



Las manos de las lágrimas
(Óleo sobre tela, 122 x 122 cm, 1963-1965)

“Mi pintura es para herir, para arañar y golpear en el corazón de la gente.
Para mostrar lo que hace el hombre en contra del hombre”

Guayasamín

Gestión ambiental: ¿estrategia para el desarrollo sostenible?

Resumen

El desarrollo como utopía y el desarrollo sostenible como ideal posible son, hoy en día, un lugar y un propósito común para la humanidad. Los problemas ambientales, producto de la conflictiva relación entre la sociedad y la naturaleza, en un territorio dado, son uno de los mayores obstáculos para alcanzar mayores y mejores niveles de desarrollo sostenible. Aspirar, a elevar los actuales niveles de desarrollo sostenible de una población ubicada en un territorio, durante cierto período de tiempo, requiere, entre otras cosas, atender de manera adecuada los problemas ambientales derivados de su mutua relación con los elementos naturales allí presentes; es decir, identificarlos, valorarlos, prevenirlos y corregirlos si es del caso. Para atender los problemas ambientales se dispone, en Colombia, de un potente instrumento legal, derivado del mandato Constitucional de 1991: el Ordenamiento Ambiental del Territorio, consagrado en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, de obligatorio cumplimiento para los municipios, distritos y territorios indígenas. Sin embargo, como instrumento legal, favorece la atención de los problemas al concebir el ordenamiento del territorio como acción efectiva para la promoción del desarrollo sostenible territorial, a partir de la definición de los usos, prioridades y tendencias en el manejo del suelo; pero no posee la fortaleza suficiente para la atención de los problemas ambientales. Ello permite la aparición de una estrategia dinamizadora y promotora de acciones que posibiliten atender estos problemas de manera adecuada: la gestión ambiental territorial. De allí se concluye que si la gestión ambiental dinamiza el ordenamiento ambiental territorial y éste, a su vez, es un instrumento apropiado para atender los problemas ambientales — obstáculo principal para alcanzar mejores niveles de desarrollo sostenible —, entonces, la gestión ambiental es una estrategia para alcanzar el desarrollo sostenible territorial.

Palabras claves

Desarrollo, Ambiente, Desarrollo Sostenible, Problemas Ambientales, Ordenamiento Ambiental del Territorio, Gestión Ambiental.

Environmental management: ¿strategies for the sustainable development?

Abstract

The development as utopia and the sustainable development as possible ideal are, nowadays, a place and a common purpose for the humanity. The environmental problems, product of the troubled relationship among the society and the nature, in a given territory, are one of the greater obstacles to reach more and better levels of sustainable development. To aspire, accordingly, to elevate the present levels of sustainable development of a population located in a territory, in a period of time, requires among others things, to attend in an adequate way the environmental problems derived from its mutual relation with the natural elements presents in a context, that is to say, identify them, value them, prevent them and correct them if that is the case. To attend the environmental problems is arranged, in Colombia, of a powerful legal instrument, derived from the constitutional mandate of 1991: The Environmental ordering of the Territory, consecrated in the laws 99 of 1993 and 288 of 1997, of obligatory fulfillment for the municipalities, districts and native territories. Nevertheless, as legal instrument, favors the attention of the problems conceiving the ordering of the territory as an effective action for the promotion of the territorial sustainable development, from the definition of the uses, priorities and tendencies in the management of the ground; but it doesn't possess the enough strength for the attention of the environmental problems. It permits the showing up of a dynamic and promoter strategy of actions that make possible to attend them in a right way: the territorial environmental management. So it is concluded that if the environmental management makes dynamic the territorial environmental ordering and this one, at the same time, is an appropriate instrument to attend the environmental problems, main obstacle to reach better levels of sustainable development, then, the environmental management is a strategy to reach the territorial sustainable development.

Key words

Development, Environmental, Sustainable Development, Environmental Problems, Environmental Classification of the Territory, Environmental Administration.

Alberto León Gutiérrez Tamayo: Trabajador social de la Universidad de Antioquia magíster en estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor vinculado al Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia.

Correo Electrónico: imvp@epm.net.co

Gestión ambiental: ¿estrategia para el desarrollo sostenible?

*Alberto León Gutiérrez**

Introducción

Un lugar común para la humanidad hoy es la búsqueda de mayores y mejores niveles de desarrollo concebidos como el incremento del índice de desarrollo humano o desde el mejoramiento de la calidad de vida. Diferentes concepciones y prácticas han orientado a la humanidad, en diversos momentos históricos, procurando alcanzarlos: desde el desarrollo como crecimiento económico hasta el desarrollo a escala humana, pasando por el desarrollo sostenible, el desarrollo sustentable y el desarrollo sin pobreza. Los resultados verificables del desarrollo como crecimiento económico y el carácter utópico del sustentable, del desarrollo sin pobreza y del desarrollo a escala humana, ubican al mundo frente al paradigma del desarrollo sostenible como ideal, aparentemente, posible. Indagar por la posibilidad de que la gestión ambiental pueda ser considerada una estrategia para tratar de alcanzar el ideal posible, — el desarrollo sostenible—, implica, entre otras cosas, en primera instancia, elaborar y precisar las nociones de gestión ambiente y gestión ambiental y, a la vez, hacer visible la noción de desarrollo sostenible referida; en segunda instancia, responder adecuadamente al interrogante base: ¿es o no, y por qué, la gestión ambiental una estrategia para alcanzar el desarrollo sostenible?

En este escenario discurre la presente reflexión académica, consecuencia de la trabajo investigativo efectuado entre 2001 y 2003 en las 19 cabeceras municipales del Occidente de Antioquia, con el auspicio de la Universidad de Antioquia, Colciencias y el Banco Interamericano de Desarrollo; mediante el cual se trazaron lineamientos para la gestión

* Trabajador social de la Universidad de Antioquia. Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor vinculado al Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia.

ambiental y la planeación urbana a partir de la identificación de las dinámicas socio-espaciales relacionadas con los problemas ambientales referentes a aguas y a residuos sólidos, y con la caracterización de la gestión ambiental realizada.¹

Se parte de las nociones sobre gestión, ambiente, gestión ambiental y desarrollo sostenible para afirmar, a manera de supuesto, que la gestión ambiental es una estrategia adecuada para procurar alcanzar el desarrollo sostenible. De la noción de ambiente surge la de problemas ambientales, consecuencia de la relación entre sociedad y naturaleza, y: considerados uno de los mayores obstáculos para el desarrollo sostenible y, por lo cual es, necesario atenderlos; para este efecto se dispone de un instrumento: el ordenamiento ambiental del territorio, que para ser dinamizado requiere de oportuna y eficaz gestión, Si la gestión ambiental dinamiza y operativiza este ordenamiento con el propósito de atender los problemas ambientales, evitando que sigan obstaculizando el desarrollo, entonces la gestión ambiental es una estrategia para el desarrollo sostenible.

1. Gestión ambiental

Desde las nociones de gestión y ambiente se devela la de gestión ambiental, que orienta la reflexión y conduce a responder el interrogante guía. En principio, por gestión se puede entender aquel proceso que comprende funciones y actividades organizativas, las cuales deben llevarse a cabo con el fin de lograr los objetivos y metas deseadas. Este proceso de gestión está integrado, a la vez, por las funciones de diagnosticar, planificar, ejecutar, controlar y evaluar. El diagnóstico permite conocer la realidad actual que se desea gestionar, fruto del recorrido histórico propio. La planificación determina qué resultados han de lograrse; como tal, representa el centro de la gestión e implica realizar actividades a lo largo del tiempo con el fin de fijar objetivos, planes, programas y proyectos. La función de ejecución, como su nombre lo indica, es hacer lo planificado, según el cronograma y el flujo grama de inversiones en el tiempo. La función de control y evaluación comprueba, a través de los indicadores si se han logrado o no los resultados previstos, y señala la manera de hacerlo: eficacia, eficiencia y efectividad.

Al respecto el Ministerio del Ambiente de Colombia señalaba en 2002 que uno de los “problemas más importantes en la Gestión Pública (incluyendo la ambiental) es que las decisiones de planeación se realizan en forma independiente de las de ejecución y control. Y no se incluyen funciones y componentes de auto evaluación, mejoramiento, adecuación y adaptación”.² En este caso la gestión, es incompleta y, por consiguiente, lo formulado en el plan no se consigue porque no se hace ni se evalúa según lo programado; se cree que el plan lo es todo, cuando realmente es sólo parte integral del proceso de gestión. La gestión podrá asumirse como sinónimo de intervención planificada en procura de atender los conflictos existentes; atender, conforme lo planteado, es diagnosticarlos correctamente, conocer sus causas y sus efectos, y proponer posibles soluciones; ello debe resolver cuatro preguntas claves: ¿qué y a quién está afectando la situación a intervenir? ¿Cuál es el estado

¹ Alberto León Gutiérrez Tamayo, y otro. *Gestión ambiental y planeación urbana: estudio de caso en el Occidente de Antioquia*. Universidad de Antioquia y Conciencias-BID. Editorial Lealon, Medellín, 2004.

² Ministerio del Medio Ambiente, República de Colombia. *Sistemas de gestión ambiental municipal, tomo I*. Bogotá, Opciones Gráficas Editores, 2002

actual de esta realidad en relación con el pasado mediato o inmediato? ¿Qué se está haciendo o tramitando para atender los problemas generados? ¿Cómo y cuándo resolverlos?

En cuanto al concepto de ambiente, el punto de partida es asumirlo como sistema, es decir, como sistema ambiental; ello exige, de un lado, considerar lo relacionado con el pensamiento sistémico³ y con la teoría general de sistemas;⁴ de otro lado, y a partir del primero, vislumbrar el ambiente integrado, a su vez, por los subsistemas natural y social. Existen diversas concepciones de sistema pero, en general, todas coinciden sobre los mismos aspectos: conjunto de elementos con relaciones de interacción e interdependencia que le confieren entidad propia al formar un todo unificado; es considerado también como un grupo de partes que están conectadas y trabajan juntas; von Bertalanffy, por su parte, lo definió como:

Un conjunto de elementos que se relacionan entre ellos y con el medio [...]. La teoría de sistemas es una innovación que trasciende ampliamente los problemas y demandas tecnológicas, una reorientación que se ha vuelto necesaria en la ciencia en general y en la gama de disciplinas que van desde la física y la biología hasta las ciencias sociales y del comportamiento y la filosofía. Con grados diversos de éxito y precisión, es operativa en varias esferas, y anuncia una nueva concepción del mundo de considerable impacto⁵.

La teoría de sistemas⁶ es una nueva orientación del pensamiento científico que reemplaza modos de pensamiento analítico fragmentados por otros de naturaleza holística integrantes. Su origen se ubica entre filósofos y psicólogos de comienzos del siglo XX; posteriormente, surgieron los postulados completos de Bertalanffy asociados con la biología y a la física, hasta hoy, prácticamente aplicados a todas las disciplinas del conocimiento.

Si se asume el ambiente como el conjunto de componentes que se interrelacionan entre sí, puede entonces concebirse, sin esfuerzos, el sistema ambiental. Los elementos que conforman este sistema corresponden, a su vez, a subsistemas interdependientes, los cuales contienen procesos propios de acuerdo con sus necesidades y singularidades. El sistema ambiental es, así las cosas, un modelo de índole general e implica una simplificación de la compleja realidad ambiental; su novedad radica en que permite un enfoque global del objeto de estudio y en la libertad que tiene quien investiga para fijar sus límites: todo lo grande o pequeño que requiera. El sistema es una entidad abstracta que se concreta cuando hace referencia a un universo de análisis particular que posee límites definidos; allí lleva a cabo sus intercambios con el universo complementario a través de flujos permanentes de materia y energía; y los cambios en las fronteras del sistema y en su geometría, dependen del equilibrio de estos flujos.

³ Generado, entre otros, por el concepto de sistema abierto de Ludwing von Bertalanffy, las formulaciones cibernéticas de Norbert Wiener, la teoría de información y comunicación de Shannon y Cherry, la teoría de juegos de Neumann, y la investigación de operaciones de Williams.

⁴ Ludwing Von Bertalanffy. *La teoría general de sistemas, fundamentos, desarrollo y aplicaciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1968, p 187 – 188.

⁵ *Ibid.*, p.331

⁶ Robert Lilienfeld. *Teoría de Sistemas: Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales*. México, Editorial Trillas, 1984, p.331.

El sistema ambiental no es un lugar en el espacio, sino todas las condiciones físico-químicas, biológicas, socioeconómicas, políticas y culturales que favorecen o no el desarrollo humano y natural. Todos los procesos de desarrollo socioeconómico y cultural se realizan interviniendo o modificando las condiciones físico-químicas y biológicas, propias de cada ecosistema, territorialmente considerado. Como sistema, el ambiental, en este caso, se asume integrado a la vez por dos subsistemas: el natural y el social. El subsistema natural se concibe como la interacción entre los sistemas físico-territorial y biótico, lo que permite definir a su vez, en cada uno de ellos, conjuntos de componentes e interrelaciones. El sistema físico-territorial es aquel compuesto por una serie de bienes naturalmente necesarios para la vida, como los recursos: del agua, el aire y el suelo, y pueden agregarse, si se quiere, una serie de bienes que culturalmente se han convertido en recursos, como los minerales —unos y otros presentes y disponibles en el espacio geográfico—; el sistema biótico está constituido por elementos vivos de fauna y flora; incluye la biodiversidad, pues es la naturaleza misma. Por su parte el subsistema social es el que está formado por todas las instituciones políticas, económicas y culturales desarrolladas por la humanidad con el fin de gestionar sus relaciones internas y las interacciones con los otros subsistemas; es un componente antrópico dentro del sistema ambiental y, por tanto, al plantearlo como tal, releva la función antropocentista de cualquier concepto tradicional de ambiente; así las cosas, el ambiente aparece como creación de y para el hombre. La interacción entre estos subsistemas procura mantener el equilibrio entre el aprovechamiento, la conservación y la preservación de los recursos, de manera que cada componente conserve su identidad y su relativa independencia de los otros. La humanidad crea cada vez nuevos paradigmas para definir las funciones del sistema ambiental, que van construyendo un saber holístico y sistémico para entender la complejidad de la especie humana, natural y social al mismo tiempo.

En este escenario, ¿a qué se le llama gestión ambiental? La gestión ambiental nace en la década de los setenta del siglo pasado como una reorientación del pensamiento ambiental y como instrumento para la atención de los problemas ambientales, buscando que el Estado asumiera nuevas funciones en torno a ella. Habitualmente se diferencian dos posiciones extremas acerca de la gestión ambiental: la de los conservacionistas y la de los ambientalistas radicales; los primeros se dedican al estudio de la naturaleza y de cada especie en su propio hábitat, al cual consideran el objeto de protección, defensa y amistad, buscan proteger de la acción del hombre a las especies y escenarios naturales, denuncian las actitudes de ciertas empresas y empresarios en contra de los recursos naturales, la flora y la fauna, y reclaman de parte del Estado, por medio del gobierno de turno, acciones represivas o fiscales para proteger la naturaleza; los segundos consideran como objeto de estudio, defensa y protección no sólo el subsistema natural, sino también lo económico, cultural y político, es decir, el subsistema social, para ellos el enemigo del ambiente es un tipo de sociedad, un sistema socioeconómico, un estilo de desarrollo depredador; son las bases mismas del subsistema social las que se ponen en entredicho.

Ernest Guhl, entiende la gestión ambiental como “el manejo participativo de las situaciones ambientales de una región por los diversos actores, mediante el uso y la aplicación de instrumentos jurídicos, de planeación, tecnológicos, económicos, financieros y administrativos, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el

mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad”;⁷ de allí se deduce que la gestión debe emprenderse por todos los actores involucrados en la atención de los problemas ambientales para mejorar no sólo el estado de los recursos naturales y el subsistema natural, sino la calidad de vida de los seres humanos, del subsistema social. Esta noción se diferencia de la que asume la gestión como un proceso técnico-administrativo, financiero y político por medio del cual las autoridades encargadas organizan un conjunto de recursos de diversa índole para la protección, manejo y preservación del ambiente y de los recursos naturales renovables en un territorio específico, pues ésta hace énfasis en los recursos naturales y da a entender que el ambiente es sólo el subsistema natural, el cual debe ser protegido y preservado; no lo concibe como fruto de la interacción dinámica entre subsistema social y natura (noción reduccionista al suponer que los seres humanos deben proteger la naturaleza como dadora universal de todos los recursos que ellos consumen).

Desde la óptica empresarial, la ISO 14000 define el sistema de gestión ambiental como la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política ambiental; asimismo aplica el método Deming (planificar, hacer, controlar y revisar), para el mejoramiento continuo: las empresas ofrecen bienes o servicios con calidad ambiental — cumpliendo con la normatividad— y su sistema debe estar preparado para prevenir impactos ambientales negativos más que para detectar y reparar los efectos causados sobre el ambiente, debe atacar las causas, no los efectos; así las soluciones son de comienzo y no de fin de tubo. Otra forma de concebir la gestión ambiental es a partir del impacto ambiental que genera un proyecto de infraestructura, productivo o social. El impacto ambiental es, en este caso, el aspecto fundamental sobre el cual se centra la atención de la gestión: “identificación, evaluación, prevención, mitigación o compensación, constituye (n) el objeto de la gestión ambiental”.⁸

De acuerdo con la práctica político-administrativa y la concepción de la gestión ambiental, surgen diversas connotaciones. En Colombia se divide la gestión pública ambiental en gestión puramente ambiental y gestión de repercusión ambiental; para el Ministerio del Medio Ambiente Colombiano, si bien existe una gestión cuyo objeto es únicamente lo ambiental, el “resto de la gestión del Estado puede tener, en ocasiones, repercusiones ambientales que tienden al logro del desarrollo sostenible, pero no por ello puede decirse que es ambiental o que es responsabilidad de las instituciones encargadas de llevar a cabo la gestión ambiental”.⁹ A partir de esta noción se esclarece el papel de cada ente público y se pueden diferenciar tres tipos de gestión ambiental: 1) Casual, integrada por políticas y planes que no tienen un objetivo ambiental, ejercen una incidencia en la protección del sistema ambiental, sobre todo del subsistema natural. 2) Sectorial, conformada por políticas y planes tendientes a la protección de algunos elementos ambientales o recursos naturales renovables. 3) Gestión ambiental propiamente dicha, integrada por

⁷ Ernest Guhl, citado por: Ministerio de Medio Ambiente, República de Colombia. *Op. Cit.*, p. 92-93

⁸ Augusto, Ángel Maya. “Desarrollo sustentable o cambio cultural”. En: La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible. Bogotá, Cerec-Ecofondo, 1998, p. 291

⁹ Ministerio del Medio Ambiente, República de Colombia. *Op. Cit.*, p. 102

políticas y planes que conciben el sistema ambiental como un todo, similarmente al enfoque sistémico.

Vega Mora contribuye ampliando la clasificación aludida ya no sólo de la gestión pública, sino también de la gestión empresarial, a partir del enfoque administrativo que plantea, al menos, tres tipos de gestión ambiental:¹⁰ 1) Incidental, en la cual se ejecutan acciones aisladas que la mayoría de las veces tienden a solucionar problemas particulares y fuera de todo contexto estratégico; se ejecutan programas y proyectos, pero no se planifica, ni se controlan las ejecuciones; interpreta el deterioro ambiental como un fenómeno aislado, fortuito e inevitable, causado por un comportamiento dañino en el curso normal de las actividades humanas; este tipo de gestión ambiental predominó hasta mediados del siglo XX. 2) Operacional, en la cual se planifica, se ejecutan programas y proyectos ambientales, pero no existe control; no hay monitoreo, seguimiento y evaluación de lo planificado y ejecutado; las funciones de planificación y ejecución presentan una “marcada incoherencia y desarticulación mutua, ya que la planificación se realiza únicamente para cumplir con la reglamentación (normativa) vigente y los planes se constituyen en “libros-documentos” sin ninguna injerencia sobre la ejecución y la ejecución se realiza la mayoría de las veces de manera incidental (aislada), sin tener en cuenta los planes”;¹¹ este tipo de gestión, al igual que la incidental, interpreta los problemas ambientales como involuntarios, pero causados por errores de política, planificación y ejecución de programas, es decir, una gestión ineficaz como consecuencia de una información insuficiente y defectuosa; es la imperante en la actualidad y viene imponiéndose en el mundo a partir de los años setentas. 3) Sistémica, en la cual coexisten simultáneamente la planificación, la ejecución y el control; se caracteriza por ser previsiva en la planificación, eficiente en la ejecución, eficaz en el control: proceso de aprendizaje, retroalimentación y mejoramiento continuo es, en esencia, el precepto conceptual básico del enfoque sistémico.

Si bien estas concepciones permiten acercarse a la pregunta sobre qué debe hacer la sociedad para atender los problemas ambientales, las respuestas institucionales ponen el acento sobre la naturaleza y dejan de lado a la sociedad; de lo que se trata, al parecer, es de gestionar los recursos naturales de una manera que no se degraden ni se extingan. Conforme lo plantea el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, el concepto de gestión ambiental se refiere a “las acciones que en forma consciente y dirigida a propósitos definidos, realice la sociedad para conservar, recuperar, mejorar, proteger o utilizar moderadamente el suelo y los recursos naturales, renovables o no”.¹² La referencia es al suelo, a los recursos naturales, a la ocupación racional de un territorio, que en términos de la ley 388 - POT, son planes de usos del suelo urbano, semiurbano, rural y de protección.

Ahora bien, con frecuencia a la gestión ambiental —independientemente de la noción que le acompañe—, se le asignan diversos objetivos; que según el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, pueden sintetizarse en dos: mantener o mejorar la oferta ambiental y orientar los procesos culturales hacia la sustentabilidad. El primer objetivo se ubica en el objeto de la acción ambiental: mantener o mejorar la oferta ambiental en calidad, cantidad y

¹⁰ Leonel, Vega Mora. Gestión ambiental sistémica. Bogotá, Panamericana, Formas e Impresos S.A., 2001.

¹¹ *Ibíd.*, p 280

¹² Ministerio de Medio Ambiente, Republica de Colombia. *Op.cit.*,p.102

disponibilidad. La gestión ambiental, como proceso participativo y continuo, debe procurar la sostenibilidad del subsistema natural, con el fin de que los recursos naturales estén disponibles para las generaciones futuras, en suficiente cantidad y buena calidad, de manera que se reflejen en el mejoramiento de la calidad de vida y que su disponibilidad sea, en igualdad de condiciones, para toda la sociedad. El segundo objetivo se centra sobre el sujeto-objeto de la acción ambiental, es decir, en la regulación de la actividad humana, no sólo con un criterio de control sino con el propósito de construir valores individuales y colectivos que permitan lograr un sistema ambiental sostenible hoy y sustentable a futuro. Si en la consideración de la gestión ambiental se incluyen el espacio y el territorio, según sea el grado de complejidad de cada espacio y ente territorial, éste podrá desarrollar un tipo determinado de gestión de su sistema ambiental. En Colombia, a partir de la división dicotómica del espacio campo-ciudad y de la gestión de ecosistemas estratégicos de carácter supramunicipal o regional, se ha venido insistiendo en un tipo de gestión y planificación diferenciada: Sistemas de Gestión Ambiental Urbana (SIGAU),¹³ Sistemas de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM)¹⁴ y Sistemas de Gestión Ambiental Regional (SIGAR).

Así las cosas, la gestión ambiental territorial incluye la conceptualización del enfoque administrativo, es decir, la construcción de criterios para orientar el manejo de los recursos y medios institucionales hacia el logro de un mejor sistema ambiental en la entidad territorial respectiva; igualmente, la adecuada utilización de los instrumentos y medios para conocer, evaluar y predecir la condición y dinámica de los procesos ambientales territoriales, lo que requiere, a su vez, del conocimiento del territorio (sus potencialidades y problemáticas ambientales), el conocimiento de los recursos naturales, las condiciones de su oferta y demanda, las posibilidades para su conservación y aprovechamiento; y, por último, el desarrollo de métodos y la aplicación de instrumentos que permitan diagnosticar, planear, ejecutar, controlar y evaluar acciones y proyectos de carácter ambiental.

La gestión ambiental, para esta reflexión, se asume no sólo como sistémica, sino además, con la consideración del diagnóstico (participativo), como punto de partida para planificar (participativamente) el hacer, diseñar participativamente el sistema de seguimiento y de evaluación —con soporte en indicadores de gestión y logro— y efectuar la ejecución participativa debidamente controlada, a manera de ciclo de intervención que involucra a los diversos actores del territorio donde se aplicará. Por tanto, las acciones propuestas para iniciar, ejecutar y terminar el proceso de gestión ambiental comprenden etapas o momentos estrechamente ligados entre sí, que deben adaptarse a las particularidades de cada escenario: preparación, sensibilización y planificación; ejecución: realización de los programas y proyectos definidos en los planes; seguimiento, control y evaluación; y, regulación y retroalimentación.

2. El desarrollo sostenible

¹³ Conforme los planteamientos del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia se entiende por gestión ambiental urbana asociada a los SIGAU, [...] la oferta y demanda de bienes y servicios ambientales y del conflicto resultante en el desarrollo urbano y regional, generados a partir de esa relación, en términos de potencialidades y problemática ambiental". Véase: Ministerio del Medio Ambiente, *op.cit.*, p. 102

¹⁴ La gestión ambiental municipal asociada a los SIGAM, como el ejercicio consciente y permanente de administrar los recursos del municipio y de orientar los procesos culturales al logro de la sostenibilidad, a la construcción de valores y de actitudes amigables con el medio ambiente y a revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre la calidad de vida y la actividad económica

El modelo de desarrollo fundamentado en el avance científico-técnico, en la ampliación de los mercados y en la producción, es conflictivo para el sistema ambiental; ello ha obligado a discutir de nuevo los alcances del concepto de desarrollo. Como, en la práctica, quienes defendieron el concepto y sus definiciones fueron los economistas keynesianos, no tardó en asimilarse la idea de desarrollo con crecimiento económico. Para esta disciplina, era claro que la mejor forma de lograr incrementos en el nivel de vida y bienestar de la población era por medio del crecimiento de la riqueza nacional per capita, del tamaño del mercado laboral, de la capacidad adquisitiva de los habitantes, del desarrollo industrial o manufacturero en relación con la agricultura y el comercio, y de la inversión social en educación, salud e infraestructura, fundamentalmente. Las teorías del crecimiento económico, asociadas con el desarrollo, condujeron a pensar que crecimiento económico y desarrollo eran sinónimos, o que el desarrollo no era posible sin crecimiento económico; mientras que las teorías del bienestar hicieron énfasis en los aspectos económicos y relegaron los culturales, políticos, de género, de equidad y de redistribución de la riqueza entre países o grupos sociales. Otros más audaces señalaron que primero había que crecer para luego lograr el desarrollo y la equidad, que se debía promover el crecimiento económico y la concentración de la riqueza entre unos pocos (porque no todas las personas tienen habilidades para los negocios y la acumulación de dinero), para luego distribuirla entre todos los individuos (capaces e incapaces frente a los negocios).

Como el resultado no fue el esperado y las consecuencias del desarrollo económico mostraron que crecían las desigualdades entre las naciones del primer y tercer mundo, y entre los poseedores de riqueza y los pobres en los países subdesarrollados, se optó por revisar el concepto y entró en escena el concepto de desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible es el “que atiende las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades”, tal como quedó expresado en el documento “Nuestro Futuro Común”.¹⁵ Aunque el concepto hace referencia a la equidad intergeneracional en la especie humana, —equidad en el tiempo mas no de lugar—, la referencia explícita a la relación sociedad-naturaleza no existe. La definición contiene análisis de los impactos sociales sobre el ambiente y la forma como éste, entendido como sistema, se integra con los subsistemas social y natural; pero lo discutible para muchos ambientalistas es que el nuevo concepto de desarrollo sostenible no fue separado de la noción de desarrollo, tan desacreditada en muchos países del mundo, en especial en los más pobres. Aún así, el concepto logró consensos en torno a la preocupación por la problemática ambiental nacida de los estilos de desarrollo vigentes (sobre todo en Occidente), tanto en países ricos o industrializados, como en los pobres o poco industrializados: “La fórmula (planteada por medio del concepto de desarrollo sostenible) está diseñada para maximizar los consensos más que la claridad. Como con cualquier compromiso, este no es un logro pequeño, ya que la distinción funciona como un cemento que pega todas las partes, a amigos y enemigos por igual”.¹⁶

Para Sachs, el desarrollo sostenible está basado en la noción del tiempo; invita a mirar el futuro y a poner atención en las generaciones que aún no han nacido, confirmando que la

¹⁵ Go Harlem Brundtland. *Nuestro futuro común*. Prefacio del Presidente. Bogotá, Alianza editorial colombiana, 1988.

¹⁶ Wolfgang, Sachs. “La anatomía política del desarrollo sostenible “. En: Op. Cit., p.123

continuidad del desarrollo en el tiempo se ha convertido en un problema mundial: “Lo que es común a todos los discursos —en relación con el desarrollo sostenible— es la corazonada de que la era de la esperanza del desarrollo infinito ha pasado, dando lugar a una era en la cual la finitud del desarrollo se vuelve una verdad aceptada”;¹⁷ esto afectará el desarrollo temporal, futuro, de todos los habitantes del planeta. La meta del desarrollo sostenible fue ratificada por los líderes de los países más desarrollados del planeta en la Cumbre de Toronto celebrada en 1988 y se legitimó mundialmente en la Conferencia de la ONU sobre Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. Si bien la acogida casi universal del concepto genera sospechas, éstas no son argumento para rechazarlo; sólo demuestran que es un concepto con varias interpretaciones y que se le puede impugnar el sentido dado, en forma particular, en un texto o alocución. Para el desarrollo sostenible la clave está en su significado esencial: es lo que se mantiene siempre, no importa como se interprete.

En materia de desarrollo sostenible hay tres elementos que están presentes siempre en su definición:¹⁸ 1) Las relaciones entre política ambiental y política económica y entre ecología y economía, que obligan a la teoría económica y a los economistas a tener presente las consideraciones ecológicas y viceversa; la noción de sustentabilidad emerge del reconocimiento de la función que cumple la naturaleza como soporte y potencial del proceso de producción. 2) El concepto incorpora la equidad intergeneracional y la perdurabilidad en el tiempo de los recursos naturales y ambientales necesarios para la vida futura. 3) Se hace énfasis en el desarrollo y bienestar de los habitantes del planeta, no solo en el crecimiento económico, así también en salud, educación, igualdad, paz, libertad, calidad del trabajo, ambiente sano, recreación, reconocimiento social, vivienda digna y confortable, entre otros elementos claves.

El desarrollo sostenible recibe una gran aceptación porque se basa en que todo tiene un límite, y no es posible hacer uso de la naturaleza más allá de su capacidad de renovación, además de la evidencia de los problemas derivados de los modelos de desarrollo que no tienen en cuenta tal característica; igualmente, porque tiende un puente entre quienes dan gran prioridad al desarrollo y quienes promueven la conservación de la naturaleza, al plantear que las dos prioridades no son incompatibles sino complementarias: así las cosas, el desarrollo capitalista puede hacerse sostenible, pretensión discutible desde orientaciones ideológicas anticapitalistas o contestatarias.

Para el Ministerio del Medio Ambiente Colombiano, el desarrollo sostenible debe considerar adicionalmente cuatro premisas: 1) usar los recursos renovables de tal modo que el ritmo de extracción no sea mayor que el ritmo de regeneración natural; 2) mantener flujos de residuos al mismo nivel, o por debajo, de la capacidad de asimilación o de degradación de éstos al ambiente; 3) asegurar que a medida que mermen los recursos no renovables, tal reducción se vea compensada con el aumento de los recursos renovables y los sustitutos tecnológicos; 4) hacer posible el mantenimiento de una calidad de vida dada a partir de las existencias de recursos no renovables en disminución, permitiendo alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales. Si se cumple con estas premisas, las dotaciones de recursos renovables y la capacidad de asimilación ambiental no disminuirán; estos recursos estarán, por tanto, disponibles para las generaciones futuras.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 129

¹⁸ Michael Jacobs. *Economía Verde. Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Bogotá, TM Editores, 1995

3. ¿Por qué la gestión ambiental es una estrategia para el desarrollo sostenible?

Tal como se expresó, actualmente el ideal más importante para el cual trabaja la humanidad es el desarrollo; alcanzar mayores o mejores niveles de desarrollo del conjunto de la población de un territorio dado, es el propósito central; ello implica, al menos, la necesidad de incrementar los indicadores propios del índice de desarrollo humano (IDH) o del índice de calidad de vida (ICV). Históricamente se han intentado diversas opciones con resultados diversos: el desarrollo como crecimiento económico, falló; el desarrollo sustentable, el sin pobreza y el a escala humana, continúan en el escenario utópico; sólo queda el ideal posible del desarrollo sostenible. Éste implica la noción de ambiente, asumida aquí como sistémica y en su interior, la de problemas ambientales fruto de la compleja relación entre los subsistemas social y natural, es decir, entre sociedad y naturaleza. Los problemas ambientales se constituyen en un obstáculo para alcanzar el desarrollo sostenible; dada su presencia en el sistema ambiental, propia de este modelo de desarrollo, se requiere concebirllos y, además atenderlos. Pero, ¿qué son problemas ambientales?

La interacción de los subsistemas natural y social es, de por sí dinámica y compleja; por ello requiere ser repensada constantemente, con el fin de entender la problemática que en un momento histórico se presenta en una sociedad dependiente de la ciencia y la tecnología. La complejidad del sistema ambiental se debe tanto a los elementos que están presentes en él, como a las interacciones que se establecen entre ellos, de forma interna o externa; su cambio es una manifestación evolutiva resultante de las variaciones que afectan su estructura y su funcionamiento. Al conjunto de elementos interactuantes entre sí y con el entorno lo hemos denominado sistema; la realidad ambiental es, por tanto, un sistema; los problemas ambientales, en consecuencia, son sistémicos y su solución no afecta únicamente a la más evidente de las causas sino a otras que pueden pasar desapercibidas y que, sin embargo, están relacionadas con ellos.

Pero la complejidad de este sistema solo se puede entender si se comprende cómo reacciona la naturaleza ante la intervención humana. En la relación sociedad-naturaleza, el hombre pertenece al sistema biótico como homínido, frente a lo cual depende de la naturaleza para su supervivencia pero también pertenece a los humanídeos, así que es un creador y portador de valores sociales, políticos, religiosos y económicos; por consiguiente, la relación del hombre con la naturaleza no puede concebirse de modo reductor, ni de modo desglosado, donde se realizan análisis de distintos componentes pero sin comprender la totalidad. El problema ambiental deviene de la dualidad de la naturaleza humana, en su doble contexto: natural y social, biológico y económico, homínido y humanídeo; el ser humano, como ser vivo, es un elemento más del mundo natural y, en cuanto tal, está relacionado con las leyes de su funcionamiento; he aquí la complejidad del tema que hoy las ciencias ambientales, las ciencias naturales y las ciencias sociales deben encarar, en aras de enfrentar la relación sociedad-naturaleza. Como la naturaleza es dinámica, está en movimiento y evoluciona permanentemente, el sometimiento humano a las leyes naturales es dinámico e histórico; cambia a lo largo del tiempo y del espacio y

cada cultura lo asume de manera diferente. El sistema terrestre tiene su historia en el tiempo, como la tienen la superficie, los animales y las plantas en él existentes.¹⁹

Los problemas ambientales son propios de los sistemas sociales y culturales, no de la ecología; el orden humano, según Ángel Maya, no coincide necesariamente con el “orden ecosistémico, ni tiene por qué coincidir. La solución al problema ambiental no consiste en encajar al hombre dentro del ecosistema. No consiste, por tanto, en saber “conservar” sino en aprender a “transformar bien”. La especie humana no tiene ninguna alternativa evolutiva, sino la transformación del orden ecosistémico; ello no depende de la mala voluntad del hombre o de su incapacidad para comprender el orden natural. El orden humano también es parte del orden natural”²⁰. Por ello la relación sociedad-naturaleza es cada vez más conflictiva; el problema de la interacción de los humanos con la naturaleza es tan antiguo como la sociedad misma, lo novedoso es el hecho de que esas interacciones implican, por primera vez, cambios globales persistentes en el tiempo y extendidos en el espacio que afectan todo, no sólo la comunidad o pobladores a nivel local, o la región donde se producen.

El sistema económico-cultural, hoy global, de acumulación y crecimiento, se opone al de la sostenibilidad y estabilidad del mundo natural. El determinismo natural sobre el hombre fue bien explícito hasta los inicios de la revolución industrial. Sin dejar de pertenecer al sistema biofísico, el determinismo natural sobre la especie humana va a cambiar radicalmente desde el siglo XVIII. El conocimiento y la posibilidad de intervención sobre los mecanismos y leyes naturales por parte de la sociedad, a partir de los avances científico-técnicos, han ido alterando la regulación de la naturaleza, con lo cual se ha generado la problemática ambiental que hoy la especie humana reconoce. Hace apenas algo más de 200 años que esta problemática global se inició en el ecosistema planetario, y es una crisis cada vez más profunda y extensa. Las causas de dicha problemática pueden resumirse en la tendencia de la sociedad a elevar su nivel y calidad de vida, venciendo todo tipo de limitaciones naturales, sociales y espacio-temporales, y en la evidencia de estabilidad y limitación que presenta el subsistema natural, en el que tiene lugar el desarrollo y crecimiento de la humanidad. Ese subsistema es infinito y en él vive una especie cuyas necesidades sociales son infinitas: divergencia de subsistemas que chocan entre sí al interrelacionarse un subsistema social, abierto, con un subsistema natural planetario, cerrado, en el largo plazo.

El problema ambiental muestra que los desequilibrios sociales tampoco pueden traspasar ciertas barreras, y el subsistema social también tiene límites de resiliencia, que aunque no coinciden exactamente con los límites ecosistémicos, no por ello dejan de existir; en consecuencia lo que actualmente está planteando la crisis del sistema ambiental es el nivel de consumo de la sociedad contemporánea y específicamente de los países industrializados y de algunos sectores o clases sociales privilegiados de los países subdesarrollados. A escala global, se reconocen como problemas ambientales el cambio climático y el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono y la disminución de la biodiversidad; en el entorno local, son la contaminación atmosférica, del agua y del suelo, la contaminación por ruido y la disposición de residuos sólidos los principales efectos de la acción humana que

¹⁹ Federico, Engels. “Dialéctica de la naturaleza”. En: Carlos, Marx y Federico, Engels. Obras Escogidas. Moscú, Editorial Progreso, 1975.

²⁰ Augusto Ángel Maya. Op.cit., p. 99

impactan el sistema ambiental. Tales problemas ambientales se traducen en la preocupación de muchas comunidades, gobiernos, académicos, organismos no gubernamentales de ambientalistas y gremios de la producción, ante un doble peligro: agotamiento de los recursos renovables y no renovables, y deterioro creciente del subsistema natural, como consecuencia de los residuos producidos por la civilización urbano-industrial (calentamiento global, deterioro de la capa de ozono, contaminación de aguas y suelos, lluvia ácida, vertido de residuos sólidos, peligrosos o no); además, evidencian la fragilidad de los modelos de desarrollo impulsados con el afán de poner la ciencia y la técnica al servicio suyo y del desarrollo urbano-industrial consumista, lo cual ha transgredido las leyes de la naturaleza, la oferta de recursos naturales y la capacidad de sustentación o asimilación de los ecosistemas: es el costo de los niveles de bienestar alcanzados.

Ahora bien, es útil resaltar un principio hoy discutido en el ámbito académico: “no todo problema ambiental es un problema social”. La sociedad no puede formular problemas ambientales sin que previamente se produzca una “percepción social del problema”; por consiguiente, es la sociedad la que observa y formula el problema ambiental y, por ende, es ella misma la que emprende la solución, por la vía de la gestión ambiental; si la sociedad no internaliza el problema, no habrá gestión ni solución posible. O los problemas son percibidos socialmente, o en el interior de la sociedad no existen, y si existen, esa existencia es irrelevante; de aquí se deriva un postulado importante para la gestión ambiental: como no todo problema ambiental es un problema social, “no todo problema ambiental es susceptible de gestión social”. Un problema ambiental es social y socialmente gestionable, si y sólo si, los agentes de la sociedad lo perciben, lo formulan, lo observan, lo definen; en una palabra, lo comunican. La dualidad en que se encuentra el subsistema social, en tanto natural y social, y el asunto a enfrentar es que “los problemas ambientales son inherentes a las modalidades de desarrollo de cada nación o territorio y están enraizados en las estructuras socioeconómicas, uno de los grandes dilemas de nuestra época es cómo se satisfacen las necesidades y aspiraciones humanas, actuales y futuras, manteniendo el equilibrio de los sistemas biofísicos y sociales”.²¹

¿Será posible satisfacer las necesidades humanas sin alterar el orden natural? ¿Cómo satisfacer las necesidades humanas, haciendo sustentable el entorno social y ambiental? La respuesta está en discusión. Si se imagina el planeta sin la especie humana, es decir sólo con las múltiples especies que lo habitan, y si se piensan las interacciones que en este escenario se darían, carece de sentido referirse a una problemática ambiental: no se encuentran razones para establecerla; pues el problema ambiental aparece en el momento en que el hombre, a través de su organización social y de la adaptación instrumental, empieza a transformar radicalmente el subsistema natural; cuando se habla de problemas ambientales hay que referirse únicamente a la especie humana, al subsistema social, dado que es una construcción suya, una alteración que le es propia. Los problemas ambientales globales y locales se constituyen, así concebidos, en uno de los principales obstáculos para el propósito de alcanzar mayores niveles de desarrollo sostenible; atenderlos es, por tanto, una exigencia, una necesidad, un asunto de prioridad para la sociedad moderna; ello requiere no sólo de herramientas, sino de estrategias adecuadas: el ordenamiento ambiental del territorio se constituye en una de las principales herramientas, y su gestión, en la más importante de las estrategias.

²¹ Leonel, Vega Mora. *Op.cit.*, p. 186

En Colombia para atender los problemas ambientales se cuenta, como herramienta clave, con la planeación del ordenamiento ambiental del territorio; comprenderla exige develar las nociones de ordenamiento y territorio, dado que el concepto de ambiente ha sido claramente concebido como un sistema integrado por los subsistemas natural y social. El término espacio es, según la Real Academia Española, la capacidad de un “terreno, sitio o lugar... el ámbito territorial que necesitan las sociedades para desarrollarse”; cualquier sociedad depende de ²²la interacción cultural, económica y política y por tanto, de la interacción espacial. Así como el tiempo, también el espacio “es una variable ineludible con la cual el hombre debe convivir”;²³ el espacio ratifica, evoca un territorio, una región, un país y otros conceptos que “en distintos grados y en diversos momentos, pueden servirle de sinónimos. Puede hablarse también de espacio terrestre, social, residencial, teórico, geométrico o matemático”.²⁴ Espacio es aquello que permite designar una realidad material abstracta, general, amplia, en donde pueda contenerse, agruparse un todo, sin fijarse ni detenerse en particularidades; agregarle la categoría de geográfico: (espacio geográfico), permite concebirlo ya como el espacio real, vivido, terrestre, en el que se conjugan lo biótico y lo físico o abiótico; este espacio, como el tiempo, es propio de los seres humanos, de sus actividades y de sus formas de agrupación. El espacio ha sido, es y seguirá siendo una realidad; y no es económica, ni cultural, ni políticamente neutro, pues estas características societales adquieren presencia, toman forma y se expresan en el espacio, influyen en el comportamiento, en las percepciones y en las elecciones de las personas y de sus agrupaciones. La sociedad actúa sobre el espacio conforme sus intereses en busca de satisfacer sus necesidades, lo que conlleva a su transformación en espacio social, diferente del espacio geográfico.

La interacción sistémica espacio-sociedad aparece más claramente planteada ²⁵ en términos de propuesta: definir el espacio como un conjunto indisoluble de objetos (naturales y artificiales) y de acciones (alcance de fines u objetivos), para develar y reconocer, en primera instancia, sus categorías analíticas internas: el paisaje, la configuración territorial, la división territorial del trabajo, el espacio producido o productivo, las rugosidades y las formas-contenido (la forma no puede entenderse sin el contenido y el contenido no puede existir sin la forma); y, en segunda instancia, sus categorías analíticas externas: la técnica, la acción, los objetos, la norma y los acontecimientos, la universalidad y la particularidad, la totalidad y la temporalidad, la idealización y la objetivación, los símbolos y la ideología. El conjunto indisoluble de objetos y de acciones no debe ser considerado por separado, dado que interactúan y generan la dinámica transformadora propia del espacio: los objetos condicionan la forma en que se dan las acciones y las acciones llevan a la creación de objetos nuevos o se realizan sobre objetos preexistentes.

¿Qué es territorio? Una respuesta posible es considerarlo, según la Real Academia Española, como la porción “de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región o

²² Real academia de la lengua Española. Vigésima edición. 1999. p.253

²³ Mario, Polése. Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Costa Rica, Editorial Tecnológica de Costa Rica, LUR, 1998.

²⁴ *Ibíd.*, p, 142

²⁵ Miltón Santos. *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona, Editorial Ariel, colección Ariel Geografía, 2000.

provincia”,²⁶ definida por aspectos políticos, administrativos y fiscales; es un espacio delimitado, ubicable y observable conforme estos aspectos; y “en un sentido de referencia más jurídico, [es] el espacio de intervención”.²⁷ La configuración territorial no es el espacio, ya que su realidad proviene de su materialidad, en tanto que el espacio reúne la materialidad y la vida que la anima; en cambio, la configuración territorial tiene una existencia material propia, aunque su existencia societal solamente le viene dada por el hecho visible de las relaciones sociales presentes y observables que se dan en el territorio. En el territorio, así concebido, las interacciones entre los objetos y las acciones tienen una intencionalidad definida por el tipo de sociedad que lo ocupa. Fals Borda permite derivar una noción más precisa considerándolo como “un ente flexible y variante, con impulsiones que van y vienen, no sólo por el principio antrópico sino por el de la construcción social en el tiempo que ha venido enmarcando la explicación sociológica contemporánea”.²⁸ Para él, el espacio toma la forma de unidades concretas, pero transitorias, de ocupación humana, que denomina “recipientes” o “contenedores” y que, a diferencia de los físicos o materiales son maleables y ajustables por la acción humana; a los referentes político-administrativos de los recipientes o contenedores ajustables, a los cuales se les otorga límites formales, es a lo que se le denomina “territorio”. En este territorio acontece la relación dinámica entre sociedad y espacio que adquiere forma y sentido, en un momento histórico, en el proceso de la urbanización, dando lugar al denominado fenómeno urbano²⁹.

El territorio, en cuanto espacio establecido y definido geográfica, política, administrativa, fiscal y socialmente, puede ser objeto de ordenamiento, de planeación y de definición de una imagen objetivo que conjugue en él los anhelos, las esperanzas, los sueños y las posibilidades de la agrupación de personas que lo ocupan, dándole sentido, dirección y norte al proceso de urbanización, a su interacción dinámica con la sociedad. Ordenamiento territorial,³⁰ ordenamiento ambiental del territorio³¹ y planeación del ordenamiento territorial³² y del ordenamiento ambiental territorial son asuntos que se conectan con los planteamientos sobre sistema ambiental, problemas ambientales y desarrollo sostenible. El ordenamiento territorial es, en esencia, una herramienta, una disciplina y, a la vez, una

²⁶ Real Academia de la Lengua Española. Op. cit., p. 1968

²⁷ Mario Polése. *Op.cit.*, p. 150

²⁸ Orlando Fals Borda. *Acción y Espacio: Autonomías en la nueva República*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, IEPRI, 2000, p. 32.

²⁹ Manuel Castells. “El proceso de urbanización: La relación histórica entre sociedad y espacio”. En: Manuel Castells. *Problemas de investigación en sociología urbana*. Buenos Aires Argentina, Editorial Siglo XXI, 1972, p.56.

³⁰ G. Saenz de Buruaga. “De la ciencia regional a la política regional: el caso de los conflictos interregionales”. Cuadernos Económicos No. 20, España, ICE, 1969. Citado en: Ronia, Pujadas, lo define como “[...] el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales”. 1998

³¹ Considerado para este caso como componente fundamental del ordenamiento territorial (IGAC Instituto Geográfico Agustín Codozi, 1996)

³² Asumido, en parte, para el presente caso, como “[...] el instrumento mediante el cual los departamentos y municipios (caso colombiano) deben planificar los usos del territorio y orientar provisoriamente los procesos de ocupación del mismo”. (Amaya, 1998)

metodología para orientar los principios y fundamentos de la planeación del desarrollo territorial, y para regular los procesos de uso y ocupación del territorio.³³

Como herramienta para la gestión, el ordenamiento territorial es “transversal”, pues integra espacialmente todas las actuaciones públicas y privadas con incidencia en el territorio; es soporte de las políticas públicas y privadas que definen, orientan, implementan, controlan y evalúan la planeación física referida a “los hechos a los que se confiere valor estructurante en territorios de ámbito regional y comarcal”³⁴, es decir, definido. Como disciplina, es la expresión “espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”³⁵; allí mismo se le asignan como objetivos fundamentales el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, el aumento de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Como metodología, el ordenamiento territorial, se asume como un “un conjunto de acciones concertadas, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente.”³⁶

Por lo anterior ordenar el territorio es darle sentido, orientar la relación entre sociedad y espacio, en este caso, hacia la relación sociedad y territorio. Las personas agrupadas en determinada forma, acuerdan bajo criterios políticos, sociales, administrativos y económicos la manera como emplearán, utilizarán o usufructuarán el territorio donde están asentadas. ¿Qué se puede ordenar del territorio, para qué se ordena y cómo debe ordenarse? Se ordenan sus múltiples usos —los usos del suelo—, propios del territorio por herencia de la naturaleza o contruidos a partir de las actividades desarrolladas por el hombre; el fin del ordenamiento territorial tiene relación con el impulso del desarrollo económico, el mejoramiento de la calidad de vida, la conservación y protección del subsistema natural, y la satisfacción de las necesidades básicas y humanas del subsistema social; finalmente, el ordenamiento del territorio está conectado con la metodología, es decir, con la concepción y la técnica asociada a ella para efectuarlo, generalmente se debe tener en cuenta ciertos criterios para realizar el ordenamiento territorial, entre los cuales se cuentan el carácter limitado del territorio, su condición de bien escaso y la necesidad del uso racional conforme las necesidades y los anhelos de la sociedad.³⁷

³³ IGAC y otros (1996). Fundamento sobre ordenamiento territorial como instrumento de planificación. Documento para discusión. Santa Fe de Bogotá, Colombia.

³⁴ Ronia Pujadas. Op. cit; p.399.

³⁵ *Ibíd.*; p.32.

³⁶ Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República de Colombia. Boletín No. 3, 1992.

³⁷ Adicionalmente, Pujadas plantea la necesidad de elegir, al ordenar un territorio, entre diversas alternativas de acción: definición de usos alternativos posibles del suelo, definición de criterios sobre qué usos son los más adecuados para el territorio y garantía del poder político para impulsar la alternativa de ordenación escogida. Véase: Ronia Pujadas. *Op.cit.*

El ordenamiento territorial es el resultado lógico de las acciones emprendidas por el hombre y sus agrupaciones para adaptar, moldear, adecuar, transformar o acondicionar el territorio con la finalidad de atender sus necesidades y anhelos;³⁸ en el “contexto creciente de respeto por la biodiversidad, quizá se podría añadir que esta ordenación tiende a hacerse en función no solamente de los intereses del género humano, sino también de los de las restantes especies vivas”.³⁹ Este es un componente fundamental e ineludible del ordenamiento territorial, dado que uno de sus objetivos nodales es generar estrategias para la localización y distribución de acciones en el territorio bajo los principios del desarrollo sostenible, lo cual implica que sean diseñadas en armonía con el sistema ambiental, garantizando el uso adecuado de los recursos naturales, priorizando los ecosistemas estratégicos y otorgándole tratamiento especial a las áreas de alta biodiversidad.

Ahora bien, para ordenar ambientalmente un territorio es necesario planificarlo. El plan es el instrumento básico, si bien no el único, en el proceso de ordenamiento territorial. Planeación es acción: una serie de acciones lógicas y secuencialmente ordenadas en el tiempo para alcanzar unos propósitos espacializables. La planificación debe concebirse, según Arlette como un proceso y como un sistema;⁴⁰ en cuanto proceso, supone un conjunto de fases sucesivas, secuenciales, lógicas y complementarias; en cuanto sistema, exige la existencia de una organización que posibilite atender los aspectos relacionados con la ubicación y los plazos que demanda el plan; de ese proceso y ese sistema dependerán las fases y los alcances de la planificación. Con base en lo anterior se puede deducir el concepto de planificación propuesto: “procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles”.⁴¹ Sin embargo, esta idea de planificación condiciona su validez, en el caso de la planificación societaria, al manejo general de ella, sin hacer referencia a ninguna sociedad en particular dado que, dependiendo de las condiciones históricas y tal como se ha planteado, las sociedades le han asignado funciones diferentes. En términos generales, es aceptable que toda acción es resultado de una decisión, ya sea planificada o improvisada; pero la decisión planificada sólo es posible cuando se realiza un análisis de la realidad actual y se calculan sus posibles evoluciones en el tiempo, lo cual implica definir propósitos, establecer líneas estratégicas, ubicar acciones y divulgar los resultados alcanzados con lo realizado.

Así las cosas, el plan de ordenamiento ambiental del territorio, como instrumento y concreción del ordenamiento ambiental territorial, parte del diagnóstico de la situación actual de la relación entre el subsistema social y el subsistema natural: ubica dificultades y potencialidades, prioriza acciones, define la intervención con criterios, ordena secuencial y lógicamente en el tiempo estas acciones, determina los sistemas de seguimiento y

³⁸ Un proceso de ordenamiento del territorio urbano, es decir, de una cabecera municipal, deberá considerar la distribución armónica de los diferentes usos del suelo que han de coexistir en el territorio de ella, conforme los intereses de los grupos de personas que lo ocupan y lo habitan.

³⁹ Ronia Pujadas. *Op.cit.*, p 312.

⁴⁰ Arlette Pichardo Muñiz. *Planificación y programación social: Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Editorial Lumen Humanitas, 1997.

⁴¹ *Ibíd.*, p 44-35

evaluación, e inicia la ejecución que buscará adecuar el territorio a la necesidad de la sociedad que lo habita. Diversas son las modalidades y elementos metodológicos disponibles para elaborar el plan de ordenamiento ambiental territorial; decidirse por una u otra dependerá, en gran medida, de la concepción que se tenga del ordenamiento territorial, de la disponibilidad de recursos para adelantarlos y de las posibilidades reales para implementarlos, controlarlos, evaluarlos y ajustarlos. Como proceso, deberá ligarse a la planeación estratégica dado que, en criterio compartido con Pujadas, la “planificación estratégica puede encontrar en la planificación territorial el instrumento adecuado para dar carácter normativo y vinculante a intervenciones territoriales estratégicas”.⁴²

4. Conclusión

Ordenado ambientalmente un territorio, se dispone de un instrumento poderoso para atender la complejidad propia de los problemas ambientales emanados de la relación conflictiva entre sociedad y naturaleza, entre subsistema social y subsistema natural; por tanto, se tendrá a mano una forma de “removerlos” para que no continúen obstaculizando el tránsito hacia el desarrollo sostenible. Sin embargo, el plan de ordenamiento ambiental del territorio, por sí solo, no transforma, no cambia, no atiende la situación generada por los problemas ambientales; los identifica, los tipifica, los clasifica, los prioriza, los ubica temporal y espacialmente pero no los atiende; dice cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué, pero no lo hace; solo lo enuncia de manera secuencial, lógica y coherente.

Para atender los diversos problemas ambientales territoriales surgidos de la dinámica y compleja relación entre sociedad y naturaleza es necesario, además de planificar y ordenar ambientalmente el territorio, gestionarlo; es decir, poner en marcha lo planificado para procurar alcanzar la imagen objetivo prefigurada. Gestionar el plan de ordenamiento ambiental del territorio en los términos aquí concebidos, es propio de la gestión ambiental definida; si éste no se gestiona adecuada y debidamente, no pasará de ser una formulación de intenciones en el tiempo, que no transforman, ni atienden, ni enfrentan la situación definida. Sólo a través de la gestión ambiental del plan de ordenamiento ambiental del territorio concertado entre los diversos actores del territorio considerado, se hará posible su ejecución, seguimiento, evaluación, ajustes y cumplimiento. Si la gestión ambiental dinamiza y echa a andar el plan de ordenamiento ambiental territorial y, logra evitar que los problemas ambientales del territorio en consideración continúen obstaculizando el camino hacia el desarrollo sostenible, es lógico deducir, sin mayores esfuerzos, que esta herramienta (la gestión ambiental) es, sin duda alguna, una estrategia adecuada para ese fin (el desarrollo sostenible).

⁴² Ronia Pujadas. *Op. cit.*, p.280.