los convenios de cambio climático y Basilea, al igual que la Enmienda de Copenhague del Protocolo de Montreal, Convenio relativo a la Asociación Interamericana de Información para el Cambio Global (IAI), y el Protocolo Relativo a las Áreas y Flora Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe. El país estudiará la conveniencia de ratificar las convenciones sobre desertificación, humedales (Ramsar) y Organización Mundial de Maderas Tropicales. Se promoverá la integración del tema ambiental en la agenda de negociación tanto a nivel regional como sub-regional **(11)**.

Financiación: La gestión ambiental para este cuatrienio se financiará con recursos del presupuesto nacional, crédito externo, cooperación técnica, rentas administradas y recursos propios de las entidades territoriales y de las corporaciones regionales. La inversión pública en gestión ambiental aumentará de un 0.1% del PIB en 1994 al 0.57% del PIB en 1998, con lo cual se aspira a cumplir con los estándares internacionales.

Plan de desarrollo "Cambio para construir la paz" (12)

La prioridad del plan es garantizar la internalización de las variables ambientales en la formulación y ejecución de las políticas públicas sectoriales, regionales y macroeconómicas. Para garantizar resultados concretos en la calidad del ambiente, se propone incrementar la articulación, prioridades y focalización de las acciones y promover la intensa, amplia y eficaz participación de los actores sociales e institucionales, mediante acuerdos y responsabilidades compartidas con instrumentos para su evaluación y seguimiento, que permitan medir la

efectividad de la gestión en el tiempo (13).

Aspectos de la política: el agua como eje articulador de la política. La educación y la concienciación ambiental, serán las estrategias para transmitir e intercambiar conocimientos, técnicas y prácticas sociales, y construir valores y principios.

La conciencia ambiental es, a partir de ese proceso, el resultado del aprendizaje sobre el sentido de la vida, sobre la dimensión del ser humano y su lugar en el mundo, y la capacidad limitada del planeta tierra, como soporte de la vida misma. Es también el resultado de conocer y comprender las interrelaciones entre el sistema natural y cultural, sus interdependencias, complejidades y conflictos. La reconstrucción del tejido social será entonces posible, cuando la educación y la conciencia ambiental sean parte de una cultura de la convivencia, y de una sociedad productiva, solidaria, responsable y participativa; es decir, una sociedad en paz (14).

Objetivos: el objetivo general de la política ambiental es restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecoregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz. Se basa en la construcción de un proyecto colectivo que convoque a los diferentes actores sociales en torno a la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecoregiones estratégicas (15), como alternativa para generar nuevas opciones de desarrollo social y económico, fortalecer la cohesión social, mejorar las condiciones de vida de la población y contribuir a la paz.

Programas: Agua, Biodiversidad, Bosques, Sostenibilidad de los procesos productivos endógenos, Calidad de vida urbana, Producción más limpia, y Mercados verdes.

Estrategias: fortalecer la capacidad de la sociedad para solucionar sus problemas ambientales y aprovechar de manera sostenible los potenciales de la oferta natural, en un esquema descentralizado, participativo y democrático. Se parte del principio de que el medio ambiente está afectado por los distintos sectores económicos y su tratamiento tiene su concreción en lo regional y lo local. En consecuencia, se insiste en fortalecer la capacidad de gestión ambiental municipal en coordinación con las entidades públicas y la articulación con los actores sociales.

Promover el ordenamiento territorial y la planificación ambiental como los instrumentos y procesos básicos que orientan la acción del Estado y la sociedad sobre el territorio para garantizar la sostenibilidad ambiental en el ámbito territorial, local, regional y nacional.

Generar conocimiento y educación como los pilares fundamentales del cambio cultural requerido para construir una sociedad conocedora de sus valores y potencialidades, y estructurada sobre los principios de equidad y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural y las necesidades de las generaciones actuales y futuras (16).

Seguimiento: el proceso se desarrollará en las siguientes fases. En primer lugar se elaborará la "línea base", es decir, el estado del medio ambiente y los recursos naturales. Ésta será construida a partir de las respectivas líneas bases regionales. En segundo lugar se formulará, con participación de los distintos actores sociales e institucionales, el plan de gestión del sistema nacional ambiental, con sus indicadores de evaluación y seguimiento. Con base en el plan el Ministerio, como ente rector de la política ambiental, se elaborará el plan de gestión ambiental.

Plan de desarrollo: "Hacia un estado comunitario" (17)

De los planes analizados, este último es el que le otorga menos importancia al tema ambiental, lo que desde un principio fue evidente cuando se fusionó el Ministerio del Medio Ambiente con el Ministerio de Desarrollo, perdiéndose el estatus que tenía el manejo ambiental en el contexto de los Planes de Desarrollo Nacionales. La política ambiental en este gobierno se sintetiza en la denominada "estrategia de sostenibilidad ambiental", en cinco programas:

1. La conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales. Busca potenciar el mantenimiento de la base natural como factor básico de desarrollo del país. Las acciones se orientan a la consolidación del Sistema de áreas protegidas, conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas de bosques y otros ecosistemas, manejo de poblaciones de especies silvestres con énfasis en las amenazadas y de uso potencial, y fomento de la biotecnología a partir de la biodiversidad y gestión en bioseguridad, incluidas la formulación de la política de biotecnología y la regulación de los riesgos por la introducción, movilización y manipulación genética de organismos vivos.
2. Manejo integral del agua. A través de acciones de mejoramiento de la oferta de agua en cantidad y calidad, mediante el ordenamiento y manejo integral de cuencas, el diseño de instrumentos económicos para su conservación y el ajuste a los rangos de consumo; prevención y control de la contaminación con la implementación del Plan de manejo de aguas residuales; y la formulación de la Ley Nacional del Agua.
3. Generación de ingresos y "empleo verde". Se orienta a impulsar la producción y comercialización de bienes y servicios ambientales en el marco del Plan estratégico nacional de mercados verdes, para

ello brindará asistencia y apoyo financiero, articulando actores públicos y privados. Y en lo relacionado con servicios ambientales, promoverá un proyecto de captura de gases de efecto invernadero y se desarrollarán dos proyectos de ecoturismo en dos áreas protegidas, con participación privada y comunitaria.

4. Sostenibilidad ambiental de la producción nacional. Se busca garantizar la sostenibilidad de la producción nacional y reducir los sobrecostos ocasionados por una deficiente gestión ambiental. Para ello se propone incorporar el componente ambiental en los procesos de planificación sectorial, adoptar nuevas medidas para reducir los impactos ambientales sectoriales e impulsar iniciativas sectoriales de desarrollo de proyectos de reducción de emisiones, en el marco del mecanismo de desarrollo limpio (MDL).
5. Planificación y administración eficiente del medio ambiente. Mediante acciones dirigidas a fortalecer la capacidad de gestión y la articulación de los diferentes actores que integran el SINA en el ámbito territorial. Formular una política de Estado de desarrollo sostenible, que involucre y comprometa al sector público, al sector privado y a la sociedad civil. Promover la conformación de consejos ambientales regionales, como escenarios de participación y de concertación para la gestión ambiental regional.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Como se dijo al inicio de este texto, la política ambiental se materializa en instrumentos, planes, programas y estrategias. Los objetivos se orientan a prevenir o mitigar los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, conservar o restaurar los recursos naturales o remediar un viejo problema ambiental. En síntesis, garantizar la calidad del medio ambiente, la base de recursos para las generaciones presentes y futuras y la calidad de vida humana, en el contexto del desarrollo sostenible.

Las políticas (policys), entendidas como la designación de los propósitos y los programas de las autoridades públicas, pueden ser explícitas e implícitas. Las primeras son las normas emanadas de los organismos del Estado (Congreso, Gobierno, Ministerio del Medio Ambiente, entes territoriales), que se encuentran publicadas. Las otras son normas que se adoptan en otros ámbitos de la política pública o del sector productivo y pueden generar efectos positivos o negativos al medio ambiente. Éstas pueden ser sectoriales o de recursos como las agrarias, las industriales, las del transporte, las del agua, los bosques, la urbana, las costeras, entre otras (18). Entre los instrumentos de política, que utilizan los gobiernos para proteger los recursos naturales y el medio ambiente, se encuentran (19) :

1. Los de regulación directa. Son conocidos como de comando y control. Consisten en medidas institucionales que están orientadas a influir sobre el desempeño ambiental mediante el establecimiento de leyes y regulaciones que prescriben objetivos, estándares y tecnologías que deben ser cumplidos. Se basan en el mecanismo de coerción-sanción, y constituyen una de las principales formas de intervención de la que disponen los Estados y la comunidad internacional para ejercer control dentro de la sociedad. Ejemplo de estos son: niveles de emisiones máximas permitidas, normas de calidad, prohibición de comercialización, entre otros. En su mayoría actúan por sectores: agua, aire, suelo, descuidando las interacciones y conexiones ecosistémicas. Y lo peor de todo, muchas veces no se aplican las normas.
2. Instrumentos administrativos y de planificación. Consisten en licencias, permisos y demás mecanismos que permiten adquirir el derecho a usar los recursos naturales, que se encuentran previstos en las diferentes legislaciones. Los más conocidos son las licencias ambientales y la evaluación de impacto ambiental (EIA). Uno muy utilizado en Colombia ha sido el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) (20) .
3. Económicos. Están orientados a proveer señales de mercado a partir de la modificación de los precios relativos y/o de transferencia financiera. Deben suministrar los precios y otras señales del mercado con el propósito de ayudar a reconocer a las instancias decisorias las implicaciones ambientales de sus decisiones. Buscan crear incentivos para adoptar tecnologías limpias o hacer uso racional de los recursos. Pueden ser: sistemas de cargo o tasas impositivas o de uso de los recursos, tributación convencional (impuestos, regalías, o incentivos), pagos de servicios ambientales y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), creación de mercados verdes, canje de deuda por naturaleza, instrumentos económicos diseñados para la captura de recursos (impuesto predial, transferencia del sector eléctrico, fondo nacional de regalías y tasas retributivas), créditos preferenciales y subsidios.
4. La educación, información, investigación y asistencia técnica. Se inspiran en la persuasión moral y la concienciación de la población, con el fin de que asuman comportamientos relevantes en el uso y gestión de los recursos y los servicios ambientales. Implica conocer el estado de los recursos, generar tecnologías para

la utilización más adecuada de los recursos naturales y evitar producir daños al medio ambiente. Tienen propósitos disuasivos en la medida en que buscan capitalizar la preocupación y la responsabilidad ética en el proceso de toma de decisiones de los individuos, persuadiéndolos a disminuir los niveles de deterioro ambiental. Entre estos se encuentran la educación, la asesoría y extensión y los sistemas de información ambiental.

Revisando los planes de desarrollo de los últimos cuatro gobiernos se encuentran medidas de política relacionados con los cuatro instrumentos mencionados (**Cuadro 2**). Al igual que en otros países, los planes de desarrollo han privilegiado los de tipo económico, dejando que sean los agentes individuales los que, voluntaria y racionalmente, asuman y lleven a cabo acciones de preservación y mejora del ambiente, orientados por las señales del mercado.

En el Plan de Desarrollo “La revolución pacífica”, se destaca la creación o el reordenamiento del Sistema Nacional Ambiental y la creación de los mecanismos para la financiación de la gestión ambiental. Entre ellos, tasas por contaminación y explotación de los recursos naturales onerosas orientadas a la recuperación de ecosistemas degradados. El propósito es fomentar actividades productivas limpias mediante medidas fiscales y de precios.

Cuadro 2. Principales Instrumentos de política de los Planes de Desarrollo

Instrumentos	La Revolución Pacífica	El Salto Social	Cambio para Construir la Paz	Hacia un Estado comunitario
Regulación directa	Normas de calidad, estándares de emisión, normas sobre productos y procesos productivos	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Áreas protegidas, biodiversidad, bioseguridad, biotecnología, OGM
Administrativos	Planificación y reorientación de los procesos de ocupación del territorio	Licencias ambientales, EIA, DAA, permisos de aprovechamiento y POT	POT, descentralización y Planificación	Planificación, descentralización
Económicos	Medidas económicas para financiar la gestión ambiental, Política fiscal y de precios y mecanismos de financiación	Producción limpia, tasas de uso y retributivas, incentivos económicos (IF), inversiones	Tasas retributivas, licencias de explotación, exenciones por conservación, certificación de productos, normas ISO 14.000	Manejo integral del agua, mercados y “empleo verde”, servicios ambientales, ecoturismo
Educación, investigación, Información	Investigación, educación ambiental y asistencia técnica	Acciones educativas, Apoyo científico y tecnológico, sistema de información	Educación, conocimiento, información, línea base e indicadores	Educación ambiental, Información

Fuente: elaborado por el autor con base en la información de los Planes de Desarrollo

En el plan de desarrollo “El salto social”, aunque plantea cinco formas de intervención (instrumentos económicos, jurídicos, regulación directa, administrativos e inversiones), se da prioridad a los instrumentos económicos. Según el plan, la estrategia más eficiente de orientación de los sistemas de producción y los patrones de consumo hacia la sostenibilidad, será la de modificación de la estructura de precios, para permitir la asignación de un adecuado valor económico a los recursos naturales, e incluya ese valor en los bienes y servicios. La aplicación de estos instrumentos se utilizará para estimular a los usuarios de los recursos naturales a cumplir con las normas ambientales y modificar sus patrones de consumo, inducir la adopción de procesos y el consumo de bienes producidos mediante “tecnologías limpias”. Otros de los instrumentos utilizados son el certificado de incentivo forestal, tasas por uso del agua y certificación de productos.

También hace énfasis en la aplicación de tasas retributivas y compensatorias y tasas por uso de los recursos naturales. Establece incentivos económicos complementarios para quienes contribuyan al aumento del capital social, conserven el entorno, hagan uso eficiente de los recursos naturales y eviten la producción de sustancias contaminantes. En cuanto a instrumentos administrativos y de planificación se establecen como herramientas básicas para la gestión ambiental las licencias ambientales, el diagnóstico ambiental de alternativas (variante y complemento de la EIA) y los permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Los instrumentos de sensibilización y creación de mayor responsabilidad están orientados a programas de educación y capacitación, además de la creación del sistema de información y la asesoría y asistencia técnica.

En el plan de desarrollo "Cambio para construir la paz", se enfatiza en medidas administrativas orientadas a descentralizar el Sistema Nacional Ambiental, partiendo del argumento de que la gestión ambiental tiene su concreción en lo local y regional y que el medio ambiente está afectado por los distintos sectores económicos. Uno de los avances más importantes de la política en este cuatrienio fue la definición de ecoregiones estratégicas y los avances en los planes de ordenamiento territorial (POT). Se fortalecen las instancias nacionales de concertación como el Conpes, el Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor; y en el ámbito regional se consolidan los Consejos de las CAR, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, los Corpes y los Consejos Territoriales de Planeación.

En este periodo se creó la "línea base" como sistema de indicadores para la gestión ambiental. Se impulsó la investigación básica y aplicada y la utilización del conocimiento tradicional para la preservación, el uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. Se continuó con los procesos educativos y de formación ambiental formal y no formal y la promoción de la participación de la población en los asuntos ambientales que la afecten.

En cuanto a la política y cooperación internacional, el país participó activamente en las negociaciones de cambio climático, el convenio sobre diversidad biológica y los foros relacionados con el tema de bosques, el protocolo de bioseguridad, las negociaciones de la comisión de desarrollo sostenible. Se observa continuidad en la política ambiental en los asuntos ambientales globales en los planes de desarrollo "La revolución pacífica", "El salto social" y "Cambio para construir la paz". Y se advierte un retroceso en el plan de desarrollo "Hacia un estado comunitario", debido al bajo perfil (Viceministerio) que asume lo ambiental en el nuevo Ministerio del ramo.

Como ya se anotó, en el plan de desarrollo "Hacia un estado comunitario", el Ministerio pierde su perfil protagónico en el contexto nacional e internacional en lo referente a la gestión ambiental. La política en esta materia se sintetiza en conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, orientado a la consolidación del sistema de áreas protegidas, con el sistema de "gurdabosques" como mecanismo para dar empleo a unas pocas familias pero sin una concepción de desarrollo integral de los ecosistemas. La segunda estrategia tiene que ver con el manejo integral del agua, enfatizando en instrumentos económicos para la conservación de cuencas y prevención y control de contaminación a través del plan de manejo de aguas residuales. La tercera estrategia, el "empleo verde", en esencia es económica y de ninguna manera fortalecerá el manejo sostenible de los recursos naturales.

En esta misma dirección promueve la venta de servicios ambientales, entre ellos la captura de gases de efecto invernadero y proyectos de ecoturismo en áreas protegidas. La entrega de las áreas turísticas de los parques a particulares pondrá en riesgo la conservación del sistema nacional de áreas protegidas que se había logrado consolidar en el país. La sostenibilidad ambiental de la producción nacional, a través de la incorporación de la variable ambiental en los procesos de producción sectoriales, buscando reducir los impactos sectoriales, reduciendo las emisiones y el fortalecimiento de la capacidad de gestión del SINA, con la participación del sector público, privado y la sociedad civil, no se expresan en acciones o estrategias concretas en el plan.

En síntesis, la política ambiental del plan de desarrollo está orientada a la reforestación con propósitos comerciales, la explotación de las áreas protegidas como ecoturismo, la generación de "empleo verde" y la reducción de los costos de la gestión ambiental. Expertos (21) en el tema ambiental afirman que el legado de treinta y cinco años que ha construido el país, en este gobierno se está perdiendo, o por lo menos se ha frenado, con consecuencias nefastas para la conservación de la base natural que es el soporte del desarrollo en el nivel nacional y la pérdida de protagonismo del país en la esfera internacional. En este sentido, advierten la necesidad de que los ambientalistas y la sociedad civil en general estén alertas para que el país no pierda la institucionalidad que ha construido en varios años y que lo ubican en lugar privilegiado y estratégico en el contexto internacional.

REFLEXIONES FINALES

Dado que los avances en la formulación de la política ambiental en Colombia es reciente, no se sabe cuáles son los instrumentos más idóneos para el logro de los objetivos de conservación de los recursos naturales y garantizar el derecho a un ambiente sano. Se insiste, de todas formas, en los de carácter económico, debido a que éstos siendo individualmente racionales, es decir, que actuando en beneficio propio, logran una utilización adecuada (sostenible) del medio ambiente y los activos ambientales. Además de la relación costo/efectividad y costo político, los instrumentos económicos pueden ser mejores, comparados con los de regulación directa o, incluso, los administrativos.

La aplicación de los instrumentos económicos –impuestos, tasas, subvenciones, incentivos fiscales- muchas veces no son aplicables debido a que no existen o no están bien definidos los derechos de propiedad de los recursos y servicios ambientales. Muchos, como el aire, el agua, la pesca en alta mar o en río son de "acceso libre", y otros de acceso común, lo que dificulta la asignación de precios y la aplicación de los principios del mercado. Aunque tampoco está plenamente demostrado que la propiedad privada sobre un bien, por ejemplo la tierra, garantice su conservación. Y si así fuese, porqué en Colombia por lo menos el 50% de los propietarios de la tierra no tienen legalizados sus derechos de propiedad.

La aplicación del principio "el que contamina paga" no siempre es aplicable, en unos casos porque los efectos dañinos sobre el ambiente persisten en el tiempo o son muy difíciles de calcular, y en otros, porque no es aplicable cuando las externalidades causadas son irreversibles, como es el caso de la pérdida de la diversidad biológica, pues hasta hoy no se conoce la tecnología que permita restaurar la pérdida de la biodiversidad. En este caso resultarían más eficaces instrumentos de persuasión moral o incluso los de regulación directa y

administrativos. Además, la aplicación del mercado a la protección de los recursos naturales requiere la concurrencia de los actores comprometidos en su uso y, en el caso de las generaciones futuras, no resulta viable.

Otro de los supuestos en que se sustentan los instrumentos económicos de política ambiental es que hay una sustituibilidad absoluta entre el capital creado por los humanos y el "capital natural", donde lo importante es mantener el stock de capital total de la economía. Podría pensarse, y de hecho así lo han planteado algunos, que lo fundamental no es conservar un stock determinado de minerales, ni los bosques tropicales, sino sustituir su escasez total o parcial por bienes de capital, escuelas y puestos de salud, es decir, reemplazar su capacidad productiva, caso que puede ser válido para la escasez de carbón, pero no para la destrucción de los bosques que, además del valor económico que representan, albergan una riqueza que no es estimable crematísticamente.

En últimas, en una sociedad sustentable, los precios deben expresar la verdad ecológica, pero en la realidad no lo hacen; subestiman la escasez de los activos y funciones ambientales e ignoran las necesidades de las generaciones futuras. Respecto a la sostenibilidad ambiental y la equidad social, el mercado no es la mejor institución orientadora. Dejar a su arbitrio la conservación de los recursos naturales, la calidad del ambiente y la superación de la pobreza es un riesgo muy alto para la sociedad. Una sociedad sustentable se construye sobre la base de una economía ecológicamente eficiente, es decir, aquella que maximiza el bienestar resultante del proceso económico y minimiza los flujos de materia y energía del sistema productivo.

NOTAS:

1. RODRÍGUEZ-BECERRA, Manuel y ESPINOZA, Guillermo. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. David Wilk, Editor. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. p. 81.
2. Modelo teórico de análisis de políticas públicas que considera que los principales factores explicativos de los cambios en las políticas públicas son el desarrollo económico, la política (elecciones, partidos), los gremios, la administración y los altos.
3. REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP. *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990- 1994*. Bogotá. 1991. pp. 466- 468.
4. Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Carta de la Tierra. Río de Janeiro, junio de 2004.
5. RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel y ESPINOZA, Guillermo. Op. Cit. p. 222.
6. El concepto de desarrollo sostenible, aunque había surgido a comienzos de los años ochenta, se institucionaliza en 1987 con la publicación del Informe *Nuestro futuro común*, realizado por la Comisión del medio ambiente y del desarrollo, de las Naciones Unidas. El informe sentenciaba: "Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias".
7. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DNP. *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*. Santa Fe de Bogotá. 1991. pp. 451- 504.
8. El cobro efectivo de estas tasas fue considerado como fuente importante para la financiación de programas de descontaminación y conservación en los municipios.
9. REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP, *Plan de Desarrollo "Las Políticas del Salto Social" Documento CONPES*, Tomo II, Bogotá, junio de 1995, pp. 427- 469.
10. El Decreto 1743 instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, fija los criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y establece los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente.
11. REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP. *Las políticas del salto social. Documento CONPES*. Tomo II. Bogotá, 1994. p. 451.
12. COLOMBIA, DNP. *Cambio para construir la paz, Plan de desarrollo 1998- 2002*. Bogotá, 1998.
13. *Ibíd.* p. 270.

14. Ibíd. p. 275.
15. Para la aplicación de esta política se entiende por ecoregión estratégica una unidad territorial definida con base en dos criterios principales: su delimitación de acuerdo con unidades ecológicas prioritarias para la retención y regulación de agua, y su carácter estratégico, definido por la posibilidad de articular su oferta natural a la solución de los conflictos actuales. Plan Nacional de Desarrollo "Cambios para construir la paz" 1998-2000, p. 276.
16. Conciencias. Ley nacional de ciencia y tecnología, número 29 de 1991 y "Estrategia de regionalización del sistema nacional de ciencia y tecnología", 1995.
17. REPÚBLICA DE COLOMBIA, DNP, *Bases Plan de Desarrollo 2002- 2006. Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá. DNP. 2003, pp. 149-155.
18. Cf. RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel y ESPINOZA, Guillermo, Op cit., pp. 81- 103.
19. Cf. Ibíd. pp. 175- 225.
20. El DDA es una innovación de la Licencia ambiental introducida en la Ley 99 de 1993. Consiste en determinar la alternativa ambiental más sana generalmente en obras de infraestructura.
21. SANTAMARÍA, Ricardo. *SOS ambiental en Colombia*. En: *Lecturas Dominicales*. El Tiempo. Bogotá, 14 de diciembre de 2003, pp. 3-5.

Close Window