

LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL URBANA

A partir de la Conferencia de Estocolmo en 1972, el conocimiento de la problemática ambiental comenzó a trascender hacia la opinión pública. En la actualidad, se acepta el deterioro del ambiente como un problema de todos y, la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales es una tarea que debe ser compartida entre los "expertos" y la sociedad. Esta última juega un papel muy importante, no sólo en la búsqueda de soluciones a los problemas, sino también en la aceptación y prevención de los mismos. Entenderlo así es reconocer la existencia de la interacción entre las fuerzas sociales y las naturales, cuyo producto no es más que el espacio que habitamos.

En el espacio urbanizado, esta interacción se da entre la base natural de la ciudad, la población allí asentada y la infraestructura construida, siendo necesario mantener el equilibrio entre estos tres elementos, por cuanto la afectación de uno de ellos repercutirá en los otros, produciéndose los llamados problemas ambientales urbanos, los cuales inciden en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, a pesar de todo, con el conocimiento que se tiene sobre esta problemática y la generación de metodologías para la conservación, preservación y administración del ambiente, vemos cómo la degradación y depredación ambiental han continuado. De allí la urgencia de incorporar a toda la sociedad en los programas de educación ambiental de una manera activa, de manera que ésta no sea una simple receptora de información, sino parte fundamental en la implementación de los programas de protección del ambiente. Para ello es necesario la incorporación efectiva de la variable ambiental, tanto en los programas de educación como en las políticas y planes de ordenamiento territorial y urbano.

En el caso de Venezuela, constituyen avances exitosos en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales, el marco legal-administrativo vigente y los programas de concientización que se han emprendido en general, donde se incluyen también los de educación formal. En el campo académico profesional se han hecho intentos por unir esfuerzos para incorporar la variable ambiental en los diseños curriculares de las carreras profesionales, pero sigue siendo todavía una aspiración.

En este sentido, creemos oportuno señalar algunos de los avances antes señalados, para lo cual haremos una revisión somera de los planes de la nación y los planes territoriales y urbanos, así como de la experiencia de los seminarios de ambiente que pertenecen a los cursos de Maestría Planificación Urbana, Mención Política y Acción Local que dicta el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.

EL AMBIENTE EN LOS PLANES DE LA NACIÓN Y EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL URBANA

La planificación territorial urbana, como señala Juan Luis De Las Rivas, se enfrenta hoy a dos grandes retos uno, la necesidad de fomentar un mayor desarrollo económico que conlleva la construcción de infraestructura de redes y equipamiento y el otro, el logro de la conservación del ambiente. El primero está vinculado con la productividad económica en general y en particular el del sistema de ciudades; este último va a requerir para las ciudades que lo conforman, la dotación de infraestructuras apropiadas para responder y fundamentar de manera eficiente un crecimiento económico sostenido. El segundo se relaciona con el concepto de sostenibilidad, es decir, responsabilidad con la naturaleza no sólo mediante el control de los impactos negativos derivados de la implantación en el territorio de las actividades productivas y de servicio, sino cuestionando en algunos casos, su conveniencia.

En este contexto adquiere especial relevancia la planificación y control del proceso de urbanización, ya que de la forma como se va transformando la ciudad dependerá el grado de afectación del ambiente. En el caso de la mayoría de los países de América Latina, y particularmente en Venezuela, el acelerado proceso de urbanización que se ha venido produciendo desde la década de los cincuenta, ha propiciado el incremento de los problemas ambientales, como son la contaminación del aire y del agua, la vulnerabilidad de las viviendas, el déficit en el suministro de agua potable, el inadecuado tratamiento de aguas servidas y el ineficiente servicio de recolección y disposición final de los desechos sólidos, lo cual ha incidido en la producción y reproducción de elementos que afectan la calidad de vida de los habitantes de nuestras principales ciudades. Ante esta realidad, la consideración del ambiente en la planificación territorial urbana es un aspecto de vital importancia.

En Venezuela, puede decirse que la gestión ambiental tiene sus inicios a principios del siglo XX, cuando se promulgó la Ley de Bosques en 1910, atendiendo la preocupación por conservar los recursos naturales. Posteriormente, en 1965 se sanciona la Ley Forestal de Suelos y Agua y la Ley de Protección de la Fauna Silvestre en 1970. Desde entonces, el interés por abordar el problema ambiental ha estado presente en las distintas instituciones gubernamentales, aunque en forma aislada. Lorenzo Dávalos, en una revisión a los planes, en 1998, precisa que es a partir del V Plan de la Nación en 1975 cuando se incorporan, por primera vez, y de forma explícita, aspectos para la gestión ambiental como objetivo de política en los planes nacionales de desarrollo. En dichos planes, los aspectos ecológicos estaban asociados a tres objetivos de desarrollo: defensa de la naturaleza y preservación del equilibrio ecológico, logro de un equilibrio armónico y dinámico del hombre y el ambiente, y cabal aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables. De allí que se percibiera como un objetivo de política lograr el equilibrio entre el hombre, el ambiente y la ordenación territorial.

Dos elementos fundamentales sustentan estas propuestas del Plan, la Ley Orgánica del Ambiente sancionada en 1976 y la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Marnr) en 1977. Con estos instrumentos se buscaba "...dar al ambiente un tratamiento más sistemático e integral". De allí que el objetivo fundamental del Ministerio era "dar coherencia y operatividad a los planes, asegurando una eficaz programación y actuación en política ambiental" (Marnr, 1995). El Ministerio se constituía así como el órgano rector de las políticas de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables, cuyo postulado fundamental era en "beneficio de toda la población y de las futuras generaciones". Hoy, este objetivo ha sido ampliado para atender no sólo lo

referente a los recursos renovables, sino también los no renovables. De allí que el nombre haya sido modificado a Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN).

La creación del Marnr convierte a Venezuela en uno de los primeros países que atiende la Declaración de Principios de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en Estocolmo en 1972. De allí que nuestro país es considerado pionero en Latinoamérica, en el proceso de la gestión ambiental. Sin embargo, pareciera que para lograr un tratamiento efectivo de la conservación y mejor aprovechamiento de los recursos naturales, hace falta, además, la continuidad, tanto en las políticas como en la gestión y seguimiento de los planes sobre todo, en el caso del ambiente, donde los impactos negativos o positivos no son inmediatos, sobrepasando muchas veces la vigencia del plan, el cual está acotado a un período gubernamental.

En este sentido, es ilustrativo observar, a partir de una somera revisión de los diferentes planes de la nación y del propio marco normativo que rige la ordenación del territorio, cómo la ponderación de la importancia de la variable ambiental ha ido variando.

En el VI Plan se supeditan los objetivos ambientales al desarrollo regional, dándole prioridad a la ordenación del territorio como medio para mejorar la calidad ambiental. Esta propuesta tuvo como soporte la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT), sancionada en 1983. A partir de estos antecedentes, la planificación territorial es asumida como prioritaria, supeditando lo ambiental a los requerimientos de la nueva política, que en el caso de VII Plan fue "la racionalización de uso del espacio", cuya estrategia ambiental estaba referida al aprovechamiento racional de los recursos naturales, como contribución al crecimiento económico.

Dado que una de las políticas del VII Plan era la desconcentración geográfica del aparato institucional del Estado, se sanciona en 1987 la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989). En ambas leyes se incluyen aspectos relacionados con el ambiente. La LOOU, en el artículo 1º señala "...el desarrollo urbanístico salvaguardará los recursos ambientales y la calidad de vida en los centros urbanos". En la Ley de Descentralización se delimitan las competencias entre el poder nacional y los estados, asignando como competencia de los estados la protección ambiental.

En el VIII Plan se retoma nuevamente la importancia del ambiente y se reconsidera la política ambiental, haciendo hincapié en la degradación ambiental y en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales. Siguiendo este orden de ideas se introduce un conjunto de disposiciones novedosas en las normas del sistema regulatorio existente, y se incorporan mecanismos de impuestos y subsidios para combatir la contaminación mediante incentivos económicos. Se sanciona en este período la Ley Penal del Ambiente (1992), la cual tiene entre sus objetivos tipificar como delitos los hechos que violen la defensa, conservación y mejoramiento del ambiente, así como el establecimiento de las sanciones correspondientes. Sin embargo, la realidad demuestra lo frágil de la Ley por lo poco contundente de su contenido, tanto en los criterios de penalización como los medios impositivos, que hacen banales las multas impuestas ante la magnitud de los daños causados al ambiente.

En el IX Plan de la Nación se supedita nuevamente el tema de la conservación y calidad ambiental a la nueva política económica, basada en la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, con lo cual la consideración de la importancia de lo ambiental se ve nuevamente subordinada a objetivos de desarrollo económico y ordenación territorial. En esa oportunidad la mirada se orientaba hacia los sectores extractivos y las industrias básicas tradicionales, lo cual creó gran preocupación entre distintos sectores de la población, pues son conocidos los impactos ambientales negativos que estas actividades generan. Éste fue el último plan de la generación de sistemas de planes nacionales, cuya duración quinquenal correspondía a un período gubernamental.

Los cambios políticos que se sucedieron a partir de 1999 presentan un escenario distinto. Actualmente, se sustituyen los planes de la nación que tradicionalmente se elaboraban, por un conjunto estructurado de lineamientos para la acción. La política ambiental se basa en un programa de participación ciudadana, de educación ambiental y en el desarrollo de nuevos territorios; en otras palabras, se trata de una estrategia básica de ordenación del territorio de largo alcance, basada en una desconcentración paulatina de la población desde el centro-norte del país hacia los territorios interiores. Es el caso del desarrollo del eje Orinoco-Apure, centro geográfico del país, donde se pretende aprovechar el sistema fluvial como una vía de comunicación y corredor promotor del desarrollo.

Así mismo, en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999 (sustituye la de 1961), se observa una revalorización de la variable ambiental, al elevarla a un nivel jerárquico mayor en la normativa jurídica. En el capítulo IX, dedicado a los derechos ambientales se especifican los deberes y derechos que tienen las personas en relación con la conservación del ambiente, para el disfrute de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. Señala, así mismo, la obligación que tiene el Estado de la defensa y conservación de los recursos naturales en beneficio del colectivo.

A pesar de la existencia de este marco normativo y de las directrices específicas para la incorporación de la variable ambiente en los planes urbanos, tal como se observa en los instructivos, tanto para la elaboración de los planes de ordenación urbanística (POU), como de los planes de desarrollo urbano local (PDUL), en los cuales se especifica claramente cómo incorporar el análisis físico-ambiental, la variable ambiental no deja de ser un simple telón de fondo, ya que es poca o nada la relación que ésta tiene con las propuestas de actuación de tales planes.

LA VARIABLE AMBIENTAL EN LOS CURSOS DE POSGRADO

Ante esta deficiencia, los responsables de la coordinación académica de la Maestría de Planificación Urbana, Mención Política y Acción Local, del Instituto de Urbanismo, acordaron incorporar en el programa curricular, el estudio del ambiente. La primera etapa de la experiencia estuvo orientada a dar a conocer los instrumentos de análisis espacial, como base fundamental para abordar el conocimiento del ambiente. En una segunda etapa se organizaron seminarios a partir de una revisión teórico-conceptual sobre los aspectos ambientales en la planificación urbana.

Posteriormente, se han ido incorporando otros aspectos relevantes para el conocimiento del ambiente, como son los referidos a las metodologías de evaluación de impacto ambiental, el análisis de sensibilidad ambiental, la gestión ambiental municipal y, más recientemente, los referidos al ambiente urbano y el desarrollo sostenible.

En estos seminarios se analizan históricamente las diferentes formas de abordar el tema del ambiente, es decir, los tres grandes enfoques más conocidos en el estudio del ambiente. El primero, el conservacionista, que busca la solución de los problemas a través de la conservación y la preservación; en este caso el instrumento ha sido el marco legal (restrictivo y prohibitivo). El segundo, el llamado economicista, donde si bien se admite la afectación del ambiente, éste se concibe como una necesidad para satisfacer las demandas sociales; aquí el instrumento es el inventario de los recursos. El tercero, es el hoy llamado desarrollo sustentable, el cual pareciera surgir como una alternativa de equilibrio entre la demanda social y la potencialidad del ambiente; en este caso la orientación es hacia una gestión cuyos instrumentos se basan en una economía rentable, en la justicia social y en el equilibrio ambiental.

Estos seminarios motivaron a los estudiantes para que seleccionaran los temas ambientales en la elaboración de sus trabajos finales de grado. De hecho, antes del año 1980, cuando aún no se habían incorporado los seminarios de ambiente, ninguno de los trabajos hacía explícito el tema ambiental. De 1980 a 1990 se comienza a observar, al menos, una preocupación por la cuestión ambiental, en los contenidos del trabajo final de grado, aunque de una manera general. En los últimos trabajos el ambiente se ha convertido en tema importante de investigación.

Todo esto sucede paralelamente a otro gran tema que gira en torno a una pregunta clave: ¿Cuál debiera ser el nivel más apropiado para incorporar el conocimiento del ambiente, en la educación formal, o se trata más bien que éste trascienda hasta la propia formación del individuo? Si la solución a los problemas ambientales necesariamente se fundamenta en el conocimiento de la integralidad del ambiente y en la participación de todos, como corolario se desprende que la incorporación de la variable ambiental en la educación formal, tanto básica como profesional, debe ser algo más que un simple enunciado conservacionista, es decir, deben darse los instrumentos que permitan un manejo cotidiano del ambiente, que trascienda lo puramente teórico.

Debemos asumir entonces, el compromiso de la necesidad de permear a todos los ámbitos de la sociedad el conocimiento de los distintos niveles de fragilidad del ambiente, precisando que no basta que la participación ciudadana esté reconocida formalmente en las políticas ambientales, ya que este reconocimiento por sí solo, en la práctica, no la garantiza efectivamente. Hace falta, además, dejar de un lado ciertas concepciones erradas y fallas en la actuación vinculadas con el tema del ambiente, como son: la creencia de la singularidad de los problemas ambientales con relación al conjunto de los problemas sociales; actuaciones por parte de quienes detentan el control de las políticas, en otras palabras, funcionarios públicos que favorecen intereses de grupo en detrimento del interés general, y finalmente, aquellas actuaciones de parte de técnicos y especialistas que subestiman proposiciones provenientes de grupos no expertos, teniendo éstos el derecho de ser escuchados por ser los afectados directos. Sin embargo, la práctica nos muestra que esta situación de marginación es la más común de todas.

En síntesis, la participación ciudadana en materia del ambiente no es una cuestión de mantener informado a la sociedad y reducirla a una simple espectadora. Es necesario aplicar un modelo de participación que actúe de manera efectiva en el logro de una toma de decisiones que no afecte negativamente el equilibrio ambiental, la economía rentable ni la justicia social, un modo de actuación que se comprometa y garantice una mayor confluencia de saberes: la de los profesionales y expertos, y la de los grupos sociales que se sientan involucrados.

