



UN NUEVO ESPACIO POLITICO PARA EL MEDIO AMBIENTE URBANO

Margarita Pacheco Montes
Profesora Universidad Pedagógica Nacional
Programa "Mejores Ciudades y Poblaciones"¹

1. Marco político integrador de la dimensión ambiental en la planeación de las ciudades

Ante la reciente creación del Ministerio del Medio Ambiente en Colombia, la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes fueron invitadas, por pri-

mera vez en 1994, a convertirse en las "pensadoras" de la política ambiental del gobierno, mientras se realizaba el montaje administrativo del ministerio. El tema ambiental urbano cobra así una nueva dimensión política en el Estado Colombiano y en la Universidad.

Para responder al reto, el IDEA de la Universidad Nacional convocó a grupos de investigado-

res y representantes de organizaciones no gubernamentales que han venido conceptualizando distintas áreas temáticas del medio ambiente para discutir y proponer así un conjunto de políticas y programas a consideración del gobierno. Consultores externos con experiencia en entidades como Fedevivienda, Asociación Nacional de Recicladores, Enda America Latina y Sociedad Co-

¹ Política Nacional Ambiental. "El Salto Social Hacia el Desarrollo Humano Sostenible". Documento Conpes 2750 DNP/UPS. Bogotá, diciembre 21 de 1994. Versión Aprobada.



lombiana de arquitectos, fueron también partícipes de este ejercicio político-académico.

En este marco de trabajo se formularon las primeras bases para una política ambiental urbana, tomando en consideración simultáneamente los lineamientos de la política de desarrollo urbano del Ministerio de Desarrollo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 99/93 y la transición de funciones de la Unidad de Política Ambiental del D.N.P. hacia el Ministerio del Medio Ambiente. La experiencia del programa de Estudios Ambientales Urbanos sirvió como base para enmarcar reflexiones que permitió adelantar los siguientes planteamientos:

- La existencia de una RED de ciudades en Colombia
- La marcada tendencia hacia la urbanización como principal característica del proceso de ocupación del territorio nacional.
- Los movimientos de población como fenómeno que ha cambiado la estructura de municipios menores y ciudades intermedias, acelerando procesos de deterioro del entorno y la calidad de vida.
- Necesidad de definir políticas para atender los problemas ambientales más críticos de los centros urbanos y definir escenarios estratégicos viables para un Desarrollo Humano Sosteni-

ble en las diversas regiones del país.

- Fortalecer las dinámicas de descentralización en curso y aumentar las capacidades institucionales de comunas y localidades para poner en marcha los sistemas de cofinanciación de los programas ambientales urbanos.

- En las ciudades mayores de un millón de habitantes, crear y poner en marcha las Autoridades Ambientales, establecidas en el artículo 66 de la Ley 99, El DAMA en Bogotá, el DAGMA de Cali, la Gerencia de Planeación y Medio Ambiente del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Dadima de Barranquilla, se convierten en prioridad para el montaje del Sistema Nacional Ambiental.

- Las ciudades menores de un millón de habitantes tendrán atención prioritaria en tanto que son polos regionales de desarrollo, incluyendo las ciudades de frontera.

- Se requiere la construcción de un Sistema de Información Ambiental Urbano que permita recoger, analizar, sistematizar, monitorear e informar a la ciudadanía sobre el estado de los recursos y la calidad de vida urbana.

Este instrumento deberá facilitar el control social sobre el medio ambiente urbano y requiere enormes esfuerzos de coor-

dinación con el IDEAM y las Autoridades Ambientales de las ciudades.

Estos elementos constituyen la base para el diseño del Perfil Ambiental Urbano de Colombia y primera etapa para la definición de una Agenda Ambiental Urbana del país.

Los contenidos de dichos lineamientos propuestos desde la universidad otorgan otra dimensión al tímido texto del documento Conpes 2544 de Política Ambiental formulado en Agosto de 1991, en épocas del Inderena, sobre la cuestión urbana.

La reflexión sobre las prioridades ambientales urbanas que sirvieron de marco de referencia a las políticas del Salto Social, son un ejercicio poco común en la universidad: expresar las ideas y asentamiento humano en el marco de la Sostenibilidad, inducir sesiones de discusión, opinión y consenso con entidades del estado y algunas organizaciones ciudadanas..., en un tiempo limitado por la misma Ley del Plan (Ley 152/94).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, "El Salto Social", aprobado por primera vez en el Congreso de la República en Mayo de 1995, el Capítulo 7 sobre "Desarrollo Sostenible", introduce en la planeación de las ciudades, objetivos y estrategias de política ambiental,



abriendo espacios para una nueva definición del desarrollo humano en lo económico, lo social y lo ambiental.

De acuerdo con la Constitución de 1991, el gobierno presentó las "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo"². Con base en su análisis, el Consejo Nacional de Planeación propuso un camino hacia el reconocimiento y la conservación del patrimonio ambiental y cultural de la nación y ampliar la definición de CAPITAL SOCIAL, in-

² El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación el 15 de noviembre de 1994 para su estudio y recomendaciones, de acuerdo a la Ley 152 de julio de 1994 o Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

corporando el CAPITAL CIVICO E INSTITUCIONAL, el cual comprende una gran variedad de formas voluntarias de organización de la sociedad civil y del estado para ejercer el gobierno. El Capital social permite un mejor aprovechamiento de las riquezas humana, natural y transformada de la sociedad.

Los Planes de Acción Ambiental y los Planes Ambientales Sectoriales (o Agendas), serán los instrumentos de planificación que permitirán clarificar la incorporación de la dimensión ambiental en los Planes de Desarrollo Municipal y Regional. Estos serán los insumos para

la Agenda Ambiental Urbana de Colombia.

El Documento Conpes 2750 presenta el "Programa Mejores Ciudades y Poblaciones" e induce el montaje administrativo de la Dirección General de Asentamientos Humanos y Población del Ministerio del Medio Ambiente, cumpliendo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 99/93, para la puesta en marcha de los programas propuestos. Se crean las subdirecciones de Medio Ambiente en Enero de 1995 para iniciar el reto.

"El futuro posible en las ciudades depende de que logremos

alcanzar un equilibrio en su desarrollo. Colombia no puede seguir generando áreas de urbanización equivalentes a una nueva Pereira cada año. Este crecimiento desproporcionados de las áreas urbanas crea una demanda que desborda la capacidad de oferta en servicios de las ciudades y poblaciones". El diagnóstico general frente a la problemática ambiental de las distintas poblaciones del país, amerita un esfuerzo monumental para asumir el reto de proponer soluciones sostenibles³.

"El Ministerio comienza la creación y fortalecimiento de las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, según el mandato del artículo 66 de la misma ley y refuerza las gestiones de un crédito ante la banca multilateral para apoyar las entidades nacientes. Las gestiones para atender las grandes urbes sino para fortalecer al Minsiterio frente a las ciudades menores de un millón de habitantes.

El Ministerio del Medio Ambiente empieza a formular sus políticas hacia las ciudades intermedias y menores y a plantear la creación de los sistemas de información ambiental urbana, como parte integrante del Sistema Nacional de Información Ambiental.

Estas tareas se realizan en un ente burocrático que tiene a su vez enormes necesidades de personal capacitado, tanto a nivel nacional como regional. La capacitación de funcionarios constituye otra prioridad, así como la educación de ciudadanos y ciudadanas para participar en la gestión ambiental⁴.

En esta primera etapa de formulación de políticas ambientales urbanas, coexisten distintos conceptos de "ciudad" y de RED de ciudades en el seno del mismo estado, que aún falta aclarar. Sin embargo, se logró el reconocimiento del tema como área prioritaria de intervención del Ministerio del Medio Ambiente.

Las justificaciones saltan a la evidencia al recordar que más del 75% de la población colombiana vive en conglomerados urbanos y tiene problemas de calidad de vida por el mal manejo o inexistencia de la gestión ambiental en su localidad.

El manejo de los residuos sólidos, así como el manejo del espacio público y el entorno de la vivienda, el transporte urbano sostenible, la planeación participativa, el manejo de aguas y efluentes, los sistemas de información ambiental urbanos y el fortalecimiento institucional pa-

ra la gestión ambiental, constituyen los programas prioritarios del cuatrenio en materia urbana.

En el Documento "Ciudades y Ciudadanos"⁵, la ciudad se define como "La UNIDAD SOCIO-ESPACIAL básica de soporte de la producción cultural, de la movilización social y de la actividad económica del mundo contemporáneo... es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis y gestión, de estudios interdisciplinarios y acciones inter y transectoriales".

Simultáneamente, el programa de "Mejores Ciudades y Poblaciones" define su objetivo: "...Mejorar la calidad de Vida y la Salud de los colombianos que habitan los centros urbanos, disminuyendo la contaminación, racionalizando el transporte y recuperando espacios públicos".

... El Ministerio del Medio Ambiente orientará a los municipios mediante la divulgación masiva de información, en la definición de políticas integrales e incentivos económicos y jurídicos para la puesta en marcha de programas de transporte urbano sostenible, y apoyará en concertación con las autoridades locales y la sociedad

³ El Salto Social. Hacia el Desarrollo Humano Sostenible. Bogotá, junio 1995.

⁴ Ministerio del Medio Ambiente. Cultura para la Paz. Hacia una Política de Educación ambiental. Dirección General de Asentamientos Humanos y Población. Bogotá, julio, 1995.

⁵ La Política Urbana del Salto Social. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Bogotá, mayo de 1995, pág. 16.



civil, la ejecución de Planes de Acción Ambiental y Agendas Ambientales Urbanas para grandes ciudades y otros centros urbanos.

El Ministerio del Medio Ambiente plantea en paralelo acciones prioritarias en el campo de la cultura para formar nuevos ciudadanos y ciudadanas. "No sólo se han internacionalizado las economías, también se han internacionalizado problemas como el narcotráfico, las enfermedades como el sida y el cólera; el terrorismo, el empobrecimiento de las clases sociales de menores ingresos, la corrupción en países ricos y pobres."⁶

La Subdirección de Educación Ambiental del MinAmbiente plantea en su propuesta: "Podría afirmarse que el nuevo ciudadano es aquel que está comprometido a participar concertadamente en el proceso continuo de construcción de una nueva cultura, una nueva sociedad, un nuevo país y lo hace consciente de que es parte responsable de lo que sucede en el planeta y de lo que ocurrirá en el futuro".

Salta a la evidencia que tanto los Planes de Acción Ambiental como los de Educación Ciudadana se convierten en herramientas básicas para la cons-

trucción de la sostenibilidad urbana. Sin embargo, no podemos desconocer la necesidad de "ambientalizar" cada una de las entidades que tradicionalmente han manejado los mismos temas de la planeación y el desarrollo urbano, la salud, la educación, la información y la organización comunitaria.

Penetrar con esta perspectiva en cada disciplina del conocimiento es ya una tarea que se ha propuesto el Ministerio de Educación en su Programa de Educación Ambiental, y esta política la viene aplicando cadenciosamente en los currículos de la educación formal, con el apoyo de la Universidad Nacional.

La comprensión de los nuevos instrumentos económicos que crea la Ley 99/93 y su aplicación por parte de las Corporaciones Regionales, Gobernaciones y Municipios abre una dimensión a la economía ambiental, no solamente útil para el SINA sino para el trabajo de la Contraloría General de la Nación, encargada del control de la gestión en las entidades públicas.

En aplicación de la Ley se fomentará la ejecución de los programas de sustitución y masificación de combustibles menos contaminantes y se pondrá en marcha un programa de incentivos económicos para el control de la contaminación, con tasas retributivas y compensatorias.

El Programa "Hacia Una Producción Limpia" del Salto Social, introduce la dimensión ambiental en los sectores productivos. Se busca reorientarlos hacia formas de gestión y de uso de tecnologías ambientalmente sanas, que aumenten la eficiencia en el uso de recursos energéticos e hídricos, sustituyan insumos, optimicen procesos o modifiquen productos y reduzcan la producción de desperdicios. Las Agendas o Planes Sectoriales serán muy útiles para concertar responsabilidades, metas y compromisos.

El Consejo Nacional Ambiental debería impulsar estos compromisos sectoriales pero hasta la fecha este no parece ser la instancia más ágil para tal fin.

"Para lograrlo, la tarea nos obliga a tener una nueva cultura que nos enseñe a relacionarnos con el medio en que vivimos y a cambiar nuestros hábitos, esto implica cooperación, solidaridad, concientización, educación y mucha voluntad de los habitantes de nuestras ciudades."⁷

⁶ "Cultura para la Paz". Hacia una Política de Educación Ambiental 1995-1998. Ministerio del Medio Ambiente. Dirección General de Asentamientos Humanos y Población. Subdirección de Educación Ambiental.

⁷ Planteamiento propuesto por el Consejo Nacional de Planeación en "Todas y Todos somos Nación". Bogotá, enero 10 de 1995.



2. Efectos de la “internacionalización” y de la “nacionalización” de la problemática ambiental urbana.

La Cumbre de la Tierra en Rio-92, la Cumbre de Ciudades en Curitiba y la Agenda 21⁸, así como el Foro Global 94 en Manchester y la preparación de Colombia para la Cumbre Mundial de Ciudades -Habitat II en Istanbul 96 marcan hitos nacionales de distinta manera.

Estos eventos internacionales han provocado posicionamientos y han estimulado acciones orientadas hacia el abordaje de la problemática ambiental urbana, tanto por parte de grupos de ciudadanos como en las entidades estatales y en las universidades.

Un buen ejemplo es la constitución de la Comisión Preparatoria para Habitat II, que por primera vez es mixta y responde a un proceso de trabajo que está en curso para seleccionar las “Mejores Prácticas” que ilustran formas de sustentabilidad de asentamientos humanos. En Julio de 1995 la Comisión diseña también los lineamientos para un Plan de Acción y propone unos indicadores para el desarrollo urbano. La convocatoria de Mejores Prácticas en

Colombia deberá constituir un “banco de datos” que permitan mostrar los avances logrados en materia de sustentabilidad de asentamientos de forma tal que contribuya a mejorar la imagen del país por sus esfuerzos en esta materia.

Este trabajo ha permitido definir modalidades de concertación y diálogo entre organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, los ministerios de Desarrollo, Ambiente, Relaciones Exteriores, Planeación Nacional y Consejo Nacional de Planeación, así como la Federación Colombiana de Municipios y la Universidad Nacional, participantes en el ejercicio de concertación.

En Colombia así como en otros países de América Latina, la demanda de mejorar la gestión de ecosistemas estratégicos internacionales (como la cuenca Amazónica y el Biopacífico), importantes para la supervivencia de distintos asentamientos humanos y especies de flora y fauna, ha venido aumentando rápidamente. Quizás el país es uno de los más avanzados aunque este hecho no se reconoce aún nacionalmente.

En la amplia gama de situaciones de los centros urbanos, que van desde la problemática de colonización de la Sierra Nevada de Santa Marta, la muerte de la base alimenticia de los pescadores de la Ciénaga Grande, la proliferación de cultivos ilícitos en pueblos sin otra

alternativa económica, las distintas formas de violencia urbana en las comunas de Medellín y Bogotá, la contaminación del aire por la congestión vehicular y el relleno de humedales para ofrecer lotes sin servicios en zonas de alto riesgo, son temas con un común denominador: la necesidad de generar procesos de gestión ambiental urbana.

El Estado y las entidades territoriales (Departamentos, Corporaciones Regionales y Municipios), ahora con el apoyo del Ministerio del Medio Ambiente, así como los grupos comunitarios y de interés de cada ciudad, requieren obtener capacidades de negociación, concertación y responsabilidades para la sostenibilidad de los asentamientos y sus áreas de influencia. Se ha propuesto la modalidad de sistemas de cofinanciación que hasta ahora se pondrán en marcha, sin precedentes en el país.

En este sentido, la información, la educación ambiental formal y no formal y el fortalecimiento institucional se convierten en instrumentos claves para el desarrollo de tales propósitos.

La dimensión ambiental en la planeación exige el rompimiento de los análisis dicotómicos “rural-urbano” y por el contrario, busca entender en forma holística las relaciones sistémicas con las cuales interactúan y sobreviven los campos y los centros urbanos. El concepto de “Ecosistemas Estratégicos

⁸ Colombia en la Cumbre de la Tierra. Documentos de la Conferencia sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. Ministerio de Relaciones Exteriores y Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Bogotá, 1995. Págs. 36-39.



cos” permite articular estas relaciones desde la perspectiva ambiental.

Se incorpora así a la planeación; la responsabilidad ante la comunidad internacional e internacional.

En las nuevas propuestas de la planeación del Desarrollo Humano Sostenible, las comunidades asentadas ancestralmente en dichas áreas requieren apoyo y estímulo pues han logrado salvaguardar áreas de interés nacional a pesar de las amenazas de colonización y explotación forestal y minera.

En ese sentido, la nueva política ambiental propone estímulo

los e incentivos para la conservación y el buen manejo, que deben ser ampliamente divulgados entre la población y concretados a nivel municipal. Los alcaldes y alcaldesas requieren ahora más que nunca, capacidades para la gestión de recursos puesto que las modalidades de cofinanciación son la forma propuesta de ejecutar los proyectos incluidos en las prioridades del Salto Social.

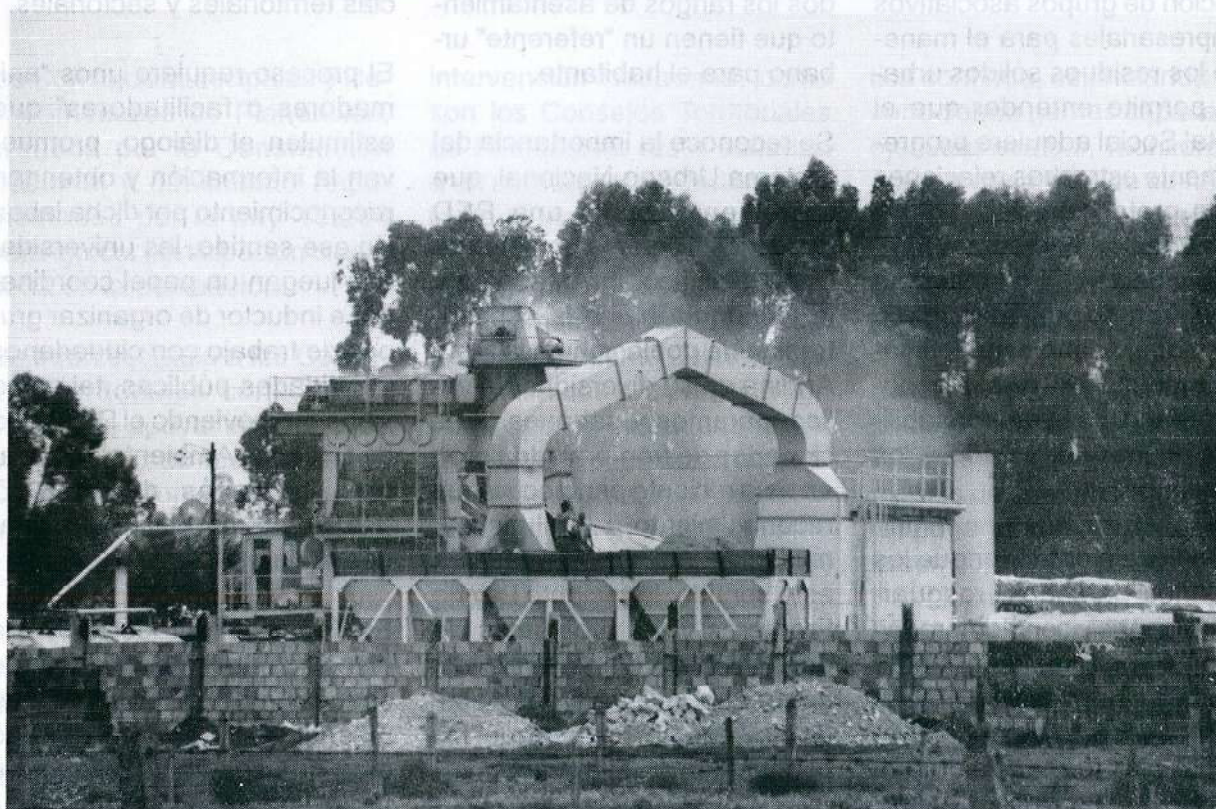
El Consejo Nacional de Planeación ha propuesto erradicar el principio “El que contamina paga “ por una directriz mejor adaptada a la idiosincrasia nacional : “El que contamina restituye, compensa y se sanciona y el que protege se le

incentiva, se le estimula y se le valora”.

3. Propuestas mirando el largo plazo

Se puede reconocer que sí se han ganado espacios políticos para la protección de la calidad de vida urbana y que se han venido incorporando valores y significados ambientales en la cultura del país.

La internacionalización de la preocupación ha seguramente influido en la definición de comportamientos nacionales y ha presionado al gobierno a tomar posiciones. Un buen ejemplo fue la creación del Ministerio del Medio Ambiente después de la





Cumbre en Rio de Janeiro, la elaboración de las Agendas Ambientales Urbanas en Bogotá, y el Perfil Ambiental de Manizales, inspirados en el Compromiso de Curitiba.

Gracias en parte a los medios de comunicación y a los programas de educación ambiental que, aunque tímidos aún, han sembrado inquietudes en la población escolar, en el nuevo estilo de desarrollo que se construye, los niños educan a los adultos y la integración de los grupos étnicos en el desarrollo urbano adquiere nuevas dimensiones políticas y sociales.

El reconocimiento del trabajo de organizaciones como la Asociación de Recicladores y la multiplicación de grupos asociativos y empresariales para el manejo de los residuos sólidos urbanos, permite entender que el Capital Social adquiere progresivamente estrechas relaciones con la protección del espacio público, entendido como patrimonio colectivo. La basura se ha convertido en un recurso cuyo manejo debe estar íntimamente articulado a la planeación urbana y a la responsabilidad conjunta del estado y los ciudadanos.

Se empieza a entender que los pequeños poblados, resguardos indígenas y conglomerados menores son también parte de la Red de ciudades y se empieza a reconocer la autoridad tradicional y las formas de organi-

zación territorial de distintos grupos étnicos. Las entidades territoriales cobran progresivamente una "Relativa" autonomía y comienzan a exigir ser consultadas por los ministerios y entidades sectoriales.

El conocimiento ancestral de los indígenas y comunidades afrocolombianas sobre el manejo de los ecosistemas de alta biodiversidad, dan luces sobre la definición de políticas para la gestión de sistemas urbanos regionales, de interés nacional e internacional. Más que zonas de reserva o parques nacionales.

Desde la perspectiva ambiental, lo urbano adquiere una definición más amplia, incluye todos los rangos de asentamiento que tienen un "referente" urbano para el habitante.

Se reconoce la importancia del Sistema Urbano Nacional, que se extiende como una RED desde las fronteras con el Caribe, el Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía hasta la concentración de población en la zona Andina en su diversidad de valles, páramos y sabanas. Las ciudades de frontera adquieren en esta reciente perspectiva, un reconocimiento a la pluriculturalidad y a la binacionalidad. En este sentido, la reciente Ley de Fronteras y los problemas de orden público en estas zonas, abren otra inusitada perspectiva de manejo bilateral de los asentamientos humanos.

En este contexto, el manejo ambiental de las ciudades del trópico colombiano exige conocimientos y especificidades que obligan a la formación de un amplio contingente de funcionarios municipales, departamentales y nacionales del SINA, así como de ciudadanas y ciudadanos preparados para la planeación participativa y el control y vigilancia de la gestión ambiental.

El reto de una permanente retroalimentación entre los resultados de la gestión ambiental y los procesos planificación no es un producto terminado sino un proceso continuo, flexible, ajustable, difundible y en permanente interacción con los interesados y con distintas instancias territoriales y sectoriales.

El proceso requiere unos "animadores o facilitadores" que estimulen el diálogo, promuevan la información y obtengan reconocimiento por dicha labor. En ese sentido, las universidades juegan un papel coordinador e inductor de organizar grupos de trabajo con ciudadanos y entidades públicas, tal como viene promoviendo el Programa de Estudios Ambientales Urbanos, a través de la RED "RESAUR" en distintas ciudades del país.

Es deber del estado apoyar a estos agentes "facilitadores" de seguimiento a los procesos planificadores y en ese sentido urge que se evalúe la labor de



los Consejos Municipales y Departamentales de Planeación, creados por la Constitución Nacional y débilmente reglamentados por la Ley 152/94 para ejercer participación ciudadana en la planeación.

Un buen estímulo a los Consejos Territoriales constituidos sería la de apoyar las tareas de seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional, tal como fue inspirado en la Constitución, y velar porque la dimensión ambiental se esté efectivamente incorporando en los planes de desarrollo.

El dejar en el limbo una intención loable y democrática de

intervención ciudadana, como son los Consejos Territoriales de Planeación, resta seriedad a un mandato trascendental de la Carta Magna, como es el derecho a un ambiente sano y a participar en las decisiones que comprometen la calidad de vida y el ordenamiento del territorio. Los estímulos a la participación y a la opinión ciudadana en los procesos de planeación no pueden ser eventuales. Por el contrario, requieren de seguimiento permanente, veeduría y control social.

Los programas ambientales urbanos y regionales propuestos en el Salto Social se podrán hacer realidad con una significativa "dosis" de voluntad polí-

tica continua, estimulando y reconociendo gentes capaces de ejecutar, evaluar, monitorear y mirar el desarrollo de su hábitat a largo plazo, y sobre todo, teniendo claridad sobre el tipo de ciudad que se quiere desarrollar en el tiempo.

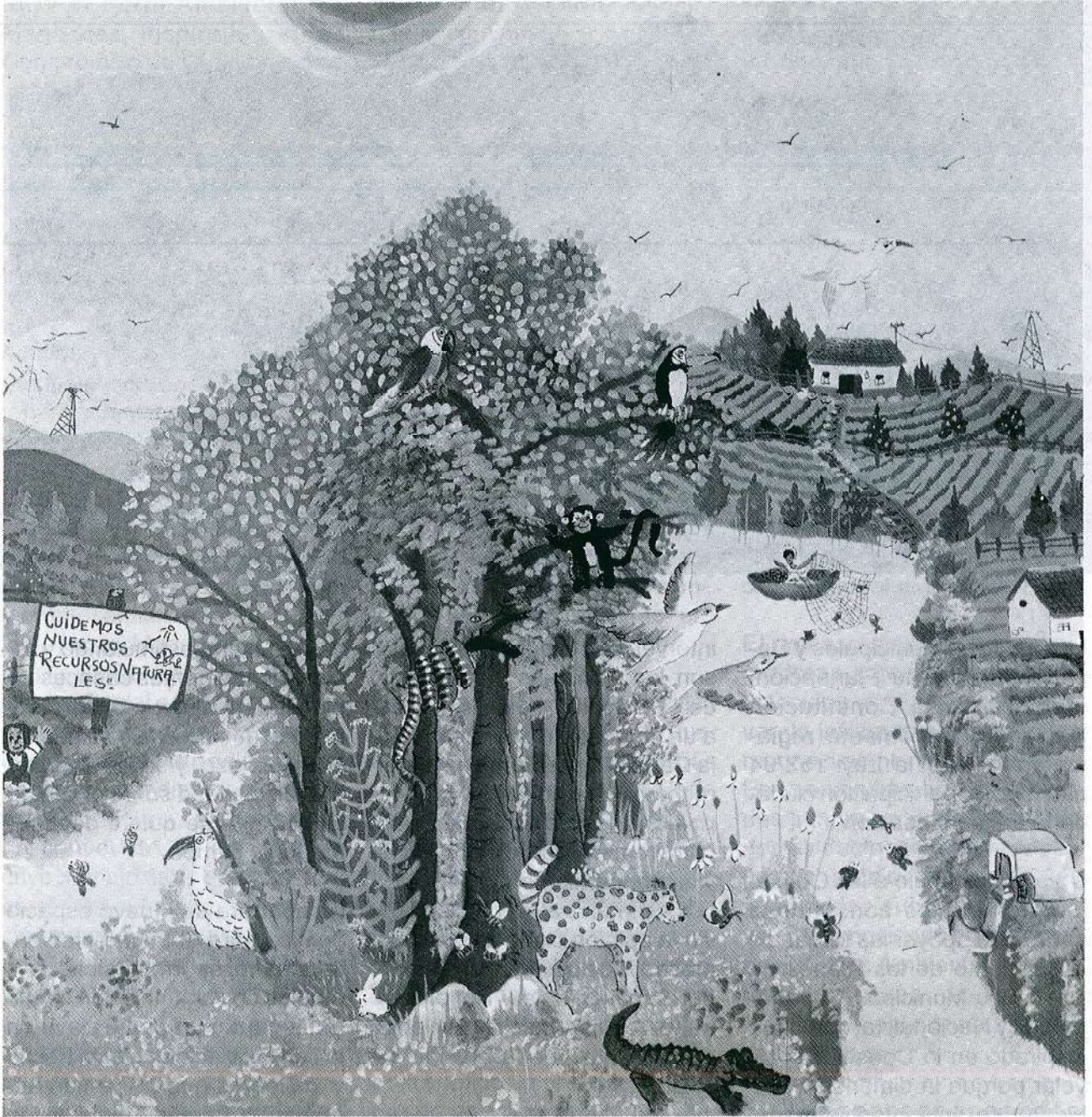
La apertura del nuevo espacio político para el medio ambiente urbano es irreversible. Los medios de comunicación seguirán jugando un papel clave en la sensibilización de este hecho y los logros que ha venido adquiriendo la ciudadanía están en camino de replantear los enfoques tradicionales de la educación y la planeación urbana.



Cumbre en Río de Janeiro, la elaboración de las Agencias Ambientales Urbanas en Ho...

zoológico territorial de distintos grupos étnicos. Las entidades territoriales cubren profun...

En este contexto, el margen occidental de las ciudades de...



en campo de replantar los esfuerzos tradicionales de la educación y la preservación ambiental en el campo y el...

Los programas ambientales urbanos y rurales propuestos en el campo social por hacer realidad con una política de voluntad política...

involucrando a las plantas de desarrollo con el seguimiento de ese uso y explotación. En el campo ambiental se...