



Ciudad Vieja de Montevideo Enseñanza de la arquitectura El ambiente en Venezuela “Antropología y Ambiente”



La imagen de tapa es una interpretación gráfica de una vista de Montevideo.

a/mbiente, revista de arquitectura, urbanismo y planificación, Publicación de CEPA, (Centro de Estudios y Proyección del Ambiente), Calle 53 N° 506 - PB - 1900 La Plata - Tel. 32601.

Comité Directivo

Rubén Pesci
coordinador general

Omar Accattoli
área de planeamiento y urbanismo

Antonio Rossi
área de arquitectura y diseño industrial

Iván Reimondi
área de comunicación visual

Diseño Gráfico
María Arismendi Videla

Armado
Patricia Vialtella

Secretaría de redacción
Ana María Semorile
María Delia Velaztagui
Julio Gutiérrez

Producción, administración y comercialización



Costa Rica 5595 (1414), Cap. Federal

Coordinación editorial
Guillermo Kliczkowski
Hugo Kliczkowski
Silvia Wladimírski

Los artículos firmados no expresan necesariamente la opinión de la revista.

Esta revista es propiedad de la Sociedad a/mbiente.

Distinción Nacional 1980
"Por un Medio Ambiente Mejor"
(ISSO-SETOP).

a/34

Índice

Número 34 / año II / Octubre de 1982

Sección	Autor	Título	Pág
a/editorial	Comité Directivo	"a/mbiente" se autocritica	3
a/actualidad	Hugo Kliczkowski		5
a/tendencias	Guillermo Gregorio	A propósito de Frank Gehry	13
a/cultura	Francesco di Castri	El ambientalista "10"	21
a/formación		La Enseñanza de la Arquitectura	27
		Facultad de Arquitectura de Rosario	28
		La Escuelita	31
a/polémica		Joven Arquitectura Argentina	37
	Gramática / Guerrero / Morini / Pisani / Rampulla / Urtubey / Pisani		38
	Pomar / Vasquez Mansilla / Correa		43
a/reportaje		La Ciudad Vieja de Montevideo	47
a/latinoamérica	Beatriz Cuenya / Jorge E. Hardoy	Política ambiental en Venezuela	61
	Mabel Causarano / Beatriz Chase	Ambientalistas en Paraguay	68
a/teoría	Geoffrey Broadbent	Las pautas de Broadbent caen sobre CEPA73	73
a/cronica	Rosa Guaycochea	Salvar la Escuela Patricias Mendocinas	80
a/personajes	Rubén Pesci	Francesco di Castri	83
a/bibliografía	Julio Gutiérrez		84

Política ambiental en Venezuela.

a/latinoamérica. 61

"a/" inicia una nueva sección: "a/latinoamérica".

Esto puede sonar a oportunismo, y lo es. Pero un oportunismo histórico y no especulativo: América Latina debe despertar de su letargo así como de sus convulsiones fragmentarias, anacrónicas y altamente entrópicas, debe comprender que llegó la hora de asumir su necesario rol en este mundo en transformación y brindar al mismo su fuerza incommensurable de juventud, inteligencia y recursos económicos.

El resto del mundo mira con esperanza a nuestra tierra, y los especuladores de todo tipo (de la economía, del arte, de la ciencia) la miran con temor y tratan de avasallarla, pues: ¿dónde quedarán muchos de los privilegios y prebendas de ese otro mundo —el primero o el segundo— cuando se liberen las energías del nuestro?

Por ello "a/" elige el camino de propugnar Latinoamérica, de destacar sus esfuerzos, de demostrar que hay mucho en él de primera línea (aunque forzados esquematismos nos definen como "tercer mundo"). Y aquello que en realidad está no desarrollado o en desarrollo estancando, expresarlo valientemente y sin tapujos provinciales, que son aquellos que verdaderamente perpetúan nuestra auto-conciencia de menosprecio.

Para comenzar la nueva sección, publicamos dos artículos. El primero, gracias a la gentileza de nuestros autores invitados, Beatriz Cuenya y el justamente afamado Jorge Enrique Harday, se refiere a los avatares de Venezuela en su política ambiental, una mezcla de valentía u osadía al encarar un intento de política ambiental integral. El segundo, presenta una actuación puntual, pero brillante, de ambientalismo en Paraguay.

Invitamos a nuestros lectores y amigos del continente a sumarse a la iniciativa, multiplicando con sus aportes esta nueva sección.



Jorge Enrique Harday

Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), y del International Institute for the Environmental and Development (IIED).

Beatriz Cuenya

Investigadora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

(*) Este artículo constituye una apretada síntesis de un informe sobre el tema que los autores prepararon entre noviembre de 1980 y marzo de 1981 para el International Institute for the Environmental and Development, en base a información secundaria y a entrevistas con funcionarios y profesionales involucrados en la gestión ambiental en Venezuela.

Aspectos Jurídico - Institucionales *

Introducción

Venezuela es un país pionero en materia de política ambiental en América Latina. Ya desde mediados de la década de 1970 el gobierno venezolano se interesó por los problemas ambientales del país y por compatibilizar los requerimientos del desarrollo económico con la preservación de los recursos naturales.

La decisión política de incorporar la dimensión global de la nación se formalizó mediante la creación de una serie de instrumentos legales e institucionales. Entre ellos sobresalen la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Central y la creación, por esta última ley, del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, encargado de formular y ejecutar la política ambiental a nivel nacional.

Los principios de dicha política, enmarcados en la noción de ecodesarrollo, suponen una concepción integral del ambiente y apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto.

En las páginas que siguen nos proponemos examinar la experiencia venezolana, principalmente en lo que se refiere a las acciones legales, institucionales y organizativas emprendidas, así como también a los postulados teóricos que las orientaron. Con esto, abordamos un aspecto parcial de la política ambiental; el que se vincula más con los procesos de formulación de la política en el propio ámbito del Estado, sin entrar a considerar la interrelación de dichos procesos con los actores sociales, lo cual daría cuenta de las causas y efectos de aquellas acciones.

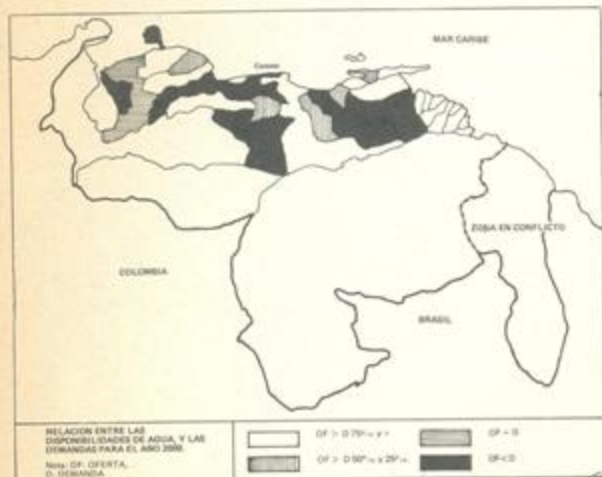
Consideramos que el conocimiento de la

Nota de la Redacción: le proponemos al lector una doble lectura de nuestra revista, como ya lo venimos haciendo parcialmente desde el número 31. En la zona superior de la página (el copete) solicitamos a los autores el comentario aclaratorio, la imagen atrayente, el concepto conclusivo. O lo agregamos nosotros, si ello es en beneficio de la mayor comunicabilidad del artículo en sí. En este caso, apoyamos la captación de los importantes problemas ambientales venezolanos y sus intentos de ordenamiento, con imágenes y textos ilustrativos de la realidad presentada.

1
Imagen de una playa venezolana sobre el Caribe. Los recursos naturales venezolanos son también en cuanto a paisaje y turismo, de excepcional valor.



62 a / latinoamérica



experiencia de Venezuela tiene interés no sólo por el carácter inédito que ésta presenta en la región, sino también por lo avanzado de la concepción ambiental que la fundamenta, más allá de las limitaciones que pueda implicar su efectiva puesta en práctica.

La ordenación del territorio y los problemas ambientales

La República de Venezuela cubre una extensión de 912.050 km². Cuenta con abundantes recursos naturales. No sólo son vastas las reservas forestales, sino también los cursos y cuencas fluviales, así como los recursos energéticos, entre los cuales el petróleo representa el mayor porcentaje de las reservas.

Más de la mitad del territorio está ocupada por bosques, principalmente concentrados en la región Guayana y Sur; casi una tercera parte está destinada a la ganadería extensiva y el resto se reparte entre otros usos, correspondiendo a la agricultura un 4 % y a las áreas urbanas apenas de 0,3 %. La mayor parte de la producción agrícola se focaliza en la región Centro Occidental, mientras que las áreas urbanas se concentran en la región Centro Norte Costera, que linda con el Mar Caribe.

La población nacional alcanzó los 10.721.522 habitantes en 1971 y se estima que dicha cifra podría llegar para el año 2000 a los 23,6 millones de habitantes o a los 25,6 millones, según distintos cálculos. En 1980, cerca del 84 % de la población nacional residía en centros urbanos de más de 1.000 habitantes.

La región Centro Norte Costera, con el 2,4 % de la superficie nacional, concentraba la mayoría de las actividades comerciales, industriales y culturales y albergaba más de la tercera parte de la población nacional en 1975; contrariamente, las regiones Guayana y Sur, que ocupaban la mitad del territorio del país, contenían apenas al 4,3 % de los habitantes en este mismo año.

Estas cifras demuestran que Venezuela, a semejanza de muchos otros países latinoamericanos, presenta marcadas desigualdades en lo que hace a la ocupación del territorio nacional, caracterizada básicamente por: i) una fuerte concentración de la población, de las actividades industriales y del equipamiento social en una reducida porción del espacio: el litoral caribeño; ii) la ausencia de población en la mayor parte de las áreas de frontera, iii) el desfase entre el área geográfica de los prin-

cipales procesos productivos y la localización y disponibilidad de los recursos naturales; y iv) la escasa integración entre los centros urbanos y entre éstos y sus áreas de influencia.¹

Esta particular configuración del territorio venezolano ha sido señalada en los diagnósticos de problemas ambientales de diversa índole y magnitud.

La identificación y diagnóstico de los problemas ambientales se efectúa a partir de determinada acepción del término ambiente que involucra, en un sentido amplio, "a la suma de componentes vivientes y no vivientes, naturales o artificiales, cuya dinámica en un espacio determinado... interesa a fin de mejorar las condiciones de vida de la población humana que en él se asienta, tanto la presente como la futura"².

Tal definición, plantea algunos inconvenientes derivados de sus vastos alcances. Efectivamente, podría suponerse que todo proceso natural o cualquier acción humana que tenga una referencia territorial, deberían tener un impacto sobre el ambiente y que, por lo tanto, los problemas derivados de dichos procesos o acciones tendrían que considerarse como problemas ambientales. Desde esa perspectiva, el espectro de tales problemas abarcaría desde las inundaciones de cuencas fluviales hasta la marginalidad urbana, por ejemplo. De ser así, las explicaciones de los mismos deberían situarse en niveles esencialmente distintos.

Al respecto, la posición oficial parece no haber avanzado suficientemente hasta el momento. En los documentos públicos consultados no se encuentran posturas claras que sitúen en diferentes planos de análisis a los múltiples y distintos elementos involucrados en la definición citada. Por lo tanto, la mayor parte de los estudios carece de un ordenamiento sistemático de los problemas y las prioridades que merecen tenerse en cuenta.

No obstante ello, del conjunto de informes analizados rescatamos una primera distinción de grandes grupos de problemas, situados en dos planos diferentes pero interrelacionados.

a) Los problemas más directamente relacionados con los aspectos físicos del ambiente, o sea, con los distintos recursos naturales; tales como la tierra, flora, fauna, el agua, y otros.

b) los problemas más relacionados con los aspectos sociales del ambiente o sea los que involucran a los asentamientos humanos.

La tierra. Los problemas que se señalan en relación con la tierra son múltiples, pero sin duda uno de los más graves es la forma anárquica como han sido utilizados los suelos del país. El acelerado creci-



2

Isla Margarita: una imagen de sus playas y pequeñas ensenadas, de gran encanto turístico y cultural.

3

Caracas: vista desde lo alto de la montaña El Ávila a la cual se accede también mediante cablecarril. Asombra el vertiginoso crecimiento urbano, concentradísimo y altamente congestionado, en su pequeño valle entre las montañas.

4

Sobre las faldas de los cerros que rodean la ciudad de Caracas, se amontonan los barrios marginales, desprovistos de toda infraestructura y seguridad.

— a /latinoamérica. 63

miento físico de las ciudades ha originado conflictos con los usos del suelo con fines agrícolas y de reservas forestales que, por lo general, se han visto desplazados. Esto reviste extrema gravedad porque los suelos agrícolas de buena calidad representan apenas el 4 % del territorio nacional.

Por otra parte los requerimientos de nuevas tierras agrícolas han provocado la deforestación y, como consecuencia, la erosión irreparable de vastas áreas.

El agua. Los recursos hidráulicos son abundantes pero están distribuidos de manera tal que se producen marcados desequilibrios regionales entre las disponibilidades y las demandas. El 80 % de los recursos hidráulicos se localiza al sur del río Orinoco (principal cuenca fluvial nacional) que es la región con las demandas más bajas; en cambio, en el norte del país, donde el agua es más escasa, se generan las principales demandas. En la ciudad de Caracas la falta de agua constituye un problema crítico; el mayor déficit afecta a los usos domiciliarios. Otro conflicto periódico en relación a las cuencas fluviales son las inundaciones, en la medida en que la ocupación del territorio continúa realizándose en planicies sujetas a inundaciones periódicas.

La vegetación. A pesar de la existencia de extensas áreas boscosas la producción maderera no alcanza a cubrir la demanda interna, la que debe completarse en un 50 % con importaciones.

Además el desconocimiento que aún existe respecto del potencial de que dispone el país en materia de recursos forestales, y la ausencia de delimitaciones de las áreas de reserva, conduce a usos inadecuados, invasiones y a la destrucción de amplias áreas boscosas. Los incendios de vegetación son muy frecuentes.

La fauna. Los principales problemas en materia de fauna silvestre y acuática continental se refieren a la ausencia de mecanismos de defensa y preservación de sus respectivos habitat, continuamente amenazados por la expansión de las fronteras urbana y agrícola.

El segundo grupo de problemas mencionados en los diagnósticos oficiales incluye principalmente a los siguientes:

La desarticulación del sistema de centros urbanos. Esto supone la localización irracional de muchas actividades, la dotación anárquica de servicios urbanos en relación a la jerarquización de los centros, la contaminación y la presión sobre los recursos.

La utilización de tecnologías degradantes del ambiente. Se refiere a la modalidad de importar tecnologías sin adaptación al medio venezolano y sin

tener en cuenta la necesidad de preservar el ambiente.

El congestionamiento de las ciudades y la marginalidad. Alude al crecimiento acelerado de las ciudades, en buena parte debido a la inmigración rural, y a las ineficientes posibilidades que ha encontrado la población inmigrante para ubicarse en el aparato productivo urbano. Eso contribuye a la formación de una nutrida masa de población marginal que reside en zonas prácticamente desprovistas de los servicios básicos.

La contaminación de las aguas. Este problema se presenta especialmente en las zonas de gran concentración urbana industrial. Se trata de zonas donde justamente los recursos hídricos son más escasos, lo cual dificulta la dilución de las cargas poluentes aportadas por las ciudades.

La contaminación atmosférica. Este fenómeno no reviste aún gravedad en Venezuela, excepto en algunas microzonas urbanas próximas a las vías de tráfico denso o a áreas industriales contaminantes.

La escasa participación de la población para enfrentar los problemas ambientales. Se considera que la falta de una clara conciencia social sobre la necesidad de preservar el ambiente no sólo dificulta esta tarea sino que, además, convierte a la población en otro elemento más de degradación del ambiente.

Los principios de la política ambiental.

Las acciones emprendidas en el país en relación a los problemas ambientales se fundamentan en el reconocimiento de que, a medida que los países se desarrollan, se hacen más graves y complejos los procesos degradantes del ambiente y más imperiosa la intervención del Estado para compatibilizar el crecimiento económico y la calidad de vida³.

Por ello, los principios rectores que orientan la política ambiental se enmarcan dentro de la noción de ecodesarrollo; esto es: "la modalidad de desarrollo destinada a satisfacer las necesidades básicas de la población presente y futura, mediante el uso racional de los recursos naturales"⁴.

Con esa meta, que se propone cumplir en el largo plazo, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARINR) ha explicitado una serie de proposiciones como guía para la política nacional; entre ellas, merecen destacarse las siguientes:

La complejidad del ambiente requiere un tratamiento integral. Esto supone encarar los problemas ambientales en forma interdisciplinaria dando cabi-

da a sus numerosos componentes; manejo de los recursos naturales, protección del ambiente humano, lucha contra la contaminación y compatibilización entre ambiente y desarrollo.

Cada etapa de desarrollo engendra sus propios problemas ambientales y requiere soluciones propias.

El MARINR reconoce que "el mal uso de los suelos por el empleo de tecnologías agrícolas inapropiadas, la destrucción de los bosques por los incendios forestales y la tala indiscriminada, tanto como la desordenada ocupación del espacio físico, constituyen agresiones contra el ambiente tan grave como la contaminación atmosférica y de las aguas que se produce alrededor de las concentraciones urbanas e industriales"⁵. Frente a esto se propone la búsqueda de soluciones específicas, a partir de la investigación y el conocimiento exhaustivo de los propios problemas ambientales.

Las necesidades del desarrollo exigen determinar los límites del daño ambiental permisible.

Se postula con este enunciado que una política conservacionista extrema no es admisible en los países subdesarrollados. Al mismo tiempo, se apoya la intervención del hombre en la naturaleza para su propio beneficio siempre que se haga dentro de ciertos límites que eviten el deterioro. Para conciliar ambos objetivos se crea el principio del "daño permisible", consistente en "la posibilidad de tolerar aquellas actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable y que se considerarán necesarias por cuanto reportan beneficios sociales o económicos evidentes, siempre que se tomen las medidas para su limitación o corrección"⁶.

Todos los hombres tienen derecho a condiciones ambientales adecuadas.

Con esta proposición se busca implementar una política democrática que apunte a identificar las condiciones ambientales en que viven los diferentes estratos de la población; y asignar prioridad a las acciones tendientes a mejorar los ambientes más deteriorados: dotación de agua potable, de alcantarillado y recolección de basura (especialmente en los barrios marginales de las ciudades) y saneamiento de tierras, control de erosión y combate de incendios de vegetación en las zonas rurales.

Debe fomentarse la colaboración internacional, el fortalecimiento del derecho ambiental internacional y la atención preferencial a los problemas ambientales de los países de menor nivel de desarrollo.

Con este principio se trata de propender a una justicia internacional basada en un aprovechamiento

5
El contraste con las zonas centrales, lujosísimas y audaces, es apabullante. Se notan algunos excesos característicos de las economías petroleras, en las que fue posible alcanzar niveles espeluznantes de concentración de capitales.

6
El modesto pero elegante, pequeño pero digno, edificio del Parlamento, es representativo no sólo de la vieja Venezuela sino de su clima y su ambiente.



equitativo de los recursos, de modo tal que todas las naciones del mundo puedan alcanzar niveles adecuados de bienestar y se vayan eliminando las distancias entre países ricos y pobres. Se busca también impedir el uso abusivo de los recursos naturales por parte de los países industrializados.

El marco jurídico institucional de la política ambiental.

Fuentes legales de la asignación de competencias ambientales del Poder Nacional.

La Constitución Nacional (1961) establece que el Estado Nacional es el principal encargado de la defensa y conservación de los recursos naturales, y que también es el responsable de que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de la población (Art. 106).

Después de la Constitución, la Ley Orgánica del Ambiente (Ley OA, 17/6/76), y la Ley Orgánica de la Administración Central (Ley OAC, 22/12/76) son los dos textos jurídicos más importantes en la distribución de competencias ambientales.

La Ley OA tiene como objetivo principal establecer, dentro de la política de desarrollo integral de la nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de vida. La Ley OAC es la que contiene la principal normativa jurídica sobre las atribuciones ambientales. Es esta ley la que centraliza las principales competencias ambientales en el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables. También asigna a los otros ministerios competencias que tienen relación, directa o indirectamente, con la protección del medio ambiente.

La competencia y organización del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR)

La creación del MARNR responde a la reforma administrativa realizada en 1977 por el Poder Ejecutivo Nacional pero el germen de su gestación se encuentra en el antiguo Ministerio de Obras Públicas, encargado principalmente del equipamiento del territorio nacional para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Se nucleó allí, especialmente en la Dirección General de Recursos Hidráulicos, un equipo profesional ampliamente capacitado que comenzó a desarrollar una conciencia ecológica y conservacionista hasta entonces inédita en el país.

La creación del MARNR significó el primer paso importante para la puesta en práctica de un difícil propósito: el de conciliar las manifestaciones

físicas del proceso de desarrollo económico en el ámbito nacional con los imperativos del aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables. De aquí se derivó el principio fundamental que orienta su misión: "ambiente y desarrollo".

El Ministerio del Ambiente es el organismo encargado de la formulación de la política ambiental, la que debe precisarse a través del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, y de los planes particulares para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Como tal su misión tiene un carácter previsor.

El MARNR es también un ente de gestión encargado de administrar racionalmente los recursos y ejecutar los programas de conservación, defensa, mejoramiento, regulación, aprovechamiento y uso de los mismos. Asimismo el MARNR es un organismo ejecutor de obras, ya que está bajo su responsabilidad el equipamiento del territorio para la conservación y mejoramiento del ambiente.

Otras funciones desarrolladas por el MARNR se relacionan con la prohibición y regulación de las actividades degradantes del ambiente, de las que modifican el clima, las que deterioran el paisaje y de cualquier otra actividad susceptible de alterar los ecosistemas naturales.

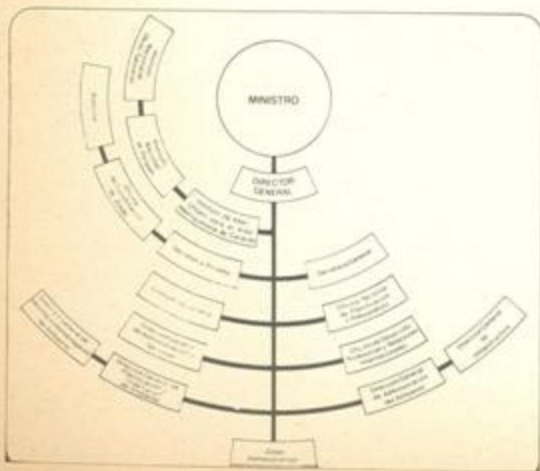
Además, el Ministerio tiene a su cargo la coordinación de las actividades de la administración pública que tengan relación con el ambiente y con los recursos naturales renovables, particularmente las relaciones con los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial.

La vastedad de funciones asignadas al MARNR supone el ejercicio de una planificación integral, en función de la que se plantean tres tipos de estrategias básicas a seguir: 1) la ordenación del territorio; 2) el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables; y 3) la corrección de las actividades susceptibles de degradar el ambiente.

Paralelamente se delimitan dos campos complementarios de acción administrativa: 1) la educación ambiental y la participación ciudadana, y 2) la provisión de infraestructura para mejorar el ambiente y aprovechar los recursos naturales renovables.

Para el cumplimiento de estas estrategias y directrices que sustentan la acción estatal, el Ministerio ha sido organizado de acuerdo a las funciones que secuencialmente se consideraron requeridas a tal fin. Estas son las siguientes:

1) la investigación, la recolección y sistematización





7

En la zona céntrica de Caracas se producen contrastes manifiestos entre viejos barrios hoy desplazados por el aluvión de las nuevas construcciones, el dominio del automóvil sobre el peatón, dominio que, como en los Estados Unidos, destroza la ciudad; y, en fin, la fractura de la estructura y el tejido urbano (así como su tejido social) en mil fragmentos.

8

Un aspecto del centro tradicional de la ciudad, que conserva pocos rincones como éste.

a /latinoamérica. 65

de la información básica sobre los recursos naturales:

2) la planificación de la utilización de los recursos; 3) la ejecución de la infraestructura requerida para mejorar el ambiente y aprovechar los recursos naturales; y

4) la administración de los recursos y la política ambiental.

Estas cuatro etapas del proceso se expresan administrativamente a través de cuatro Direcciones Generales Sectoriales, que junto con las dependencias que integran el Despacho del Ministro, conforman la organización del nivel central del Ministerio (Cuadro 1).

A Nivel regional este esquema básico se repite en las catorce zonas administrativas en que el MARNR dividió al país: Caracas, Maracay, Barquisimeto, Coro, Maracaibo, San Cristóbal, Trujillo, Guanare, Calabozo, Puerto Ayacucho, Ciudad Bolívar, Maturín, Barcelona y Porlamar.

Las entidades zonales son organismos esencialmente de gestión sobre los que recae la misión de ejecutar los programas básicos del Ministerio.

Finalmente el Ministerio tiene adscritos tres Institutos autónomos, cuyas funciones poseen estrecha relación con el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de los recursos. Estos son: el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, el Instituto Nacional de Parques y el Instituto de Aseo Urbano para el Área Metropolitana de Caracas.

El esquema organizativo adoptado por el MARNR implicó desechar las alternativas de una estructura sectorial: o sea, la repartición de las responsabilidades en distintas secciones según los diversos recursos naturales. La decisión tomada fue la del tratamiento global de la problemática ambiental, que implica la interdependencia entre los recursos.

Si bien el enfoque que orienta la gestión ambiental parece conceptualmente inobjetable existen todavía ciertos puntos de conflicto aún no del todo resueltos. Dentro del ámbito del propio Ministerio dos de ellos parecen importantes. El primero se refiere a las serias dificultades que se presentan para la coordinación de las acciones entre las propias reparticiones del nivel central del Ministerio; entre dichas reparticiones del nivel central y las organizaciones regionales; y, finalmente, entre el Ministerio y otros organismos de igual rango. Sin dicha coordinación el accionar del MARNR se ve seriamente dificultado.

El segundo punto tiene que ver con la escasa atención prestada a los aspectos sociales de la gestión ambiental en relación a los aspectos físico - natu-

rales. Problemas tales como la marginalidad, la pobreza urbana, el deterioro de las áreas periféricas, el déficit de servicios urbanos, etc., (cuya solución escapa a su esfera de acción inmediata) si bien están siendo estudiados dentro del MARNR aún no se encontraron propuestas alternativas de soluciones o de mejoras relativas.

En un marco más amplio, otros dos aspectos conflictivos merecen señalarse. Los mismos han sido destacados por el ex-Ministro del Ambiente —Arnoldo J. Gabaldón— en ocasión del Primer Congreso Venezolano de Conservación:

Los obstáculos naturales del Despacho están constituidos por los intereses económicos depredadores del ambiente. La mentalidad desarrollista de muchos de los que contribuyen con su esfuerzo al desarrollo del país, los induce a desestimar el interés colectivo ante sus propios objetivos, considerando que toda acción normativa a la cual deben sujetarse es un estorbo que se les antepone, dentro de su concepción torcida de lo que debe ser el desarrollo nacional.

... Otro factor exógeno que dificulta la realización de nuestras labores está constituido por los intereses conservacionistas a ultranza, que contrariando el principio de Ambiente y Desarrollo, se tornan agresivamente críticos cuando el Despacho, de acuerdo con la doctrina que lo orienta, pretende conciliar las manifestaciones físicas propias del crecimiento económico, con condiciones adecuadas de conservación del ambiente.⁸

a estos dos puntos de conflicto, Gabaldón agrega un tercero:

... el celo excesivo de aquellos organismos públicos que confunden la intervención transversal del Ministerio. ... con una intromisión en el campo de sus propias actividades.⁹

La Planificación ambiental

El Sistema Nacional de Planificación

Los principios de la política nacional del ambiente se definen a través del sistema nacional de Planificación, en el que se distinguen cuatro niveles en sentido vertical y cuatro de desagregación territorial.

En el primer nivel en el sentido vertical es donde se propone "la estrategia del desarrollo económico y social a largo plazo, y los lineamientos generales de la planificación física y espacial". Esta instancia corresponde a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), con la colabo-

ración del MARNR.

El segundo nivel se refiere a la formulación del Plan de la Nación a cargo de CORDIPLAN. La aprobación y sanción del Plan, cuya vigencia es de mediano plazo, es competencia del Presidente de la República en Consejo de Ministros¹⁰. El Plan de la Nación desarrolla los lineamientos inicialmente propuestos, a través de estrategias menos amplias pero todavía generales.

Debe formar parte del Plan de la Nación el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, según consta en la Ley del Ambiente. Dicha ley establece además que la actuación de la Administración Pública y de las entidades privadas en las cuales el Estado participa deben sujetarse al Plan de la Nación y, por lo tanto, al Plan del Ambiente.

Los dos niveles señalados son integrales; es decir que contienen todas las actividades y recursos, tanto a nivel sectorial como espacial.

El tercer nivel, por el contrario, corresponde a planes quinquenales específicos. De éstos, los que competen al MARNR corresponden a los distintos recursos naturales renovables: los restantes, bajo la esfera de otras reparticiones, se relacionan con los distintos sectores económicos y sociales en que se divide la planificación del desarrollo.

Finalmente, el cuarto nivel está constituido por los Programas Anuales de Inversiones que contienen la base de los presupuestos correspondientes a los distintos sectores.

Los niveles de desagregación territorial son el Nacional, Regional, Subregional y Local. Entre éstos existe también una relación de interdependencia, en la medida en que cada nivel fija lineamientos más o menos específicos para el siguiente.

Esto constituye, en síntesis, el sistema de planificación nacional, en el cual la idea de interdependencia y retroalimentación entre las diferentes escalas del planeamiento está claramente presente. No quedan aclaradas, sin embargo, cuáles son los mecanismos que en la práctica garantizan una efectiva aplicación de esos principios. Por de pronto, el Plan Nacional del Ambiente aún no estaba formulado al momento de escribir el trabajo que sirvió de base a este artículo, mientras que el VI Plan de la Nación entró en vigencia a partir de 1981.

Es posible sin embargo que el Documento Preliminar ejecutado para la elaboración del Plan del Ambiente haya sido tenido en cuenta para incorporar el tema ambiental en las estrategias del VI Plan Nacional.

El Plan Nacional de Conservación, Defensa y Me-

Cuadro 1
Organigrama funcional del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables.

En el interior de Venezuela existen múltiples centros urbanos con alto valor como patrimonio cultural. En la foto, el centro histórico de Cumaná.

10

El área remodelada del centro de La Asunción, en el corazón montañoso de la Isla Margarita. Se están multiplicando los lugares recuperados como éste.



Porcentaje del Ambiente y el Proyecto de Macro-Sistemas Ambientales.

El elemento rector de la política del Ambiente debe estar constituido por el Plan Nacional del Ambiente que deberá contemplar, según establece la Ley del Ambiente (Art. 7), los siguientes aspectos:

- a) La ordenación del territorio nacional según los mejores usos del espacio, de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- b) El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento.
- c) La definición de criterios que orienten los procesos de urbanización, desconcentración económica y poblamiento.
- d) El establecimiento de normas para el aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- e) La programación de investigaciones en materia ecológica.
- f) El señalamiento de los objetivos y medios favorables a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Hacia mediados de 1981 el Plan Nacional del Ambiente aún no había sido elaborado. Lo que se realizó fue un documento preliminar para definir el futuro del Plan.

Asimismo estaba en marcha el "Proyecto de Macro-Sistemas Ambientales", cuyo objetivo es la creación de nuevas bases técnicas para la elaboración del Plan del Ambiente.

Según opiniones de profesionales responsables de Proyecto, la relevancia del mismo radica en el hecho de que es el primero en América Latina en encarar al medio ambiente de manera orgánica, es decir, incorporando todas las variables que inciden sobre él. El Proyecto pretende definir sistemas ambientales compuestos por una serie de subsistemas, algunos de naturaleza físico-natural y otros de índole socioeconómica. Cada Macro-Sistema deberá representar "la configuración total de interacciones más relevantes que se den dentro del proceso de funcionamiento socio-económico-natural". Se busca con esto conocer de qué manera repercuten los efectos de ciertas actividades humanas o acciones de planificación, lo cual dará una base para la formulación de las pautas del manejo ambiental.

Se sostiene también que la metodología adoptada en el Proyecto "va a permitir entender con claridad los procesos de deterioro ambiental, de explo-

tación irracional de recursos, de densificación inadecuada, de contaminación del agua, etc., conociendo por qué el ser humano, históricamente y en la actualidad, utiliza formas técnicas, organizaciones sociales y criterios de ocupación que no son compatibles con una preservación adecuada de las condiciones naturales del ambiente".¹²

La ordenación del territorio

El Plan Nacional del Ambiente debe expresarse especialmente a través de la ordenación territorial que apunta, en su sentido más amplio, a orientar la distribución de la población y de las actividades de acuerdo a normas de aprovechamiento de los recursos naturales. Esto implica la definición de los usos del territorio relativos a las zonas urbanas, áreas industriales, áreas de producción agropecuaria y forestal, áreas de preservación del ambiente y de los recursos paisajísticos y recreativos, y ubicación de las obras de infraestructura.

El cumplimiento de esta estrategia por parte del MARNR es una de las que más dificultades presenta en la práctica ya que la ordenación del territorio dados sus vastos alcances, compete a varios organismos de la Administración Central.

La compatibilización de los aspectos relativos al ordenamiento territorial y que se relacionan con esferas distintas de la administración pública se realiza a través del Gabinete Sectorial de Ordenación del Territorio. Este está constituido por diferentes ministros y presidido por el Ministro de Transporte, a pesar que la Ley OAC confiere dicha responsabilidad al Ministro del Ambiente. Tal situación, de connotaciones políticas antes que técnicas, pareciera dificultar y postergar la adopción de un Plan de Ordenamiento Territorial por parte de MARNR.

En la práctica, y aunque no tengan fuerza legal, el MARNR ha preparado esquemas territoriales regionales que sólo pueden ser aplicados en forma parcial, a través de los permisos sobre usos del suelo que conceden sus oficinas zonales.

A nivel nacional, hacia fines de 1980, se manejaban dos propuestas que supuestamente servirían de base para el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Se trataba de una propuesta de CORDIPLAN sobre los lineamientos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y de un Anteproyecto de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, iniciativa de la Cámara de Diputados.

Las acciones prioritarias

Para la concreción de las estrategias de la polí-

tica ambiental se establecieron en 1977 quince Programas Básicos de Trabajo donde se especificaron las acciones prioritarias en el corto plazo (dos años). Algunas de estas acciones son responsabilidad directa del MARNR, como continuador en la tarea de provisión de equipamiento que venía desarrollando el Ministerio de Obras Públicas; otras, en cambio, requieren la acción coordinada con otros ministerios e incluso con la colectividad en general.

Se enuncian algunas de las acciones como ejemplo de los campos prioritarios de intervención encontrados por el MARNR al ser éste creado. I) Acciones en materia de información básica e investigación: II) Acciones en materia de planificación y ordenamiento de los recursos naturales; III) Acciones para la construcción de infraestructura para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; IV) Acciones para la administración, vigilancia y control de los recursos naturales; V) Acciones en materia de educación, divulgación y cooperación internacional; VI) Acciones legales, institucionales y organizativas.

Al cabo de tres años desde la enunciación de estas acciones prioritarias, el grado de efectivización de las mismas ha sido diverso. En lo que se refiere a la administración de los recursos naturales propiamente dichos, se avanzó bastante en materia de legislación. Además de la Ley OA y de la Ley OAC se sancionaron el Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas heredada de la década anterior, el Reglamento de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Clasificación de las Aguas, el primero en su tipo; el Reglamento de la Ley Orgánica del Ambiente relativo a Ruidos Molestos o Nocivos; y el Anteproyecto de Reglamentos sobre Control de la Contaminación Atmosférica por Agentes Químicos.

Por otra parte, siguen vigentes muchas otras normas breves que regulan aspectos sectoriales, formuladas con un concepto del ambiente diferente del que actualmente se aplica en el país. De aquí que todavía sea necesario revisar y actualizar la legislación vigente a fin de lograr una mayor compatibilidad interna. Además también quedaría por resolver el problema de la aplicabilidad de la legislación, porque si bien es profusa la creación de leyes, el cumplimiento de las mismas es muy poco satisfactorio.

Con respecto a las otras acciones enunciadas, la construcción de obras de infraestructura y equipamiento ha avanzado regularmente siguiendo el ritmo que tenía con anterioridad a los nuevos planteos; en cambio, las acciones referidas a la planificación ambiental se encuentran todavía



en etapas preliminares.

Conclusiones

1) Con la creación y puesta en funciones del Ministerio del Ambiente en 1977 Venezuela decide incorporar la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo global del país. Esto, al menos en términos formales, expresa una conciencia clara de la necesidad de que tal estrategia requiere ir más allá de la maximización de la eficiencia económica, debiendo también incorporar la utilización racional de los recursos naturales y la preservación y mejoramiento del ambiente.

Al ser creado, el MARNR recibió un poder considerable. Sin embargo, la vastedad de funciones que le fueron asignadas, en correspondencia con los objetivos que persigue su misión, lo sitúan en el centro de diferentes focos de oposición. El MARNR no sólo debe anseponerse a intereses privados contrapuestos (los "desarrollistas" y los "conservacionistas" a ultranza), sino que también debe confrontar su poder con el resto de los sectores del propio aparato estatal.

Algunos informantes opinan que el MARNR está gradualmente robusteciendo su capacidad de intervención, a pesar de las dificultades apuntadas, y que, en ese sentido, las perspectivas son alentadoras. En efecto, el Ministerio parece haber aumentado su capacidad de intervención en las áreas rurales, especialmente en el manejo de cuencas, de bosques y suelos y de la fauna, debido a la firme posición de algunos de sus funcionarios. En cambio, en las principales ciudades del país, donde el deterioro ambiental es visible, las posibilidades de acción son mucho más escasas. Una explicación frecuente en este sentido es que los grupos de interés en las áreas urbanas son mucho más fuertes políticamente que en las áreas rurales.

Con respecto a las oposiciones dentro del propio Estado, éstas devienen, por un lado, de la intervención transversal del Ministerio en los distintos sectores de la administración, en virtud del carácter integral de la política ambiental; por otra parte, se originan en la dispersión de competencias ambientales que todavía existe, debido a evidentes contradicciones contenidas en los diferentes textos legales que norman la distribución de poderes.

2) El marco jurídico creado a partir de 1976 para respaldar la política ambiental es particularmente significativo en Venezuela. Posiblemente sea inédito en América Latina encontrar dos textos legales básicos sobre el medio ambiente (la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Orgánica de la Administración Central), que además tuvieron como

resultado inmediato la creación y puesta en funciones de un ministerio específicamente destinado a llevar adelante la gestión ambiental en el país.

Algunos sectores critican, sin embargo, la frondosidad de la legislación venezolana, su heterogeneidad y falta de sistematización. El comentario más crítico alude al hecho de que en "Venezuela no crean en el derecho ni gobernantes ni gobernados" y "precisamente porque no creemos en la ley sancionamos muchas leyes", agregándose que "se cree que los problemas se resuelven dictando decretos, sancionando leyes o creando nuevas instituciones administrativas".¹³

3) La estructura administrativa adoptada por el MARNR en cumplimiento de los mandatos legales resulta conceptualmente poco objetable. La organización funcional concebida (organización según funciones secuenciales) implicó desechar la clásica estructura sectorial, o sea, la repartición de las responsabilidades en distintas secciones según los recursos naturales. La idea subyacente en la organización del MARNR fue la del tratamiento global e interrelacionado de la problemática ambiental.

Dicho enfoque presenta serias dificultades desde el punto de vista del funcionamiento de la estructura, puesto que exige un alto nivel de coordinación horizontal y vertical entre las distintas unidades, ya que las mismas interactúan demandando y aportando insumos de información.

Si bien la interconexión requerida está siendo propiciada, tanto en el nivel central como entre éste y las oficinas regionales, todavía se presentan conflictos por falta de coordinación.

4) Las acciones inicialmente propuestas por el MARNR fueron muy vastas. Eso expresa no sólo los numerosos problemas y áreas de intervención consideradas como prioritarias, sino que también pone de manifiesto los ambiciosos objetivos perseguidos por la política ambiental.

El grado de efectivización de las propuestas fue discreto, lo cual parece estar ligado, por un lado, con las limitaciones propias del Ministerio antes enunciadas y, por el otro, con las exigencias y trabas impuestas por el propio desarrollo del país (la dotación de infraestructura, por ejemplo, no puede paralizarse a la espera de una previsión planificada territorial; por el contrario, las acciones previstas en el mediano o largo plazo, no sólo requieren mayor tiempo para sentar su base sino que además tropiezan con dificultades de orden técnico y político para llevarse a la práctica. De hecho, la imposición de los vastos alcances de la política ambiental requiere de una permanente

11

El barrio antiguo de Cumaná, con el fuerte colonial. Áreas plenas de identidad ambiental y cultural, que están amenazadas, como en casi todo el mundo, por el crecimiento urbano descontrolado.

12

En la misma Cumaná, la convergencia social hacia el centro histórico muestra la riqueza comunicacional que caracteriza la ciudad latinoamericana. Hecho que la política ambiental debiera preservar.

confrontación político-institucional para no permanecer como meras aspiraciones.

Notas

1. Alejandro Rofman, "Revisión crítica de la política de desconcentración espacial de la economía" CENDES, Caracas 1978. (Versión Preliminar mimeo).

2. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, Política Ambiental, Caracas, 1978.

3. Conceptos vertidos por el ex-Ministro del Ambiente Ing. Arnoldo J. Gabaldón en el Primer Congreso Venezolano de Conservación, Informe Final, Caracas, 13 al 16 de diciembre de 1978.

4. Definición adoptada por el MARNR a raíz del Seminario sobre "Ambiente y Desarrollo", realizado por dicha institución en septiembre de 1978, con la participación del PNUMA.

5. MARNR, Política Ambiental, Misión y Gestión, Venezuela, 1978.

6. *Ibid.*, pag. 16.

7. MARNR, Memoria y Cuenta 1978, Tomo I, Exposición General, pag. 15.

8. Exposición del ex-Ministro del Ambiente en el Primer Congreso Venezolano de Conservación, en op. cit.

9. MARNR, Memoria y Cuenta 1978, Tomo I, Exposición General, Caracas, 1978, pag. 93.

10. El Poder Ejecutivo en Venezuela es ejercido por el Presidente electo cada cinco años. No existe Vice-Presidente. El Presidente puede nombrar Ministros de Estados como asesores en los asuntos que él les confíe. Los Ministros reunidos forman el Consejo de Ministros presidido por el Presidente. CORDIPLAN es también un organismo auxiliar del Presidente.

11. Gilberto Gallopin (Fundación Beriloche), asesor del proyecto en los aspectos metodológicos, opiniones vertidas en la Revista Ambiente, N° 31, Año 3, Caracas, 1980, pag. 17.

12. Alejandro Rofman, Asesor económico del MARNR, en Revista Ambiente, op. cit. pag. 26.

13. Henrique Meier, "El derecho ambiental en el régimen social venezolano", con ferencia dictada el 13 de junio de 1977 en la Convención Nacional de Ingenieros Forestales, mimeo, MARNR, 1977 pag. 5.