



---

# **POLÍTICA AMBIENTAL: LA NUEVA CONVIDADA DEL DESARROLLO**

---

**Jairo Sánchez Acosta**

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia.

El autor formó parte del equipo que esbozó el componente ambiental de *El Salto Social*.<sup>1</sup> Este hecho podría limitar el alcance de sus críticas. Los comentarios se han organizado en cuatro temas: primero se presentan los antecedentes y el contexto de la política ambiental; luego se enuncian las principales características del componente ambiental del Plan; en tercer lugar se analiza su ubicación y papel dentro de la orientación general del Plan; por último, se examinan críticamente los problemas, dificultades y limitaciones existentes para considerar y articular adecuadamente la problemática ambiental dentro de la concepción predominante acerca del desarrollo.

## ANTECEDENTES

Dos años después de la Cumbre de Estocolmo —primera expresión política internacional de la preocupación mundial por el deterioro creciente del medio ambiente— se promulgó en Colombia el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente en 1974. Este código, pionero en América Latina y uno de los más desarrollados para esa época, fue la primera acción significativa del Estado en materia de política ambiental. Pocos años antes, en el gobierno del Presidente Lleras, se había creado el Instituto Nacional de los Recursos Naturales y el Ambiente, Inderena.

---

1 Conformado por investigadores del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional y de la Universidad de los Andes, y funcionarios de Planeación Nacional y del Ministerio del Medio Ambiente.

Los aspectos institucional y normativo de la acción estatal durante el cuarto de siglo siguiente tenían dos grandes fallas estructurales. Primera, el Inderena fue adscrito al Ministerio de Agricultura, cuyas orientaciones casi siempre entraban en conflicto con las políticas ambientales. Segunda, el código ambiental carecía de los instrumentos operativos y coercitivos necesarios para garantizar su cumplimiento.

La conceptualización sobre el significado del medio ambiente y de los recursos naturales en la vida de la nación sufrió un cambio fundamental con la nueva Constitución Política. Como resultado de las alarmantes evidencias sobre el acelerado deterioro ambiental —contaminación del aire y de las aguas, con nocivos efectos para la salud; tasas crecientes de deforestación, con secuelas negativas sobre la biodiversidad y la desregulación de los ciclos hídricos (mayor propensión a inundaciones y sequías agudas) y sobre la productividad de los suelos por erosión, salinización, etcétera— la Asamblea Constituyente dio especial atención al aspecto ambiental en la nueva Carta, consagrando la protección de las riquezas naturales como uno de sus principios y el disfrute de un ambiente sano como un derecho fundamental.

En relación con los planes de desarrollo, destacó la importancia de la dimensión ambiental dentro del desarrollo, al estipular que "se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y *ambiental* que serán adoptadas por el gobierno" [Constitución Política, artículo 339].

Al tenor de estas nuevas disposiciones y de la importancia que el gobierno del Presidente Gaviria había otorgado al tema, quien en la campaña presidencial se comprometió a crear un ministerio del medio ambiente, *La Revolución Pacífica* incluyó, por primera vez en la historia de la planeación colombiana, el medio ambiente como tema estratégico, junto con los de infraestructura —social y física— y ciencia y tecnología. El Plan dedicó un extenso capítulo a diagnosticar el estado del medio ambiente y a las políticas para enfrentar sus problemas críticos.

En su estrategia ambiental debe destacarse la reorganización institucional, reglamentada por la Ley 99 de diciembre de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó integralmente el sector público vinculado a la gestión y conservación del ambiente, y estableció los principios e instrumentos generales para orientar y adelantar la política ambiental. Con muy pocas objeciones, se puede afirmar que esta ley, fruto de una amplia discusión y de una cuidadosa redacción en el Ejecutivo y en el Congreso, constituye un amplio marco de

referencia y un valioso instrumento para la formulación y ejecución de la política ambiental en el futuro.

El principal obstáculo para aprobar la ley, y uno de sus aspectos más problemáticos, fue la delimitación de las áreas de jurisdicción de las corporaciones autónomas —creadas en su mayoría entre 1981 y 1983— sus principales organismos ejecutores a nivel regional. Los intereses regionales acabaron primando en esta delimitación, en perjuicio de la planeación territorial y ambiental. La organización territorial y político administrativa constituye un problema central para la planeación en Colombia, puesto que condiciona, a través de las jurisdicciones político administrativas, la racionalidad y la eficacia de las políticas.

El otro aspecto objetable de la ley es de carácter conceptual: su definición del concepto de "desarrollo sostenible". Desde la publicación de las Conclusiones de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas [1987] —conocidas como *Informe Brundtland*— el desarrollo sostenible ha sido el paradigma para la política ambiental. El informe invitaba a buscar un consenso internacional alrededor de este concepto y de las estrategias para alcanzarlo, planteando un enfoque amplio que no fue recogido en el texto excesivamente economicista de la ley colombiana. En la última sección se exponen las diferencias entre estas visiones y sus implicaciones para el diseño de una política ambiental integral.

Aparte de la Ley 99 y de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, eventos sin lugar a dudas muy significativos, la política ambiental de *La Revolución Pacífica* poco avanzó en acciones concretas. Estas giraban alrededor de unos programas por valor de 200 millones de dólares con un componente de crédito externo multilateral (Bid-Birf) cercano al 50 por ciento de esa suma. Pero el gobierno anterior apenas logró culminar la negociación de los créditos y su ejecución sólo empezó con la actual administración.

## EL COMPONENTE AMBIENTAL DEL SALTO SOCIAL

La planeación es el proceso mediante el cual la sociedad, liderada por el Estado, diagnostica sus principales problemas, determina sus objetivos generales y específicos, construye o adecúa los instrumentos para alcanzarlos, y define y financia los programas correspondientes. Este proceso abarca usualmente dos ejercicios. El primero, en buena medida ideológico y político, consiste en elaborar un diagnóstico y determinar unos objetivos globales. El segundo, más "técnico", for-

mula los diagnósticos y las metas concretas de cada sector estratégico para el Plan.

En ambos casos, los principios de la planeación exigen una jerarquización precisa de las prioridades, al tenor de las concepciones teóricas, ideológicas y políticas que inspiran el carácter y la orientación del Plan. Con el derrumbe aparente de las ideologías, los diagnósticos y orientaciones generales de los planes de los últimos lustros tienden a coincidir en su problemática y en sus elementos constitutivos. El fomento de la productividad, la competitividad y el crecimiento; la modernización institucional; la sostenibilidad ambiental; la lucha contra la pobreza y la desigualdad social han llegado a ser lugares comunes en estos ejercicios. Sin embargo, como se discutirá en la próxima sección, en cada gobierno varía el énfasis que se da a los diversos componentes, aunque usualmente sin hacer explícitos los presupuestos teóricos que explicarían esas diferencias. La ausencia de debate teórico limita el análisis crítico de dichos ejercicios, y los planes de desarrollo se revisiten de una aureola de supuesta neutralidad tecnocrática.

Para efectos de planeación sectorial, el medio ambiente, igual que la ciencia y la tecnología, tiene una característica que dificulta su tratamiento: su carácter marcadamente transectorial, por el cual los problemas y las soluciones trascienden los límites de un sector o de un área institucional específicos.

La enorme complejidad del tema se refleja en la amplitud de la Ley 99 y en la diversidad de aspectos allí tratados. Desde los fundamentos de política ambiental hasta el régimen general que regirá las licencias ambientales. Desde las cuarenta y cinco funciones asignadas al nuevo Ministerio hasta los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario que orientarán el extenso e intrincado esquema institucional, que además del ministerio cobija a cinco institutos de investigación, treinta y cuatro corporaciones regionales —ocho de ellas especiales— cuatro entes ambientales en las grandes ciudades, y los departamentos y municipios, que mantienen importantes competencias en materia ambiental. Esta enumeración ilustra la necesidad de abordar la profundización conceptual, el desarrollo y consolidación de la organización institucional como pasos iniciales de una política ambiental y prerrequisitos para su ejecución.

La complejidad que surge al incorporar el ambiente como una nueva dimensión transectorial dentro de la planeación explica el esfuerzo conceptual que inspiró la formulación del componente ambiental del *Salto Social* y su papel dentro del Plan.

Se acepta explícitamente que el ambiente es un factor básico del desarrollo humano y, simultáneamente, que para el Estado y la sociedad es imperativo garantizar su sostenibilidad. A partir de este presupuesto, se definen cuatro objetivos básicos de la política ambiental: promover una nueva cultura del desarrollo; mejorar la calidad de vida, especialmente de los grupos más desprotegidos; promover el uso de tecnologías limpias en la producción, y adelantar una gestión ambiental que favorezca la renovabilidad y prevenga el deterioro de los recursos naturales. Para lograrlos se reconoce la necesidad de emplear diversos tipos de instrumentos (regulatorios, administrativos, jurídicos, económicos e inversiones en conservación y restauración) en un ambiente de concertación y participación ciudadana.

Los diez programas del componente ambiental del Plan —que se organizan en dos grupos, diferenciando los aspectos ambientales críticos y las acciones institucionales centrales— responden a un ordenamiento conceptual que pretende jerarquizar los temas claves de la política y la gestión ambientales. Los programas de ecosistemas estratégicos, gestión de aguas continentales y marítimas, protección de bosques, gestión ambiental urbana y promoción de una producción limpia en los diferentes sectores económicos atacan los principales problemas ambientales combinando las perspectivas física y de gestión.

Justificar esta agrupación requeriría una digresión algo extensa. Baste señalar aquí que el programa de identificación y manejo de los ecosistemas estratégicos, aspecto novedoso del Plan, responde a la constatación de que existen áreas ecosistémicas fundamentales para la sociedad y la economía cuya destrucción o deterioro pueden ser irreversibles, o recuperables sólo a un altísimo costo, y tener efectos desestabilizadores locales, regionales o nacionales, que pueden ser catastróficos o limitar seriamente las posibilidades futuras de desarrollo. La inclusión de un programa especial sobre aguas se justifica en cuanto este elemento es crítico no sólo en la regulación de los ecosistemas sino también en la calidad de vida. Los bosques, por su parte, no sólo están íntimamente asociados a la regulación hídrica sino también a la biodiversidad, de especial importancia para nuestro país. Otros elementos de la problemática ambiental, como los referidos a los suelos y el aire, no hacen parte de programas especiales por estar subsumidos en el manejo ambiental integral de las ciudades o en las políticas sectoriales específicas.

Por razones indiscutibles, a la cabeza del frente institucional viene el programa de educación y concientización ambiental, seguido por el de fortalecimiento institucional. La tarea principal de este último es organizar y consolidar el Sistema Nacional Ambiental, Sina, que en-

globa no sólo a las instituciones estatales con responsabilidades en la materia, sino también a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, y al conjunto de principios, orientaciones, normas y recursos del "sector". Como han señalado diversos analistas, armonizar este conjunto de elementos, dando cierta organicidad al Sina, y desarrollar los principios e instrumentos contemplados en la Ley 99 son tareas que pueden comprometer buena parte de los esfuerzos durante la presente administración.

Los programas de desarrollo del sistema de información e investigación ambiental y de planificación y ordenamiento territorial complementan las acciones del frente institucional. Como se sabe, prácticamente todas las medidas requieren un fuerte soporte de información científica, lo que hace indispensable fortalecer los institutos y entidades que la proveen. Por su parte, el ordenamiento ambiental del territorio es un aspecto central de la política ambiental. Sin embargo, como ya se señaló, existen serias dificultades, muchas de ellas políticas, para avanzar en este campo en un país que no ha podido resolver problemas mucho menos "sofisticados".

Finalmente, se debe destacar el esfuerzo financiero que aspira a realizar este gobierno. Los 502 mil millones de pesos proyectados para el componente ambiental del Plan representan un aumento de la participación de la inversión pública del 0.10 al 0.53 por ciento del presupuesto nacional entre 1984 y 1988 y de 0.10 a 0.28 por ciento del Pib en el mismo período. Estas cifras deben considerarse en la discusión sobre la viabilidad financiera del Plan, a fin de no repetir frustraciones como las del plan social y ambiental de la pasada administración. El Consejo Nacional de Planeación seguramente jugará un papel significativo en la función de seguimiento que le atribuye la Constitución.

Como se dijo al comienzo, la anterior presentación de los elementos centrales del plan no pretende justificar sus carencias o limitaciones. A continuación se discutirá el significado del componente ambiental dentro del Plan en su conjunto.

## LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL PLAN

Con excepción de las *Cuatro Estrategias* y del *Plan de Integración Nacional*, los demás planes de los últimos 25 años han mostrado una preocupación explícita por la pobreza y la equidad, reflejada en sus mismos títulos: *Para Cerrar la Brecha*, *Cambio con Equidad*, *Plan de Economía Social*. Incluso la propuesta marcadamente neoliberal de la

administración anterior, *La Revolución Pacífica*, presentaba su componente social como la "revolución más trascendental del final de siglo".

Pese a ello, la fuerte influencia de una tecnocracia económica más o menos ortodoxa en la dirección del Estado y de la planeación —a la que el país debe su relativa y casi excepcional estabilidad macroeconómica— ha dado una orientación marcadamente economicista a la concepción del desarrollo durante el último cuarto de siglo. Su punto común y su expresión más conspicua es la fe ciega en los beneficios del crecimiento económico, variable a la que conceden un papel central inusitado y redentor.

La historia reciente de la planeación del desarrollo puede leerse en términos de la articulación entre la metas de crecimiento y de equidad. Lo que determina el talante teórico, ideológico y político de un plan no es el reconocimiento de los problemas de equidad y pobreza, sobre los cuales es imposible cerrar los ojos, sino la concepción sobre sus causas y el diagnóstico sobre el funcionamiento socioeconómico del país. Infortunadamente, en la mayoría de los planes estas concepciones no son explícitas y sólo pueden deducirse o leerse entre líneas.

Sin embargo, pueden observarse diferencias de concepción entre planes como *Para Cerrar la Brecha* y *la Revolución Pacífica*. En el primero, una concepción estructural explícita sobre el problema de la equidad se reflejaba en la política de ingresos y salarios o en la reforma financiera, que aspiraba no sólo a elevar las tasas de ahorro sino también a eliminar el odioso subsidio a la acumulación de capital a través de tasas de interés reales negativas. En el segundo, pese a pretender ser menos asistencialista, el gasto social es apenas un complemento del crecimiento económico omnipotente, dirigido a mejorar la productividad en concordancia con el espúreo concepto de "capital humano". Así, no es extraño que, en sus últimos discursos, el Presidente Gaviria descalificara toda evaluación crítica de la situación del país, amparado en el único y discutible argumento de que la tasa de crecimiento tenía un buen comportamiento y, por tanto, la sociedad necesariamente disfrutaba de mayor bienestar y felicidad.

Tampoco sorprende que, en estas intervenciones, el Presidente considerara a la inseguridad y a la impunidad como los principales problemas del país. Hacía eco a los resultados del estudio de Planeación Nacional que constataba que Colombia era el país más violento del mundo y concluía que ese hecho entorpecía el crecimiento económico, sin preguntar cuál era la responsabilidad de nuestro modelo de desarrollo en tan "vergonzoso" resultado. También son consistentes con esta concepción los resultados estadísticos sobre pobreza, que mues-



tran una moderada mejoría en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, junto al deterioro del indicador de pobreza por línea de ingreso.

El rodeo anterior parece salirse del tema, pero muestra que junto a la artificiosa, dudosa y sólo parcialmente justificada distinción entre política económica y política social, en la planeación del desarrollo durante el último lustro adquirió carta de ciudadanía una nueva política global: la ambiental. Esta innovación despierta inquietudes sobre las concepciones teóricas y las relaciones causales que inspiran el diagnóstico y las propuestas del plan, y sobre cómo articula y jerarquiza los problemas. El *Salto Social* no ofrece respuestas claras y explícitas a estos interrogantes, y es difícil identificar las interacciones entre lo económico, lo social y lo ambiental implícitas en su concepción general, pero en sus énfasis sí es posible encontrar diferencias con el plan anterior.

Estas se evidencian desde el enunciado de los resultados que se buscan: "una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible" [DNP 1994]. Como objetivos básicos, el Plan señala en primer lugar: "La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz" [DNP 1994]. En la concepción del Plan se aprecia un cambio de actitud sobre el significado y la importancia del crecimiento económico, que modifica hasta cierto punto su función tradicional de indicador privilegiado del desarrollo, aunque no discute el tema en relación con las metas de equidad y sostenibilidad ambiental. Este cambio relativo se expresa en el segundo concepto básico del Plan: "El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales como de la acumulación de 'capital social'" [DNP 1994].

La superación de la nociva idea de que el crecimiento es la fuente privilegiada de bienestar social se evidencia también cuando se asigna al crecimiento económico la función más precisa y explícita de "generar más y mejores oportunidades de empleo". Se vislumbra una concepción más integral y económica y menos marginal y asistencial de la política social cuando se incluye "una agresiva política de fomento a la pequeña propiedad y a la economía solidaria que permitan que una y otra se conviertan en poderosas palancas de generación de empleo productivo y de democratización de la propiedad". El Plan busca enfrentar en alguna medida la enorme asimetría distributiva de las rentas, pero no hace un diagnóstico de este problema y no define medidas estructurales para resolverlo, incluyendo los bajos salarios y su pésima distribución. Aunque algo retórico, es significativo el reco-

nocimiento explícito de que "las estrategias económicas y sociales se retroalimentan, por tanto, permitiendo un mayor ritmo de crecimiento económico y una mejor distribución de sus frutos" [DNP 1994].

La integración conceptual del componente ambiental es menos afortunada. Por influencia y "presión" del Ministerio del Medio Ambiente, el Plan adoptó el concepto de "Desarrollo Humano Sostenible" como eje central de su política ambiental, y reitera la necesidad de contemplar las restricciones ambientales en los diversos capítulos, pero no lo articula claramente con las políticas económica y social. Este hecho llevó a que el Consejo Nacional de Planeación propusiera: "ampliar aún más ese concepto incluyendo en él la condición integral, autónoma, y relacional del ser humano como principio y fin del desarrollo" [CNP 1995]. Como bien observó el Consejo, constatando las deficiencias conceptuales en esta materia, "queda la sensación de que sólo las actividades relacionadas con la gestión ambiental son las dirigidas al logro del desarrollo humano sostenible" [CNP 1995], limitando por tanto su carácter de concepto integrador.

El hecho de circunscribir el concepto de desarrollo sostenible a la temática ambiental muestra que, pese a su visión más ilustrada, integral y progresista que la de sus predecesores, la tecnocracia económica de la actual administración no logra, o no se atreve, a replantear su concepción del desarrollo en términos más estructurales, integrando orgánicamente el ambiente y la equidad en el corazón del análisis económico. Para algunos, la formación económica ortodoxa o el adiestramiento "pragmático" en técnicas de planeación impiden acceder a una visión más compleja y menos medible del mundo, la cual consideran "retórica". Para otros, replantear el tema sería simplemente hacer demasiadas concesiones a los verdes o a los izquierdistas, con la consiguiente reprobación de los verdaderos dueños del poder, que podrían ver recortados sus desmesurados privilegios.

## **LA ENCRUCIJADA DE LA RELACIÓN ENTRE AMBIENTE Y DESARROLLO**

La insistencia en precisar los nexos entre las políticas económica y social, y entre éstas y la problemática ambiental, obedece a que el concepto de desarrollo sostenible, tal como ha sido formulado a nivel internacional, implica una tensión, y el logro de un balance, entre los objetivos de crecimiento económico (proceso de materialización), equidad (proceso de distribución) y sostenibilidad física del ambiente y los recursos (proceso de gestión sobre el entorno). Este balance parcialmente conflictivo está condicionado por un ámbito más gene-

ral de carácter antrópico, la cultura, que comprende la ideología, la ética, la tecnología y la organización política de la sociedad, es decir, las manifestaciones de la acción simbólica del hombre.

En la primera sección se dijo que uno de los pocos elementos discutibles de la ley colombiana del medio ambiente era su definición del desarrollo sostenible. Textualmente: "Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades". Pocas veces se expresa con tanta claridad la inclinación conceptual e ideológica de la pasada administración.

Esta definición contrasta abiertamente con la del *Informe Brundtland*, según el cual, "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" [Naciones Unidas 1987]. Es indudable que el de "satisfacer necesidades" no necesariamente se logra con el "crecimiento económico". Este último puede aumentar la acumulación de capital o el empleo, mientras que la satisfacción de las necesidades es apenas un medio, que por lo demás puede generar perjuicios o externalidades negativas.

El *Informe Brundtland* precisa, además, dos conceptos fundamentales, relativamente soslayados en el texto de la ley colombiana: "El concepto de 'necesidades', en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante"; y "La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer necesidades presentes y futuras" [Naciones Unidas 1987].

Como puede observarse, el énfasis en las necesidades de los más pobres introduce, explícitamente, la equidad dentro del desarrollo sostenible, en forma más precisa que las nociones etéreas y ambiguas de "elevación de la calidad de vida" (¿de quienes?) o "bienestar social". La visión del Consejo Nacional de Planeación, más pluralista y diverso en composición que la tecnocracia del gobierno, también resultó más universal y comprensiva. Después de reiterar, en su primera conclusión, el papel esencial e intersectorial de la gestión ambiental en un modelo de desarrollo alternativo, la segunda conclusión señala expresamente: "No es posible avanzar hacia un desarrollo sostenible si no se avanza en una significativa reducción de la inequidad social y económica de Colombia, y de los factores de violencia" [CNP 1995].

Estas observaciones podrán parecer galimatías semánticos, pero un buen conocedor de la teoría económica deduce fácilmente los serios problemas teóricos y conceptuales implícitos en esta discusión. Más evidente aún es que la versión criolla del desarrollo sostenible y de los derechos de las generaciones futuras se limitan a la "base de recursos naturales renovables", soslayando los recursos no renovables e indefectiblemente agotables. Así, en la noción colombiana de desarrollo sostenible desaparece un aspecto central de la "ética intergeneracional". No es difícil advertir que tras esta exclusión se esconde el control del Estado sobre los recursos no renovables (especialmente energéticos y mineros) muy significativos en las finanzas públicas y en el manejo macroeconómico, sobre los que aspira a ejercer plena discrecionalidad, sin interferencias indeseables de la sociedad civil y de los ambientalistas.

Aquí no se pretende discutir el sano mandato constitucional que da al sector público el control de los recursos del subsuelo. El contraste entre la conceptualización del Estado colombiano y la de las Naciones Unidas busca resaltar la visión marcadamente economicista y poco integral u holística del desarrollo sostenible que aún prima entre la dirigencia económica y política de nuestro país.

Al lado de la debilidad conceptual de la dirigencia política y técnica del Estado, muchos académicos y científicos expertos en temas ambientales expresan premura por ver resultados o metas cuantificables. En este punto se justifica una prudente actitud gradualista, como la que sostiene el Ministerio del Medio Ambiente. En efecto, buena parte de los instrumentos normativos, organizativos e institucionales están aún por desarrollar. Las metas ambientales no se pueden fijar como los kilómetros de carretera o el número de escuelas. Para éstos bastan las apropiaciones presupuestales. Los resultados ambientales son, en cambio, el fruto de un conjunto complejo de factores sobre los que el gobierno tiene poca discrecionalidad. Criticarlo porque no es capaz de proteger los linderos de un parque natural o ciertas áreas de bosque, como si el asunto dependiera de una simple decisión, es caer en un facilismo que termina por asemejarse al diletantismo conceptual del Estado y sus gobiernos. El Estado colombiano no puede garantizar la protección adecuada del medio ambiente, así como no puede garantizar la seguridad y la vida de los ciudadanos. Esta "trampa" sólo se resolverá en el largo plazo, pasando necesariamente por un replanteamiento profundo de la noción de desarrollo.

No bastará diseñar y utilizar los mejores instrumentos. Igual que la política contra la violencia y la inseguridad del gobierno pasado, que "modernizó" el sistema judicial, fortaleció su presupuesto, actualizó

los códigos y aumentó el número de jueces y sus salarios, con tan precarios resultados pese a los instrumentos idóneos y la mejor voluntad; la política ambiental puede naufragar, sin que ello lleve de ningún modo a desechar el valor de la experiencia adquirida en el intento y perfeccionamiento de los susodichos instrumentos.

En una interesante analogía, el profesor Homero Cuevas comparaba hace poco la lógica depredadora de la acumulación capitalista, que conduce a un crecimiento incesante e inevitable, con la voracidad de los tiburones que —carentes de vejiga flotatoria— están condenados a moverse sin parar y consumir cantidades ingentes de energía y de recursos. Ciertamente, el inevitable crecimiento económico al que está condenado el capitalismo continuará su presión depredadora de la naturaleza. Quizá en los países desarrollados esta presión sea regulada o atenuada por los avances de la tecnología y la intervención de la sociedad civil y del Estado a través de sus instrumentos de política ambiental. Por ahora, es difícil que algo semejante ocurra en Colombia.

La eficacia de la acción de la sociedad civil y del Estado depende del grado de cohesión y armonía de la sociedad, el cual está determinado en gran medida por el nivel de equidad socioeconómica. Si éstos son altos, el Estado puede esperar resultados satisfactorios de la aplicación de sus normas e instrumentos y garantizar a través del gasto social (suministro de vivienda, salud y educación) una atención compensatoria a grupos marginales y reducidos de la población que no disponen de los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

Cuando el tejido social se rompe a causa de la inequidad socioeconómica, los recursos para atender a las mayorías pobres serán siempre insuficientes, y las políticas, planes, normas e instrumentos de planeación y ejecución caerán en lo que los politólogos denominan "la trampa de la corrupción y la impunidad". Simplemente, no es rentable aplicar las políticas ni cumplir las normas. Así como no será posible (ni duplicando ni triplicando el número de jueces) investigar satisfactoriamente esa espeluznante cifra de 30 mil homicidios anuales, tampoco será posible (con los reducidos ingresos tributarios afectados por la evasión, ni con las bonanzas petroleras) garantizar vivienda, salud y educación adecuadas a un número de pobres que supera el 40 por ciento de la población. No cabe esperar resultados mejores de la política ambiental cuando el grupo reducido de ricos y el mayoritario de pobres tienen interés en contravenir las regulaciones ambientales, los últimos por carecer de alternativas.

Las mejores políticas económicas, sociales y ambientales sin una previa conceptualización de los encadenamientos causales entre los dife-

rentes, múltiples y acuciosos problemas que afectan a la sociedad colombiana, pueden quedar en el limbo de una retórica esquizofrénica. La equidad parece ser, por lo menos en nuestro país, el factor crucial que debe enfrentarse si se aspira a recomponer el tejido social y a tener resultados económicos, sociales y ambientales satisfactorios.

Los apóstoles del fomento de la productividad y la competitividad —nociones con que se pretende renovar la teoría del crecimiento económico y que son elementos centrales del actual plan de desarrollo— deberían incluir la equidad en sus escrituras. Podrían inspirarse en la herética experiencia japonesa, con tan citados éxitos en materia económica, social y ambiental, y examinar en qué medida ese éxito está ligado al alto grado de equidad socioeconómica y a su incidencia en la cultura cooperativa y la productividad. Asombrados, encontrarían que la mayor competencia es externa a las organizaciones y a la nación como un todo.

Por contraste, en Colombia la competencia se ve exacerbada por la asimetría distributiva de ingresos y rentas, y lleva a un estado virtual de guerra civil en todas las esferas de la sociedad. Desde la violencia guerrillera hasta el narcotráfico y la delincuencia común; desde el tráfico vehicular hasta el abuso sobre el espacio público, el ambiente y los recursos naturales; en la burocracia estatal y en las empresas privadas *el denominador común es la competencia...*, obviamente expresada en guerra, corrupción e impunidad. Quizá en nuestro país haya más competitividad de la que imaginan.

En suma, puede aceptarse que los planes recientes trazan políticas económicas, sociales y ambientales dotadas de instrumentos y programas sectoriales más o menos idóneos. Sin embargo, tras estas políticas no existe un diagnóstico igualmente idóneo de los problemas estructurales de nuestra sociedad ni una concepción integral del desarrollo.

Uno de los primeros planes de desarrollo realizado en el país, dirigido por el profesor Currie [Banco de la República 1951], inició su texto con dos capítulos titulados "El país y el pueblo", y "Factores determinantes del nivel de vida". El actual Jefe de Planeación Nacional, en un sugerente ensayo académico sobre el desarrollo colombiano, publicado hace dos años [Ocampo 1992], consideraba a la heterogeneidad regional como una característica distintiva del país: "Sin duda, para su tamaño, Colombia es una de las naciones regionalmente más complejas de América Latina y quizás del mundo. Este hecho ha tenido, como es obvio, un impacto profundo sobre el desarrollo económico y político nacional". Es desafortunado que las consideraciones y plan-

teamientos de los académicos brillen por su ausencia en los ejercicios de planeación de las autoridades económicas.

Con la exacerbación de la retórica y del nominalismo, elementos de la cultura nacional en toda su historia —recuérdese la "constitución para ángeles"— buena parte de las leyes, disposiciones y documentos públicos, entre ellos los planes de desarrollo, parecen escritos para exorcizar los problemas y no para que la sociedad tenga instrumentos para resolverlos. El profesor Currie señalaba que:

"Una de las falacias más difundidas y peligrosas en Colombia y en el mundo en general es que el 'desarrollo' es lento o rápido pero siempre positivo, esto es, que la política del Gobierno puede retardar o acelerar el proceso, pero rara vez lo detiene completamente y esto solamente por períodos cortos, antes que las poderosas fuerzas resultantes del crecimiento se reafirmen por sí mismas. Este punto de vista conveniente se muestra en forma clara en la adopción de la conocida frase 'países en vía de desarrollo' en vez de países subdesarrollados, y en la carencia de una palabra que signifique 'desarrollo negativo'" [Currie 1966].

El deliberado escepticismo de este ensayo busca mostrar que de no modificarse las concepciones del desarrollo, Colombia se mantendrá en un proceso de involución, a pesar del avance en algunos indicadores y del diseño de mejores instrumentos sectoriales y ambientales. Igual que los documentos oficiales, este artículo puede ser leído por algunos curiosos, pero su objetivo no es más que exorcizar los fantasmas de su autor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de la República. 1951. *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, reproducción facsimilar de la segunda edición, Fonade, 1988.
- Consejo Nacional de Planeación, CNP. 1995. *Todas y Todos somos Nación*, enero.
- Currie, Lauchlin. 1966. *Estudios Sociales en la Universidad Nacional*, Ciudad Universitaria, noviembre, mimeo.
- DNP. 1994. *El Salto Social, Resumen Ejecutivo de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Conpes Ampliado, Santafé de Bogotá, 15 de noviembre.
- Naciones Unidas. 1987. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial.
- Ocampo, José A. 1992. "Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia, *Análisis Político* 17, septiembre-diciembre, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.