

# Primer Foro Gestión Ambiental Urbana

## MEMORIAS DEL EVENTO

primer **FORO**  
**GAU** 2014



Academia Nacional  
de la Ingeniería y el Hábitat



UCAB



Universidad Católica  
ANDRÉS BELLO



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



GRUPO ORINOCO  
ENERGÍA Y AMBIENTE





### **Primer Foro de gestión Ambiental Urbana**

Joaquín Benítez (*moderador/mañana*); Alfonso Rondón (*expositor*);  
Beatriz Ávila (*expositora*); Loraine Giraud (*expositora*);  
Manuel Torres (*comité organizador*); Carlos Romero (*expositor*);  
Luisa Páez (*moderadora/tarde*); Rosa Chacón (*expositora/comité organizador*);  
Elys Rondón (*expositor*); Alberto Pérez (*expositor*) y Alejandro Martínez (*expositor*).

# Primer Foro de Gestión Ambiental Urbana

## Unidad de Coordinación

Prof. Carlos Romero (*Grupo Orinoco*)  
Prof. Rosa María Chacón (*Universidad Simón Bolívar*)  
Prof. Loraine Giraud (*Universidad Simón Bolívar*)  
Prof. Joaquín Benítez (*Universidad Católica Andrés Bello*)  
Lic. Juana Pujaico - Asistente (*Universidad Simón Bolívar*)

## Moderadores

Prof. Joaquín Benítez (*Universidad Católica Andrés Bello*)  
*Sesión Mañana*  
Prof. Luisa Páez (*Universidad Simón Bolívar*)  
*Sesión Tarde*

## Coordinación de apoyo Logístico

Gioberti Morantes  
María Alejandra Rojas

## Apoyo Logístico

Victoria Rastelli / Nila Pellegrini / Sandra Ornés / Mónica  
Krauter / Carlota Pascualli / Manuel Torres / Luis Laya /  
Alba Marina Gutierrez / Yolimar Martinez / Lorena Ferreira /  
Anleiradí Hernandez / Adriana Mosquera / Dayana Di Verde /  
Ricardo Uzcatogui / Susan Rojas / Isabel Guillen / Zorangel Rojas /  
Dione Escobar / Daniela Peña / Luís Laya

## Con el apoyo institucional

Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat  
Konrad Adenauer Stiftung  
Grupo Orinoco  
Universidad Católica Andrés Bello  
Universidad Simón Bolívar  
Grupo de Investigación Vida Urbana y Ambiente de la USB

Alcaldía de Chacao  
Sateca  
Caritas de Venezuela  
Ecoequilibrio C.A.  
Parque Tecnológico Sartenejas - USB  
Funindes - USB  
Instituto de Altos Estudios de América Latina - USB  
Instituto de Estudios Regionales y Urbanos de la USB  
Asociación de Amigos de la USB  
Centro de Estudiantes de Urbanismo

## Equipo de redacción de las Memorias

### Expositores:

Abog. Fortunato González  
Arq. Alfonso Rondón  
Abog. Carlos Romero  
Ing. Arnoldo Gabaldón  
Urb. Loraine Giraud  
Arq. Rosa María Chacón  
Ing. Alberto Pérez  
Urb. Elys Rondón  
Ing. Beatriz Ávila

## Coordinación y edición

Prof. Rosa María Chacón (*Universidad Simón Bolívar*)  
Prof. Loraine Giraud (*Universidad Simón Bolívar*)  
Ing. Manuel Torres (*Academia de Ingeniería y Hábitat*)  
Prof. Joaquín Benítez (*Universidad Católica Andrés Bello*)  
Lic. Juana Pujaico (*Universidad Simón Bolívar*)

## Diseño, diagramación y corrección

Lic. Juana Pujaico (*Universidad Simón Bolívar*)  
Isaac Estévez (*Diseños Arts Graphic's 194, C.A.*)

Agosto, 2015

ISBN: 978-980-12-8227-3

Depósito Legal: Ifi33420155742605

Esta publicación deja memoria escrita sobre la actividad realizada en el Primer Foro de Gestión Ambiental Urbana celebrada el 30 de Octubre del 2014 en las instalaciones de la Universidad Simón Bolívar, sede Sartenejas. El análisis y las conclusiones aquí expresados no reflejan necesariamente la opinión de los organizadores ni de las instituciones patrocinantes.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas en cualquier de sus forma o por cualquier medio sin el permiso previo de los organizadores, para ello solicitar información a: [vuagrup@gmail.com](mailto:vuagrup@gmail.com).

La Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat, la más joven de las Academias Nacionales, cumplió 15 años en enero de este año, tiene como objetivo fundamental: opinar y promover iniciativas que incidan en el desarrollo nacional y en la infraestructura prevista en los planes nacionales y sectoriales. Lo hacemos a través de publicaciones, declaraciones, conferencias, foros, todo ello colocado en nuestra página en la red mundial ([www.acading.org.ve](http://www.acading.org.ve)).

El desarrollo urbano planificado es fundamental para nuestro país pues el 90% de su población es urbana, y con tristeza vemos que el 60% vive en asentamientos informales. La optimización del uso de recursos obliga a realizar una Planificación Estratégica para hacer partícipe a todos los actores posibles de la ciudad y debe ser permanentemente integrada a la gestión para que ésta sea más eficaz y eficiente y atienda a las verdaderas necesidades de la sociedad.

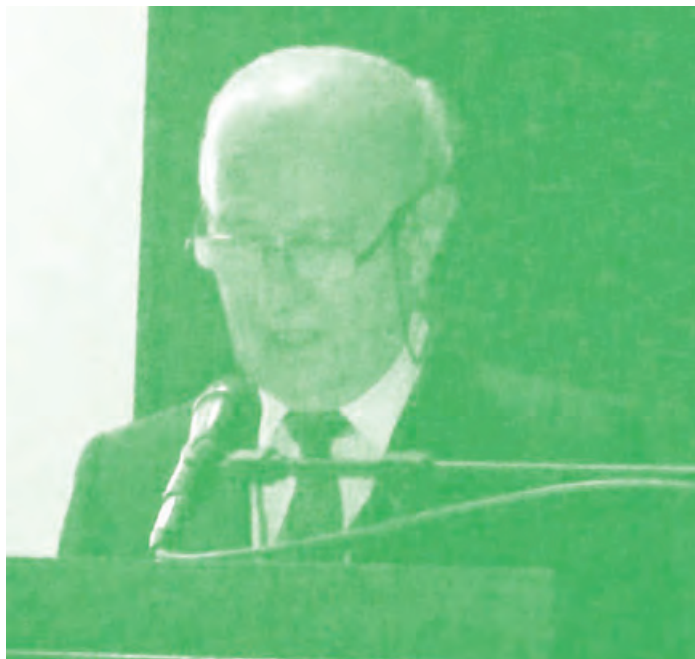
Solo el 10% de los municipios con más de 25 mil habitantes han elaborado planes de desarrollo urbano local como lo exige, la Ley de Ordenación Urbanística de 1987. Por consiguiente, los municipios deben con urgencia elaborar sus Planes de Desarrollo Urbano, denominados PDUL.

Lo ambiental es uno de los elementos medulares del desarrollo sostenible. Los componentes ambientales urbanos son: el agua potable, las aguas servidas, al manejo de los residuos sólidos, la contaminación del aire, las áreas verdes y la vulnerabilidad ante riesgos naturales (sismo, derrumbe, inundación y deslave).

El mayor énfasis en la gestión ambiental debe centrarse en lo previsto en la Constitución Nacional (art. 178) como competencia municipal: elaboración de los planes de desarrollo local, la ordenación territorial, la protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental, el aseo urbano domiciliario, la protección civil y los servicios de agua potable y aguas servidas.

Para una gestión municipal exitosa es necesario el apoyo del Gobierno Nacional mediante una descentralización

## Presentación



administrativa eficaz, pues la responsabilidad de la gestión debe estar lo más cerca del ciudadano. Todos ellos requieren de una ordenanza municipal, de planes específicos, de una estructura organizativa para coordinar las acciones con los órganos estatales y nacionales y de una participación ciudadana activa para el logro de una gestión satisfactoria.

La responsabilidad ambiental es de todos y por ello la participación ciudadana es fundamental a través de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones vecinales y comunales. Tanto la participación privada como la de los órganos de comunicación social en los programas ambientales en el municipio son imprescindibles para el logro de los objetivos ambientales.

**Manuel Torres**  
*Presidente de la Comisión de Ambiente de la ANIH*  
[mtp1934@gmail.com](mailto:mtp1934@gmail.com)



## Agradecimientos

La conceptualización, desarrollo y realización del Primer Foro de Gestión Ambiental Urbana (GAU2014) no hubiese sido posible sin el apoyo, colaboración y el invaluable trabajo cotidiano del personal e instituciones encargadas y comprometidas con esta iniciativa.

El foro GAU2014 es un compromiso de la Comisión de Ambiente de la Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat (ANIH) y el Grupo de Investigación Vida Urbana y Ambiente de la Universidad Simón Bolívar (VUA-USB); con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer-Venezuela (FKA-Venezuela), el Grupo Orinoco (GO), la universidad Simón Bolívar y la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

El Comité Organizador agradece a todas las organizaciones, instituciones y empresas patrocinantes por el apoyo brindado y sin quienes no habría sido posible la realización de las diferentes tareas del foro en particular a la Alcaldía de Chacao, Sateca, Caritas de Venezuela, Ecoequilibrio Innovaciones Sostenibles C.A., Parque Tecnológico Sartenejas - USB, FUNINDES - USB, Instituto de Altos Estudios de América Latina – USB, Instituto de Estudios Regionales y Urbanos IERU-USB, Asociación de Amigos de la USB, el Departamento de Planificación Urbana y el Centro de Estudiantes de la Carrera de Urbanismo de la USB.

## Introducción

El Primer Foro Gestión Ambiental Urbana 2014 (GAU2014) fue una iniciativa desarrollada por la Comisión de Ambiente de la Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat, la Fundación Konrad Adenauer-Venezuela, el Grupo Orinoco, el Grupo de Investigación Vida Urbana y Ambiente de la Universidad Simón Bolívar (VUA-USB) conjuntamente con la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), con el objeto de ofrecer un espacio para la discusión sobre la gestión ambiental y su relación con la calidad de vida urbana, la toma de conciencia de los problemas ambientales de la ciudad y su correcta priorización por los diferentes actores sociales, estuvo precedido por muchas expectativas dada la trascendencia del tema, logra convocar desde la Academia a un amplio e importante grupo de personas que expresan el interés en aprender y practicar una gestión eficiente que permita el desarrollo de nuestras ciudades venezolanas a través de una visión de sostenibilidad, en donde el proceso de crecimiento permee normas, metodologías, procedimientos, planificación y un marco normativo adaptado a los requerimientos de sostenibilidad urbana.

Por tanto el Foro GAU2014 buscó ofrecer un espacio para la discusión y análisis sobre la gestión ambiental urbana y su relación con la calidad de vida en la ciudad, sensibilizando al formulador de políticas públicas locales, elevando el nivel de conciencia sobre la responsabilidad compartida ante los problemas ambientales de la ciudad y la correcta priorización que deben hacer los tomadores de decisiones para movilizar la participación, basada en una institucionalidad local que lidere, integre y sea concertada. La jornada mostró que ambiente y desarrollo son dos conceptos indisolubles recogidos en el desarrollo sostenible, una visión del desarrollo que demuestra que la calidad de vida de la gente no depende solo de la cantidad de bienes que dispone sino del respeto a los derechos humanos, a la naturaleza y a sus procesos ecológicos.

El GAU 2014 logró convocar a 357 asistentes de más de 400 que reservaron cupo. Entre los asistentes se cuenta con un grupo de funcionarios y representantes de

diversas instituciones relacionadas con la Gestión Urbana y Municipal y los interesados en el tema por razones académicas. Entre los organismos presentes se destacan la Alcaldía Metropolitana de Caracas, la Gobernación de Miranda, representantes de 13 municipios, 11 instituciones nacionales, bomberos y Protección Civil.

El GAU 2014 se organizó en dos sesiones de trabajo, la matutina estuvo orientada a presentar ponencias sobre conceptos, ideas, metodologías y tendencias relacionadas con la Gestión Ambiental Urbana y la de la tarde estuvo dirigida a revisar experiencias de gestión ambiental urbana en Venezuela. Durante el foro se presentaron las 5 ponencias previstas en el programa matutino y las 4 previstas en el vespertino, en ambas secciones se abrió espacio para preguntas y respuestas.

Las ponencias de la sección matutina fueron:

- La gestión y planificación ambiental de las ciudades en la actuación municipal (*Fortunato González*)
- Marco normativo institucional de la planificación y gestión ambiental urbana (*Carlos Romero*)
- El desastre ambiental urbano en Venezuela (*Arnoldo Gabaldón*)
- Nuevos enfoques de la planificación, estrategias e instrumentos de la gestión ambiental urbana (*Lorraine Giraud*)
- Esfuerzos internacionales para la gestión del desarrollo urbano sostenible (*Rosa María Chacón*)

Las ponencias de la sección vespertina fueron:

- Plan de Gestión Ambiental y Riesgo 2011-2016. Municipio Chacao (*Alejandro Martínez*)
- Parque Albarregas y su relación con la gestión ambiental urbana (*Alberto Pérez*)
- Avances del Plan de Gestión Ambiental de Cantaura, Municipio Freites, Estado Anzoátegui (*Elys Rondón*)
- PDUL aspectos ambientales y de riesgos. Municipio Maneiro (*Beatriz Ávila*)

Los aspectos más destacados y los hallazgos más importantes producto tanto de las ponencias como de las sesiones de preguntas y respuestas son:

- A pesar de que los temas ambientales en las agendas políticas municipales no han perdido validez y de que el marco normativo ambiental brinda buenas orientaciones para el ejercicio de la gestión ambiental, hay un impacto evidente del proceso político actual en cuanto a la pérdida de claridad de las competencias de los distintos niveles de gobierno y de los actores sociales en referencia a la gestión ambiental urbana.
- En general el panorama actual de la gestión ambiental urbana y de la situación ambiental de las ciudades venezolanas luce confuso y deteriorado. Hay una importante pérdida de las capacidades institucionales y el abandono de algunas competencias, lo cual sin embargo, y como se pudo apreciar durante la presentación de las experiencias exitosas de gestión ambiental urbana en este mismo foro, si bien ha afectado al desempeño ambiental de algunas ciudades, no ha impedido que algunas municipalidades obtengan logros importantes los cuales deben ser estudiados como experiencias exitosas que lograron sortear las dificultades.
- La situación ambiental de muchas de las ciudades venezolanas es francamente desoladora. La revisión amplia y estructurada de esta realidad permite identificar un gran conjunto de aspectos ambientales que deben ser mejorados, constituyéndose esta revisión en una agenda de temas prioritarios a resolver mediante la gestión ambiental urbana.
- El análisis de las continuas fallas y omisiones en la formulación de planes urbanos en las ciudades venezolanas hacen pertinente la adopción de nuevas estrategias y tácticas para la mejora de estos procesos. La revisión y la adopción de nuevas propuestas metodológicas en este ámbito, pueden dar pie al desarrollo de mejores experiencias en planificación y gestión ambiental urbana.
- Los esfuerzos internacionales en cuanto a la reflexión y la promulgación de principios relacionados con la sustentabilidad ambiental han venido dando relevancia a la promoción de directrices e iniciativas dirigidas a orientar a las ciudades hacia la sustentabilidad y en concordancia con esto, algunas ciudades latinoamericanas se han constituido en importantes referencias, demostrando que es posible revertir tendencias desfavorables y aproximarse a la excelencia en cuanto a gestión ambiental para la sostenibilidad urbana.
- Se presentaron las líneas de acción del municipio Chacao en materia de Gestión Ambiental Urbana, enfatizando en la adecuación institucional del Instituto Autónomo Municipal de Protección Civil y Ambiente (IPCA) para el abordaje de la situación ambiental del municipio, así como la incorporación de nuevos elementos en la gestión.
- La iniciativa del Parque Albarregas nos muestra un territorio urbano de la ciudad de Mérida, asociado al curso del Río Albarregas, que rompe la continuidad geográfica de su sitio separándola en dos grandes franjas: la Terraza de Mérida y la Otra Banda. Cumple servicios ambientales importantes al recoger sus aguas servidas, capturar sus aires contaminantes y facilitar la conexión vial y peatonal. Sus 370 hectáreas de bosques, configuran un hito que da identidad al paisaje de la ciudad, aloja una rica biodiversidad. Representa hoy una alternativa más viable para procurar espacios para la recreación y esparcimiento y de fungir como eje estructurador urbano de la Mérida del Siglo XXI. El proyecto ha permitido poner en interacción a los gobiernos nacional, estatal, local y sociedad civil, quienes acordaron crear un arreglo organizacional para su administración ambiental territorial. Igualmente ha facilitado discutir la gestión ambiental urbana que demanda la ciudad y sus proyectos prioritarios.

- La ciudad de Cantaura cuenta con un Plan de Gestión Ambiental desde el año 2006, ocho años después se muestran los avances en su aplicación así como los logros obtenidos en ese período. La propuesta, que bajo el Principio de Sustentabilidad orientaban el Plan 2006 han sido superadas, al lograr el Municipio elaborar e implementar decretos de protección de territorio con valores ambientales que deben ser preservados en beneficio de la ciudad. Además se han ejecutado parte de las acciones que están reflejadas en un Plan Operativo Anual (POA) definido en el Plan Cantaura 2006, donde se establecían las prioridades de ejecución en función de la jerarquización de las variables ambientales urbanas previstas en dicho Plan.
- Por último, se mostró el Plan de Desarrollo Urbano Local de Pampatar - Los Robles (PDUL), como estudio de caso, donde se inserta la Gestión Ambiental y la Gestión de Riesgo en la planificación urbanística. El instrumento pretende transformar la intención en acción, visualizando los impactos y consecuencias de los acontecimientos en el futuro y permite influir en ellos mediante acciones. Muestra la posibilidad de generar cambios en el territorio y logra una visión global e intersectorial, donde se identifican tendencias y oportunidades, anticipa dificultades, trata de minimizar el grado de incertidumbre para el logro de los objetivos y para orientar los recursos requeridos en las acciones interinstitucional.

La experiencia del GAU 2014 ha dejado varias enseñanzas y genera un conjunto de orientaciones para desarrollar mejoras en los procesos de concienciación, desarrollo de ideas, formulación de planes e implementación de estrategias que permitan la mejora del desempeño ambiental de nuestras ciudades. Destacan dentro de este conjunto, las ideas sobre cuales aspectos relacionados con la gestión ambiental urbana deben ser objeto de regulación y ordenamiento, en ese sentido se propone

utilizar tanto la información manejada en las ponencias, como a la red de contactos establecidos como la base para la promoción de este tipo de iniciativas.

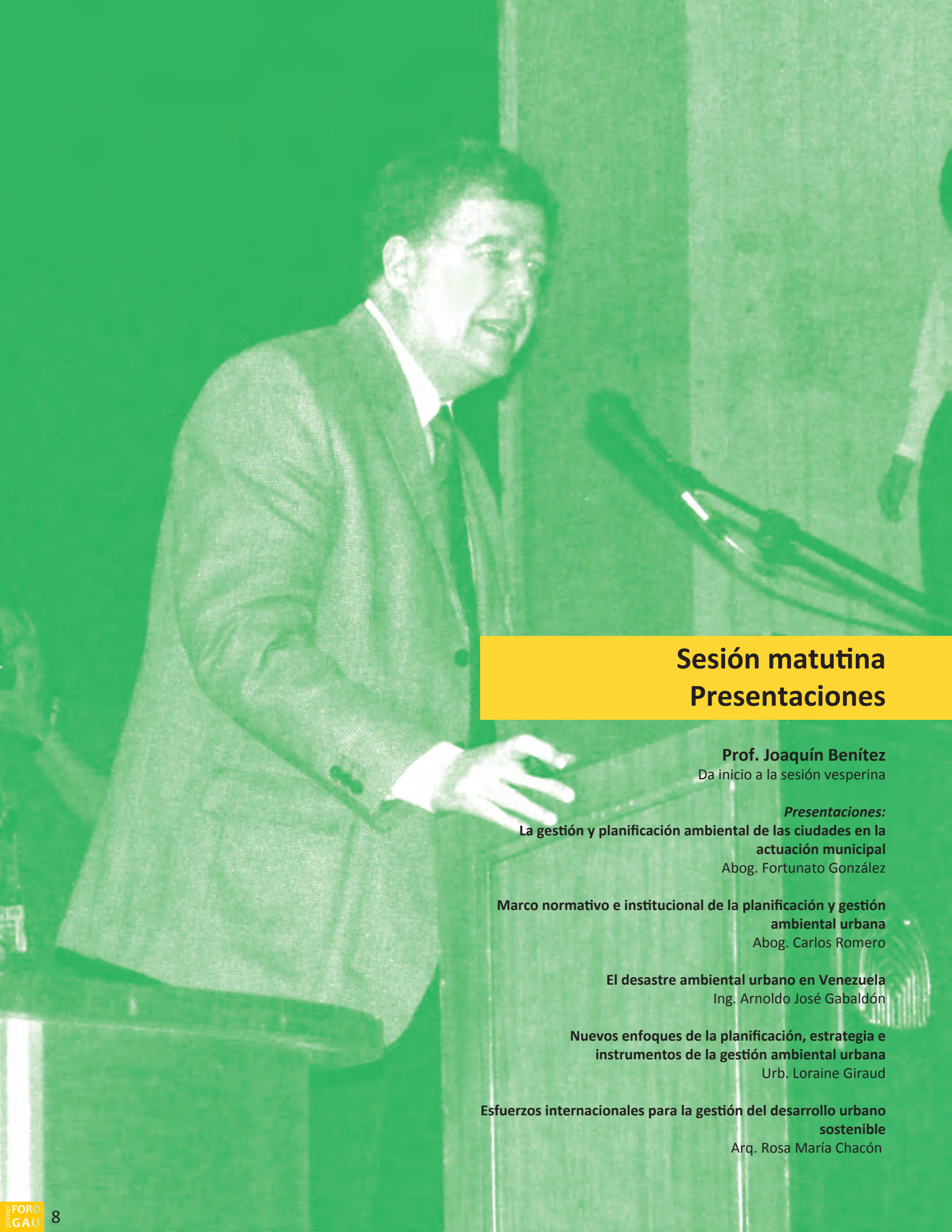
Las memorias del GAU 2014, que se presentan en este documento constituyen el registro de los temas planteados y de las discusiones sostenidas, a continuación se ofrecen los artículos presentados por los ponentes donde se tratan en extenso los temas tratados.

**Joaquín Benítez.** *jbenitezmaal@gmail.com*  
**Luisa Páez.** *ludapez@usb.ve*



## Contenido

Presentación .....	2
Agradecimientos .....	3
Introducción .....	4
<b>Sesión matutina.</b> Presentaciones .....	8
La gestión y planificación ambiental de las ciudades en la actuación municipal. <i>Fortunato González</i> .....	10
Marco normativo e institucional de la planificación y gestión ambiental urbana. <i>Carlos Romero</i> .....	20
El desastre ambiental urbano en Venezuela. <i>Arnoldo Gabaldón</i> .....	26
Nuevos enfoques de la planificación, estrategias e instrumentos de la gestión ambiental urbana. <i>Loraine Giraud</i> .....	33
¿Cuáles son los avances a nivel internacional para la gestión ambiental urbana en el marco del desarrollo urbano sostenible? <i>Rosa María Chacón</i> .....	43
<b>Sesión vespertina.</b> Panel de Experiencias Municipales en materia de Gestión Ambiental .....	52
Parque Albarregas y su relación con la gestión ambiental urbana. Mérida - ULA. <i>Alberto Pérez</i> .....	54
Avances del Plan de Gestión Ambiental Cantaura. Municipio Freites. <i>Elys Rondón</i> .....	58
PDUL. Aspectos ambientales y de riesgos. Municipio Maneiro. <i>Beatriz Ávila</i> .....	63



## Sesión matutina Presentaciones

**Prof. Joaquín Benítez**

Da inicio a la sesión vespertina

***Presentaciones:***

**La gestión y planificación ambiental de las ciudades en la  
actuación municipal**

Abog. Fortunato González

**Marco normativo e institucional de la planificación y gestión  
ambiental urbana**

Abog. Carlos Romero

**El desastre ambiental urbano en Venezuela**

Ing. Arnoldo José Gabaldón


**Nuevos enfoques de la planificación, estrategia e  
instrumentos de la gestión ambiental urbana**

Urb. Loraine Giraud

**Esfuerzos internacionales para la gestión del desarrollo urbano  
sostenible**

Arq. Rosa María Chacón



A close-up portrait of Fortunato González, an older man with a mustache, wearing a light-colored shirt and a dark tie. The image is overlaid with a semi-transparent green box containing the title text.

# ¿Por qué es importante la gestión ambiental urbana en la agenda política?

**Fortunato González**

Abogado y politólogo. Profesor de la Universidad de Los Andes y  
Director del CIEPROL.



## Resumen

El ambiente urbano es clave y del que deben ocuparse sus autoridades porque compromete todos los aspectos de la vida ciudadana. Hoy no es concebible una gestión municipal que prescinda de los valores ambientales. Es una obligación que se desprende del reconocimiento universal de los derechos humanos y de su consagración constitucional que no pueden dejarse en una mera declaración sino que tienen que encontrar en la ciudad su pleno goce y disfrute. Impone su consideración en los planes de ordenación del territorio y del urbanismo, en la gestión, en la prestación de los servicios y sobre todo en la calidad de los servicios públicos. Debe contar con una base jurídica que considere los derechos humanos y los valores jurídicos ambientales. Por último, debe ocuparse cada vez con mayor interés de los espacios públicos que es donde se realiza la ciudadanía.

**Palabras claves:** Ambiente. Ciudad. Municipio. Gestión. Urbanismo. Política.

**Objetivo:** Sensibilizar y concienciar a funcionarios municipales responsables de la administración de la ciudad, sobre la importancia de incluir el ambiente como tema transversal de la planificación y gestión urbana.

## I.- Introducción

El hombre creó la ciudad para procurarse bienestar y seguridad. Ya sedentario, en ella encontró el lugar más adecuado a su naturaleza gregaria que le ofreció abrigo, protección y servicios. La historia de la ciudad ofrece etapas de esplendor y de decadencia, tiempos en los que la ciudad era eficiente y otros en los que se convirtió en una trampa insalubre y peligrosa. También hubo y hay hoy ciudades altamente contradictorias con unos espacios de calidad y otros degradados. En fin, la ciudad ha sido el hábitat natural del hombre que ha tenido tiempos buenos y malos y que hoy ofrece contradicciones lamentables. Es, en definitiva, un desafío a sus propios habitantes y a sus municipios en procura de mejores condiciones de vida. En estos años iniciales del siglo XXI es inadmisibles y una vergüenza la existencia de ciudades insalubres, con ambientes degradados que atentan contra los derechos fundamentales como la vida y la salud y les niegan a sus habitantes los niveles de bienestar que se merecen.

Es el ambiente urbano la materia más importante de la que hay que ocuparse porque compromete todos los aspectos de la vida ciudadana, de modo que hoy no es concebible una gestión municipal que prescinda de los valores ambientales. Es más, en una obligación que se desprende del reconocimiento universal de los derechos humanos y de su consagración constitucional que no pueden dejarse en una mera declaración sino que tienen que encontrar en la ciudad su pleno goce y disfrute.

El tema del ambiente urbano ha adquirido suficiente precisión científica y conceptual para que no existan equívocos ni ambigüedades. Existe un desarrollo del conocimiento bastante preciso como para que ninguna autoridad local dude sobre sus actuaciones. Para ilustrar basta con unas breves referencias provenientes de diferentes fuentes.



La conferencia del prof. González fue presentada por el Arq. Alfonso Rondón González, email: arondon@ula.ve. Profesor Agregado en el Departamento de Comunicación Visual de la Facultad de Arquitectura y Diseño y coordinador de Planificación Urbana del Postgrado en Desarrollo Urbano Local de la ULA. Se desempeñó como Jefe del Departamento de Permisología en Inspección y Gerente de Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Alcaldía de Mérida. Reconocido por el PEI-ULA y PEII-ONCTI desde 2011.

Arturo Eichler, uno de los pioneros en los estudios sobre la conservación del ambiente apuntaba en 1965 lo siguiente: "La facultad única de intervenir en el orden natural dinámico que lo rodea, ha tenido para el hombre un doble efecto, que actualmente nos es fácil comprobar: ha logrado, por una parte, aumentar su influencia sobre la naturaleza en una medida extraordinaria, al punto de que en nuestra generación, extendió su brazo hacia el mismo fuego del universo; y ha producido, por otra parte, profundas alteraciones en la naturaleza que

sustenta su vida y sus obras. Pero este mismo privilegio de intervenir en el medio ambiente, lo ha colocado ante problemas y alternativas que jamás conoció en todo su pasado histórico. En el carácter contradictorio de esta situación creada por él mismo, con propósito deliberado y en principio alentador, tenemos que buscar el origen y la finalidad de la conservación." Aparte, agrega esta idea central: *"Toda la historia del hombre ha sido la de protegerlo de la naturaleza, de someter a ésta a las necesidades humanas. Ahora viene a añadirse un capítulo nuevo, y de ello nuestra época sólo gradualmente cobra conciencia: la necesidad de proteger a la naturaleza contra la agresión del hombre"* (1965. Pág 3 subrayado nuestro).

La premonición de Eichler fue acertada: Los mayores esfuerzos que se realizan a escala planetaria y que de una manera o de otra enrolan a todos los habitantes de la tierra es esa lucha a la que se refería por proteger la naturaleza de las agresiones que sufre, desde la amenaza de un colapso global por la peligrosa acumulación de armas nucleares, pasando por la preocupación por la reducción de la capa de ozono de la atmósfera, la preservación de los bosques de la

amazonía, hasta la salvación de especies amenazadas de extinción. La Exposición Mundial de Lisboa se dedicó exclusivamente al estudio de los océanos que el hombre ha convertido en vertederos planetarios.

La IV Conferencia General del Episcopado Latinoamericano se reunió en Santo Domingo para celebrar el V Centenario del Descubrimiento de América, o como lo denominaron los obispos desde su perspectiva, el V Centenario de la Evangelización de América. Se propusieron estudiar los grandes temas que preocupan al mundo actual (CELAM.1992.). Dos puntos específicos de aquella reflexión deben ser anotados ahora: La ecología ( 2.2.2) y la ciudad ( 3.3.2). Los obispos toman el mensaje de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, que “ha puesto de relieve en el ámbito mundial la gravedad de la crisis” ecológica. Desde esa perspectiva señalan que el desarrollo tiene que estar subordinado a criterios éticos: Una ética ecológica implica el abandono de una moral utilitaria e individualista. Más adelante, en el mismo documento, los obispos latinoamericanos se refieren a las dos mentalidades opuestas con relación a la tierra y advierte que ambas son distintas a la cristiana: a) La visión indígena que ve a la tierra como lugar sagrado, de convivencia en armonía con los antepasados y con Dios. Hay en esta visión un gran respeto por la tierra. b) La visión mercantilista que considera a la tierra en relación exclusiva con la explotación y el lucro (CELAM. Pág. 123). En su reflexión posterior los obispos vuelven a la visión teocéntrica y antropocéntrica y proponen orientar los recursos hacia la promoción humana. Sin embargo, el hombre para los obispos latinoamericanos es el administrador y no el dueño absoluto de la tierra y en consecuencia tiene la responsabilidad de preservarla como bien de la humanidad, no sólo de los que viven hoy.

Los obispos latinoamericanos reconocen que la ciudad es la sede y el motor de la nueva civilización universal y agregan que las relaciones del hombre urbano consigo mismo hacen que valore su libertad, su autonomía, la relación científica tecnológica y, de modo general, su subjetividad, su dignidad humana y sus derechos (CELAM. Pág. 154). En medio del fenómeno urbano la relación del hombre con la naturaleza es completamente distinta a la de quien aún habita en el campo.

A niveles más modestos, en el ámbito territorial de los municipios tanto en las ciudades como en el medio rural, las acciones por la preservación del ambiente se han convertido en primeras preocupaciones de los particulares y de los gobiernos. Los esfuerzos a estas instancias se centran en el control de los desechos sólidos, de afluentes contaminados, de emisiones de humo y gases, de ruidos y de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, e incluso incorporan nuevos conceptos como los temas de la pobreza extrema y de la exclusión. También en la preservación de los recursos naturales o culturales con atributos ambientales urbanos. Estas actuaciones puntuales que se realizan en las ciudades y campos así como son fundamentales para la preservación y mejoramiento de los ecosistemas locales, contribuyen con los objetivos planetarios porque a fin de cuentas todas las actividades contaminantes o degradantes del ambiente se realizan en un espacio determinado, en la jurisdicción del algún Municipio. Cuando la autoridad local toma medidas para eliminar o reducir la emisión de humo y gases, por ejemplo, no sólo logra mejorar la calidad ambiental de la ciudad sino que además reduce las emisiones que destruyen la capa de ozono.

La preocupación por el ambiente es un tema planetario, continental, nacional, regional, provincial y local. En cada uno

de estos ámbitos se han constituido instituciones que elaboran el discurso ambiental del comienzo del milenio. También en cada una de esas instancias se produce el hecho jurídico ambiental, se generan normas de obligatorio cumplimiento que armonizan unas con otras mediante la definición de competencias y esferas de actuación. En la base de todo el esfuerzo teórico, jurídico y en actuaciones prácticas y concretas está el Municipio, institución política de gobierno local que se proyecta en el siglo XXI con renovado optimismo.

## II.- El desarrollo económico sustentable y la ciudad

La constitución y las leyes venezolanas establecen la obligación del municipio de ordenar y promover el desarrollo y lo condiciona a que sea sustentable, lo que califica el tipo de desarrollo deseable, que es el desarrollo que aprovecha los recursos sin agotarlos, sino enriqueciéndolos, preserva los valores ambientales y el equilibrio ecológico, incorpora a toda la población del municipio al trabajo creador como al disfrute de sus logros.

La preservación de los recursos naturales ha sido preocupación de los pueblos y comunidades desde el inicio de la historia, pero es en el siglo XX y en estos años iniciales del siglo XXI cuando este tema se ha convertido en una preocupación y en una tarea mundial, por la gravedad de los problemas que existen en relación al medio ambiente, la calidad del aire, el cambio climático, el agotamiento del agua, la destrucción de los recursos forestales, vegetales y biológicos, entre otros. El crecimiento de la población y la consecuente demanda de producción de alimentos, la gigantesca generación de residuos, así como el tipo de desarrollo con altos niveles de despilfarro incrementan la preocupación, porque todo ello está ligado directamente a nuestra existencia y a nuestro futuro como especie.

Como afirma el arquitecto Alfonso Rondón (2011) “La ciudad debe ser entendida como lo que es: un complejo sistema de interrelaciones entre el medio construido por el hombre y la naturaleza, un ecosistema vivo que se transforma constantemente y trata de mantenerse en equilibrio; razón por la cual surge la necesidad de aplicar metodologías alternas a las utilizadas hasta ahora, que partan de la simple concepción de la ciudad metropolitana como un sistema complejo, donde el todo es mucho más que la suma de sus partes y las relaciones entre los diversos elementos contienen la suficiente información como para entender la totalidad del sistema.

”La ONU hizo el primer llamado para preservar la tierra de un desastre ecológico en la Conferencia sobre el Medio Humano de 1972. En 1982 y en 1987, el llamado se fortaleció con la Carta Mundial de la Naturaleza y el Informe Brundtland, que planteaban una visión de desarrollo sostenible y humano, y se asumió una estrategia global de preservar la naturaleza para el desarrollo de la humanidad, presente y futura. Es a partir del Informe Brundtland (1992) que se habla de “desarrollo sostenible”.

Las Naciones Unidas aprobó en el año 2004 una Resolución donde reitera que el desarrollo sostenible es un elemento fundamental de sus actividades, en particular para lograr los

objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio y en el Plan de Aplicación de Johannesburgo, y exhortó a los gobiernos y a todas las organizaciones internacionales a que adopten medidas para lograr una aplicación y un seguimiento eficaces de los compromisos, programas y objetivos sujetos a plazos aprobados en la Cumbre, y les alienta a que presenten informes sobre los progresos concretos en ese sentido.

Aparte de los acuerdos de las Naciones Unidas de Río de Janeiro, Kyoto, Estambul y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo del año 2002, en el Foro Mundial de Barcelona del 2004 y en la Cumbre Social de Sao Paulo de enero del 2005, se definieron estrategias mundiales para lograr el desarrollo sostenible.

En 1992, se reunió la primera Cumbre de Río de Janeiro, que planteó un nuevo horizonte y creó nuevos compromisos más explícitos, común para los pueblos y gobiernos, que se conoce como Agenda 21. La Agenda 21 es una herramienta de concientización y organización, y establece obligaciones para las autoridades locales en el capítulo 28 sobre "Autoridades Locales y Agenda 21". El documento "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río. Agenda 21" obligan a Venezuela por ser país firmante de la Carta de las Naciones Unidas y miembro de esta organización. Algunos de estos propósitos y objetivos fueron ratificados en el Foro de Río+20 realizado en junio de 2012.

La Agenda 21 es un programa dinámico, de allí que mantiene vigencia con los años, con las necesarias adaptaciones impuestas por el inexorable transcurso del tiempo, y porque dispone que los diversos agentes lo ejecutaran en consonancia con las diferentes situaciones, capacidades y prioridades de los países y de las regiones con plena observancia de todos los principios que figuran en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. La Agenda 21 puede evolucionar con el tiempo en función de los cambios de las necesidades y de las circunstancias. Este proceso marca el comienzo de una nueva asociación mundial para un desarrollo sostenible. La Agenda 21 tiene una expresión local, que consiste en un proceso de mejora permanente que parte de las oportunidades de desarrollo locales, fomenta la participación ciudadana y pretende alcanzar la justicia social y la equidad en el Municipio. Es lo que en nuestro contexto se denomina "Desarrollo Endógeno". La Agenda Local 21 es un instrumento de gestión municipal integral que aplica el criterio de desarrollo sostenible. Su implantación va a suponer un cambio en la organización y en la prestación de los servicios municipales. Tal como se afirmó en el Informe Brundtland, se entiende por desarrollo sostenible aquel que garantiza la satisfacción de las necesidades locales del presente sin hipotecar la capacidad de desarrollo de otras áreas de actuación y de las futuras generaciones. El desarrollo sostenible se alcanza a través de un proceso de trabajo planificado que implica y beneficia a todos.

En Río de Janeiro se propusieron los siguientes objetivos para esta área de programas:

- Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con

sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre una "Agenda 21 local" para la comunidad;

- Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales;
- Para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales;
- Deberían alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución.

Hay un compromiso internacional para promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, apoyar a las autoridades locales, concienciando a la población y aumentando la participación de los residentes de las zonas urbanas en la adopción de decisiones. El compromiso incluye el apoyo a la prestación de servicios sociales; condiciones de vida seguras y saludables, especialmente los niños, los jóvenes, las mujeres y los ancianos y las personas con discapacidad; transporte y energía asequibles y sostenibles; el fomento, la protección y el restablecimiento de espacios urbanos verdes y seguros; agua potable y saneamiento; una buena calidad del aire; la generación de empleos decentes; y la mejora de la planificación urbana y de los barrios marginales. También en la gestión de los desechos.

Hay un reconocimiento internacional a los gobiernos municipales en particular para promover el desarrollo sostenible. Cada uno de los municipios venezolanos debería haber iniciado un proceso diálogo, ampliamente participativo con sus ciudadanos, organizaciones y empresas locales y aprobar una "Agenda 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos de la Agenda 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco de la Agenda 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional. De manera que Venezuela tiene un gran atraso en el cumplimiento de estos compromisos.

Las exigencias de un desarrollo sostenible tal como se acordó en la Agenda 21 se potencian si tomamos en cuenta el fenómeno de la globalización, que es un proceso asimétrico impulsado de manera vertiginosa por las nuevas tecnologías, que generan transformaciones planetarias en todos los órdenes de la actividad humana en el que están interviniendo permanentemente elementos novedosos que generan estandarizaciones en los valores sociales, económicos y políticos, con efectos diversos incluso contradictorios. Pese a lo planetario, el fenómeno es



asimétrico, pues sus elementos causales se ubican en forma heterogénea en muchos lugares, y sus efectos son distintos en cada uno de ellos. Los protagonistas de este proceso, como en las anteriores revoluciones planetarias se basan en el conocimiento científico, pero ahora con una dinámica que deja en la obsolescencia rápidamente a productos y procesos que son sustituidos por nuevas generaciones de productos y procesos que a su vez se superan uno tras otro. La dinámica de los cambios es potenciada por grandes inversiones especialmente en el desarrollo de nuevas tecnologías, así como por el consumo masivo de bienes y servicios. La gente busca el bienestar a través del consumo, cultiva como nunca antes el valor de la felicidad individual, sin descuidar la relación cada vez más clara entre su felicidad individual y la preservación de los macro equilibrios ecológicos.

Lo último en materia ambiental es la Cumbre del Clima 2014 de las Naciones Unidas, un esfuerzo global por el ambiente que definirá compromisos firmes para reducir el calentamiento del planeta.

Por su valor científico y utilidad práctica recomiendo de manera muy especial “El Libro Verde de Medio Ambiente Urbano” (2009) del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino del gobierno de España y la Agencia de Ecología Urbana del Ayuntamiento de Barcelona. Este importante estudio recomienda actuar en las siguientes áreas o materias: urbanismo, movilidad, edificación, biodiversidad, gestión urbana, complejidad urbana, energía, agua, residuos, aire, ruido, cambio climático, vínculos entre lo rural y lo urbano, hábitat y exclusión. Por supuesto que este esfuerzo de sistematización se refiere a las ciudades españolas, pero metodológicamente es un instrumento útil, como lo son otros entre los que me permito destacar la legislación vasca, de las más avanzadas en materia de ambiente urbano y una de las regiones del mundo que han tomado en serio y avanzado en la implantación de la Agenda 21 y todas sus recomendaciones. Venezuela, al menos en su legislación fundamental, asumió la tendencia por la protección del ambiente aunque en los años de vigencia de la Constitución se haya retrocedido en forma alarmante. Unas breves notas sobre el tema ambiental en la Constitución a continuación:

### III.- El ambiente en la constitución venezolana

La Constitución venezolana de 1999, sin abandonar la visión antropocéntrica en esta materia ambiental abrió una nueva página en la historia del Derecho Ambiental al permitir la acción de las colectividades en la defensa de valores ambientales.

#### 1.- El ambiente en el preámbulo

El Preámbulo es una declaración genérica que ilumina el texto de la Constitución y que en la tradición constitucional venezolana se le ha dado valor jurídico. El Preámbulo de la Constitución de 1999 señala como valores fundamentales “el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad”. Se afirma unos principios en términos bien precisos que habría que ver luego las consecuencias que de ellos se derivan: “equilibrio ecológico” es un concepto suficientemente desarrollado por la doctrina. En cuanto a los “bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad”. También se sabe que

es un bien y que es un bien jurídico y sólo habría que ir al tema ambiental para darle precisión conceptual a lo que se entendería como “bienes jurídicos ambientales”. Bien es un valor material o inmaterial que tiene alguna utilidad, y jurídico porque es objeto de tutela legal. Otro asunto interesante es indagar qué quiso decir la Asamblea Nacional Constituyente con esta declaración sobre que los bienes jurídicos ambientales son “patrimonio común e irrenunciable de la humanidad” y las consecuencias que esta declaración podría tener en el caso hipotético de conflictos de uso sobre bienes jurídicos ambientales concretos.

En todo caso es conveniente señalar que la doctrina reconoce en el Preámbulo un texto político y jurídico, no meramente poético y que es trabajo de los legisladores, de los jueces y de los científicos del derecho y del ambiente señalar el contenido exacto de estas declaraciones doctrinales del Preámbulo. De modo que le corresponde a los estudiosos del derecho desentrañar los supuestos y las consecuencias de estas definiciones constitucionales.

#### 2.- El ambiente en el Título III “De los deberes, derechos humanos y garantías”

El tema ambiental aparece en el Título III en el Capítulo sobre los Derechos Culturales y Educativos en el artículo 107 que dice: “La educación ambiental es obligatoria en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal. Es de obligatorio cumplimiento en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, la enseñanza de la lengua castellana, la historia y la geografía de Venezuela, así como los principios del ideario bolivariano”.

Luego, el ambiente vuelve a aparecer en el Capítulo VII que se refiere a los derechos económicos cuando el artículo 112 limita la libertad económica entre otras razones por la protección del ambiente: “Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras razones de interés social...” Luego en el Capítulo VIII sobre los derechos de los pueblos indígenas les reconoce un hábitat (Art. 119), autoriza el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitat (sic) indígenas por parte del Estado siempre que no se lesionen su integridad cultural, social y económica; y obliga a la información y consulta de las comunidades indígenas que pudieran ser afectadas (Art. 120). Por último, se dedica el Capítulo IX íntegro a los derechos ambientales, con tres artículos:

*“Artículo 127. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y defender el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida sana y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiere a los principios bioéticos regulará la materia.*

*Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley”.*

*“Artículo 128. El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios de este ordenamiento”.*

*“Artículo 129. Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas. En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que involucren los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste fuese alterado, en los términos que fije la ley”.*

Nótese la pésima redacción de estos artículos, la confusión de conceptos y las imprecisiones en los efectos jurídicos que se desprenden de los preceptos en ellos contenidos, cuestión que deben ser aclarados en el desarrollo legislativo y mediante la correcta interpretación de las intenciones del Constituyente. A título de ejemplo téngase en cuenta la imposición de obligaciones a un sujeto jurídico tan impreciso como una generación, o el mandato genérico de preservar las especies vivas cuando existen miles de especies vivas tan dañinas como el virus del sida.

### **3.- El Ambiente como competencia del Poder Público. La naturaleza concurrente de la competencia en materia ambiental**

La materia ambiental es tratada como competencia pública en el Título IV “Del Poder Público” en cuyo ejercicio confluyen los tres poderes político territoriales, por lo que se trata de una competencia concurrente. Cuando la competencia es concurrente se requiere el desarrollo de la legislación básica u orgánica para delimitar los componentes que le son atribuidos al Poder Nacional, al Poder Estatal y al Poder Municipal y los mecanismos de coordinación y cooperación. No obstante hay un cierto grado de desagregación en el texto constitucional al examinar las competencias de los niveles nacional y municipal. No entendemos por qué no se le asignaron responsabilidades ambientales a las Entidades Federales en el texto constitucional.

El Poder Público Nacional tiene como competencia originaria el establecimiento del régimen y administración de las minas e hidrocarburos, de tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas del país. (Art. 156. Ord. 16). También las políticas nacionales y la legislación en materia de ambiente, de aguas y de ordenación del territorio (Ord. 23)

En el Capítulo del Poder Público Estatal no aparece nada de ambiente, por lo que habrá que esperar la legislación para saber que cometidos tienen los gobiernos regionales en esta materia.

En cuanto a los municipios, reciben con generosidad viejas y nuevas responsabilidades. El artículo 178 dice que es de la competencia del Municipio, entre otras materias, la ordenación del territorio y urbanística; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos; servicios de agua potable, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. Como se puede ver, se trata de una enumeración desordenada, anticuada y caprichosa que requiere también de un desarrollo legislativo que la ordene y precise el alcance de cada término.

Conviene subrayar que la competencia nacional en materia de legislación ambiental es exclusiva, y que la competencia municipal en esta materia está reducida a la protección, que es lo mismo que decir amparar, defender o cuidar; y a la cooperación con el saneamiento ambiental, que significa obrar conjuntamente con otros entes en esa materia. En los mismos términos define la Ley Orgánica del Poder Público Municipal la competencia en materia ambiental cuando señala en el que es competencia del municipio la Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental. De manera que no puede el Municipio dictar normas en materia ambiental sino exclusivamente para proteger el ambiente o sanearlo, dentro de los límites que le señalan la propia Constitución y la legislación nacional.

Algunos servicios municipales pueden ser descentralizados y transferidos a las comunidades y grupos organizados, entre ellos cabe destacar los de ambiente y los de mantenimiento y conservación de áreas urbanas.

### **4.- El ambiente en el capítulo del Poder Ciudadano**

La Constitución resuelve de manera definitiva el problema de la ineficacia de las acciones sobre derechos difusos cuando reconoce en el numeral 2 del artículo 281 que el Defensor o Defensora del Pueblo debe velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos legítimos, colectivos y difusos de las personas. Los derechos ambientales son individuales pero en general tienen naturaleza colectiva y difusa.

### **5.- El ambiente en el régimen socioeconómico**

La Constitución basa el régimen socioeconómico de la República en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, productividad y solidaridad, y protección del ambiente. (Art. 299). El Artículo 304 señala que las aguas son

bienes de dominio de la Nación, y declara que es insustituible para la vida y el desarrollo (sic). Agrega que la ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio. El Artículo 305 señala que el Estado protegerá la agricultura sustentable.

#### 6.- El ambiente en el régimen de seguridad de la nación

El Artículo 326 incorpora la promoción y conservación ambiental como fundamentos de la seguridad de la nación. Como no se realizó el trabajo de darle coherencia al texto constitucional, se cayó en el uso de vocablos como los anteriores que están evidentemente fuera del contexto del régimen del ambiente definido en el Preámbulo y en los capítulos anteriores.

Los principios constitucionales relativos a la seguridad en las fronteras también incorpora valores ambientales, al disponer el artículo 327 la protección especial de los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial. Este artículo 327 se articula con el 15 ubicado en el Título II “Del Espacio Geográfico y la División Política” que dice:

*“El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una ley orgánica de fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad”.*

#### 7.- El ambiente y la acción de amparo

La defensa de los valores ambientales encuentra puerta franca en el artículo 26 de la Constitución porque pueden ubicarse tanto como un interés personal como un interés colectivo o difuso. El Artículo en referencia dice:

*“Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará la justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.*

En efecto, los bienes jurídicos ambientales generalmente están vinculados al interés de un colectivo o de un número indeterminado e incluso indeterminable de personas. La contaminación sónica, por ejemplo, o la afectación de un paisaje natural no necesariamente permite identificar las personas cuyo interés es lesionado, pero si es posible señalar al colectivo, cuya representación la pueden asumir formas asociativas comunitarias u organismos no gubernamentales tales como las asociaciones de vecinos, las comunidades educativas o los grupos ecológicos.

#### IV.- Actuaciones municipales en materia ambiental

Las actuaciones municipales concretas en materia ambiental comienzan por los planes que de acuerdo con el régimen municipal venezolano son, al menos, el Plan de Desarrollo Económico y Social Sustentable, el Plan de Ordenación del Territorio, los planes urbanísticos y el Plan de Turismo si es procedente. En cuanto a las competencias municipales las exponemos en forma resumida poco más adelante.

Con una buena base en planificación y mecanismos efectivos de gestión, el municipio debe atender en forma prioritaria los espacios públicos que son donde se ponen a prueba los valores de ciudadanía que se forjan en los hogares. Los espacios públicos comprenden los tradicionales de las calles, las plazas y los parques y los lugares abiertos al público como mercados; centros cívicos, deportivos, artísticos y comerciales. Estos espacios adquieren cada vez más importancia tanto para el bienestar de los habitantes de la ciudad como para la formación en valores. La reducción del tamaño de los espacios íntimos obliga a que la vida transcurra más en los espacios compartidos por el colectivo; en consecuencia es una demanda creciente sobre el municipio que debe ocuparse de fomentarlos, mantenerlos y embellecerlos.

##### 1.- En materia de salubridad, protección del ambiente y cooperación en el saneamiento ambiental

Agrupamos bajo este título las competencias municipales en materia de salubridad, protección del ambiente, ruidos, emisiones de gases, malos olores, calidad del aire, contaminación visual, cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos; sustancias tóxicas o peligrosas, servicio de agua potable, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; plagas urbanas, animales abandonados, cementerios y servicios funerarios. En salubridad el Municipio concurre con los demás poderes públicos por tratarse de una materia concurrente, amplia e imprecisa, que el desarrollo legislativo debe desagregar en sus múltiples componentes. El concepto de salubridad puede abarcar servicios de protección a la salud pública, prevención de enfermedades, control de epidemias, recolección de residuos, limpieza, aguas servidas, control de plagas urbanas, contaminación de cualquier naturaleza y muchas otras materias. Muchos de estos asuntos quedan comprendidos dentro del concepto de saneamiento ambiental que no es otra cosa que mantener el ambiente en condiciones de salubridad.

Las materias agrupadas bajo este título están vinculadas a los derechos ambientales reconocidos por la Constitución en los Artículos 127, 128 y 129 agrupados en el Capítulo IX “De los derechos ambientales” del Título III. Estos artículos reconocen el derecho de toda persona a “disfrutar de una vida y un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado”. Luego, en el mismo articulado se establece que “Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley”. También ordena al Estado este Capítulo “a desarrollar una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas...” entre otras.



Por último y sobre el mismo tema, el Artículo 129 obliga a la realización de estudios previos de impacto ambiental y sociocultural cuando se pretenda la realización de actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas. La correcta interpretación de estos mandatos respecto de las competencias municipales obliga a mantenerse dentro del ámbito de los asuntos propios de la vida local. En este sentido, le corresponde al Municipio la atención de todos aquellos asuntos en salubridad, protección ambiental y en la cooperación con el saneamiento ambiental en cuanto atañen a la población del Municipio y a sus recursos ambientales. Sería, en primer término, los servicios de locales en salubridad y saneamiento ambiental que son: agua potable; recogida de residuos, limpieza, tratamiento y reciclaje de residuos; cloacas y tratamiento de las aguas servidas, alcantarillado; cementerios y servicios funerarios. Son competencias municipales, además, la política de la ordenación del territorio y del urbanismo de acuerdo con las tareas específicas que le asigne al Municipio las leyes básicas, la protección del ambiente en los asuntos que se le atribuya a dichas leyes. En cuanto a la cooperación en el saneamiento ambiental, los asuntos que deberán atender los Municipios en esta materia dependerán de las leyes básicas y del producto de los mecanismos de coordinación.

La Ley dispone en el artículo 64, en desarrollo de la disposición constitucional, que le corresponde al Municipio *“la protección del medio ambiente y de la salubridad pública, el suministro de agua y el tratamiento de las aguas residuales, así como el respeto y garantía de los derechos ambientales de los vecinos. Los municipios serán convocados para que participen en la formulación de la política nacional o estatal en materia ambiental.”* Nos referimos a este punto cuando tratamos el tema de la Agenda 21 Local. En el primer aparte de este artículo, se dice: *“La administración municipal tendrá a su cargo la gestión de la materia de los residuos urbanos y de las aguas residuales, la intervención contra los ruidos molestos, el control de las emisiones de los vehículos que circulen por el ámbito municipal, así como el establecimiento de los corredores de circulación para el transporte de sustancias tóxicas o peligrosas.”* Como se trata de una materia sumamente compleja que demanda soluciones técnicas y la aplicación de conocimientos y tecnologías adecuadas, además de ingentes recursos económicos, se dispone en el último aparte que *“El Poder Nacional y los estados facilitarán a los municipios los apoyos técnicos y los recursos que se requieran para cumplir con estas funciones”.*

En cuanto a la disposición final de los desechos sólidos, la Ley de Gestión Integral de la Basura en Venezuela, atribuye la disposición final de los desechos sólidos incluidos la transferencia a los Estados, en abierta contradicción con lo señalado en la Constitución que se la da de manera integral a los municipios. En este punto este punto es necesario señalar la conveniencia del asociacionismo municipal en particular con los Estados, mediante la figura del consorcio, para la búsqueda de soluciones adecuadas a dos asuntos sumamente complejos: el reciclaje de basuras y la disposición final de los desechos sólidos, y el tratamiento de las aguas servidas. La incorporación de los Estados y de ser posible de entes nacionales facilitaría el que los Municipios puedan atender estos asuntos de primerísimo importancia de la manera más técnica y organizada

que sea posible, y contar con los recursos institucionales y financieros para ello.

#### **a. Aseo Urbano y Domiciliario**

Con esta denominación se define toda la materia que tiene que ver con los desechos sólidos tanto los que ensucian los espacios públicos como los que se generan en los domicilios y en establecimientos de cualquier tipo. Ambas actividades están estrechamente relacionadas porque se refieren a objetos que la gente desecha, ensucia, que deben ser recogidas, transportadas, tratadas adecuadamente y finalmente dispuestas de la manera más conveniente de modo que no contaminen el ambiente. Cada ciudad debe contar con un Plan Integral de Gestión de los Desechos Sólidos que debe comprender el aseo urbano, la recolección de desechos y la disposición final.

La Ley de Gestión de Basuras de Venezuela dice en el artículo 2 dice que la *“gestión integral de los residuos y desechos sólidos se regirá conforme a los principios de prevención, integridad, precaución, participación ciudadana, corresponsabilidad, responsabilidad civil, tutela efectiva, prelación del interés colectivo, información y educación para una cultura ecológica, de igualdad y no discriminación, debiendo ser eficiente y sustentable, a fin de garantizar un adecuado manejo de los mismos.”* Y el artículo 4 agrega que: *“La gestión integral de los residuos y desechos sólidos es un servicio público que debe ser garantizado por el Estado y prestado en forma continua, regular, eficaz, eficiente e ininterrumpida, en corresponsabilidad con todas las personas, a través de la comunidad organizada”.*

Tomo parte del Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Gestión de los Desechos Sólidos de la ciudad de Mérida, Venezuela, que presidí, y recomendó en esta materia algunas actuaciones que se exponen a continuación, con breves modificaciones puntuales, para la óptima prestación de estos servicios:

- El Municipio debe tener un Plan Integral de Gestión de los Desechos Sólidos.
- Se debe establecer un Programa de Educación Ambiental que involucre a los medios de comunicación, al sistema educativo, a los entes públicos y a la ciudadanía y sus organizaciones. Este programa debe aprovechar los recursos legales sobre participación ciudadana, servicio comunitario y otros.
- Creación de una Unidad Administrativa que puede ser una dirección, una oficina o un ente descentralizado.
- Organización del servicio de recolección que asegure la máxima eficiencia que se expresa en esta materia en frecuencia de al menos día por medio, absoluta puntualidad y cuando sea posible, selectiva.
- Dictar una Ordenanza para establecer el Plan de Gestión Integral de los Desechos Sólidos, un moderno sistema tarifario basado en Unidades Tributarias u otro sistema que asegure la actualización y que prevea estímulos a la preselección en origen.
- Establecer un sistema de transferencia de desechos que permita mantener los vehículos recolectores en la atención de sus rutas.
- En cuanto al aseo urbano, mal llamado barrido de las calles, existen dos opciones: Incluirlo en la licitación y estudiar la posibilidad de cederlo parcialmente a organizaciones sociales que tengan interés en ello, de modo que puede ser mixto. Se

debe prever los servicios de limpieza en temporadas feriales, Navidad etc. El concepto que debe usarse no es el de barrido de las calles sino el mantenimiento limpio de todos los espacios públicos. Puede incluirse el lavado de los espacios públicos. También puede incluir la poda de árboles.

El reciclaje es una meta a alcanzar que debe comenzar con la preselección en origen y disponer los desechos al menos en dos bolsas: reciclable y no reciclable y de ser posible en tres: desechos orgánicos, cartón y papel; vidrio, plástico y metales. La selección en origen implica una buena recolección selectiva que incrementa los costos. Si el Municipio cuenta con los recursos suficientes y empresas interesadas en procesar los desechos, podría subdividir la precalificación y la recogida según las posibilidades locales.

#### **b. Agua potable, saneamiento y alcantarillado**

Otro de los servicios públicos típicamente municipales es el suministro de agua potable, que consiste según la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento venezolana del 6 de septiembre de 2007 en la entrega de agua a los suscriptores o usuarios mediante la utilización de tuberías de agua apta para el consumo humano, incluyendo su conexión y medición, así como los procesos asociados de captación, conducción, almacenamiento y potabilización. Esta Ley también regula el saneamiento de las aguas servidas, que denomina servicio público de saneamiento, el cual consiste en la recolección por tuberías de las aguas servidas de los domicilios, incluyendo su conexión, así como los procesos asociados de conducción, tratamiento y disposición final de dichas aguas servidas.

El drenaje del agua de lluvia se distingue claramente del sistema de cloacas o aguas servidas porque estas últimas requieren tratamiento, mientras que las aguas pluviales sólo demandan canalización hacia las corrientes naturales de agua. Existen ciudades donde no se distingue entre aguas servidas y drenajes pluviales, lo que trae como consecuencia la necesidad de tratar ambas clases de aguas lo que aumenta los costos. Los servicios de agua potable, aguas servidas y drenajes los puede prestar el Municipio directamente o mediante figuras públicas o del derecho privado.

Cuando se trata del suministro de agua potable en zonas rurales se acude a la participación de las comunidades para que bajo la dirección del Municipio, la asistencia técnica y financiera construyan sus acueductos y la potabilicen. En cuanto al saneamiento en el medio rural existen alternativas más eficientes que las cloacas como las pequeñas plantas de tratamiento, los pozos sépticos y los drenajes.

Esta materia es esencialmente concurrente por lo cual se impone la coordinación de los tres niveles de gobierno. Por

supuesto que las políticas generales, la planificación nacional, los procesos técnicos y el financiamiento es básicamente nacional, pero el Municipio debe participar en todos estos aspectos, aun cuando su competencia exclusiva sea el de la captación, conducción, almacenamiento, potabilización y distribución final del agua y el cobro de las tarifas o el precio público según el modelo de gestión adoptado. La construcción de las obras necesarias es responsabilidad compartida.

#### **c. Mataderos**

Matadero, rastro, pesa, degüello son palabras que designan al servicio municipal que consiste en una instalación acondicionada para el sacrificio de ganado vacuno, porcino,

ovino y bovino. De acuerdo con el tamaño de la ciudad puede ir desde un pequeño galpón hasta instalaciones industriales. El matadero pueden ser público, privado o de gestión mixta. En la actualidad por las exigencias de sanidad animal, de salubridad, de los mercados y de los procesos técnicos se trata de una industria cárnica compleja que reduce el servicio de matadero a los pequeños poblados donde se benefician los animales de la zona. El servicio consiste en poner a disposición de los particulares unas instalaciones básicas a cambio de una tasa por animal.

Adicionalmente puede coordinarse los controles pertinentes con los servicios de sanidad animal.

#### **d. Cementerios y servicios funerarios**

El servicio de cementerio es uno de los más antiguos servicios municipales que consiste básicamente en un terreno dispuesto para enterrar cadáveres. Cuando el cementerio es católico se denomina camposanto. Se trata de un servicio de salubridad que procura atender a las personas en un momento de dolor, por lo tanto debe cuidar el respeto al cadáver y a los deudos. Incluye el derecho a una fosa que puede ser en propiedad, por un tiempo determinado o un servicio gratuito para menesterosos, la inhumación y el depósito de los restos, y el mantenimiento del recinto. Puede incluir los servicios funerarios adicionales como suministro de urnas, ornamentos, servicios religiosos, salas velatorias, trámites administrativos, exhumación, nichos, traslado de restos, cremación y demás propios de esta materia.

La prestación de este servicio puede ser municipal o mediante concesión a particulares, que incluya parte o la totalidad de los servicios. En este caso el Municipio debe cuidar los derechos municipales, los derechos y deberes del concesionario y los derechos y deberes de los usuarios.

También es importante el servicio adicional que como espacio público, parque o sitio histórico preste el cementerio, de modo que se le puedan aplicar las normas sobre ellos.



*"Le corresponde al Municipio la atención de todos aquellos asuntos en salubridad, protección ambiental y en la cooperación con el saneamiento ambiental en cuanto atañen a la población del Municipio y a sus recursos ambientales". (González 2014)*



## V.- Conclusión

Venezuela cuenta con una abundante legislación que parte de la Constitución y se desarrolla en una apreciable cantidad de leyes que le dan base para las actuaciones municipales en materia ambiental. Tiene obligaciones adquiridas por formar parte de instituciones internacionales como la ONU, la OEA, MERCOSUR y otras que han dictado normas de cumplimiento obligatorio para el país. No me he referido a las leyes ambientales como la Ley Orgánica del Ambiente y otras por reducir el trabajo al estricto ámbito municipal y no alargar más este trabajo.

No obstante contar con una normativa suficiente, el resultado de la gestión ambiental a partir de la vigencia de la Constitución de 1999 es un fracaso y los daños ambientales producidos como el deterioro de la calidad de nuestras ciudades es general y acelerado. La arremetida política contra los municipios que se manifiesta en políticas públicas y leyes inconstitucionales ha menoscabado su poder, disminuido sus recursos y sus capacidades técnicas.

El municipio venezolano padece la gigantesca mediocridad de la gestión pública y los efectos de la improvisación, el despilfarro, la violación de las leyes y la corrupción. No se puede esperar una buena gestión municipal en gestión ambiental ni en ninguna otra materia en estas terribles circunstancias.

### Referencias Bibliográficas


- Eichler, Arturo. 1965. Conservación. Talleres Gráficos Universitarios. ULA. Mérida.
- IV Conferencia General del Episcopado Latinoamericano. 1992. Documento Santo Domingo. [www.celam.org](http://www.celam.org)
- Foro Mundial Barcelona. (2004). Declaración sobre los Derechos Emergente. [www.forumbarcelona.es](http://www.forumbarcelona.es)
- González Cruz, Fortunato. 19. El desafío ambiental del municipio. Mérida.
- González Cruz, Fortunato. 2014. El gobierno de la ciudad. Porta título. Mérida.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino del gobierno de España. 2009. [www.ecourbano.es/imag/libroverde.pdf](http://www.ecourbano.es/imag/libroverde.pdf)
- ONU. Diversos documentos. [www.un.org](http://www.un.org)
- Rondón, Alfonso (2011) Rondón González, Alfonso. (2012). Planificación Integral de Áreas Metropolitanas." ULA. Mérida. Venezuela.

### Legislación

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Nº 5.453 extraordinario. Caracas, 24 de marzo de 2000.
- Ley de Gestión de la Basura. Gaceta Oficial Nº 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre de 2010)
- Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. 2005. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 38.204. 8 de junio de 2005
- Ley Orgánica de Turismo. 2005. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 339.899. del 23 de junio de 2005
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial Nº 38.204. Caracas, 8 de junio de 2005.







# ¿Cómo se inserta el ambiente en la legislación venezolana y en las organizaciones municipales y comunales?

**Carlos Romero**

Abogado y constitucionalista. Miembro Fundador de la Fundación Estudios Municipales (Fundesmu).

## Resumen

La conferencia busca revisar la arquitectura legal e institucional que se ha venido estableciendo en Venezuela en los últimos años y su impacto en una política de fortalecimiento de la planificación y gestión ambiental. Se pretende además, valorar el rol del Municipio como actor esencial en la Gestión Ambiental, los retos y las amenazas que hoy deben enfrentar, identificando posibles oportunidades para asumir el ambiente como una política pública desde lo local.

*Palabras claves:* Gestión. Planificación. Ambiente. Normativa

**Objetivo:** Exponer el marco normativo e institucional venezolano y sus efectos en el ordenamiento territorio y su relación con los actores urbanos y organizaciones comunitarias.

## I.- Introducción

Fernando Rodríguez Villalobos, Presidente de la Diputación de Sevilla en España, afirmó en una entrevista en la Revista Democracia y Gobierno Local (2014) que la “riqueza ambiental es un ‘empréstito’ que nos hacen las generaciones que están por venir y que nos sucederán en el planeta”.

Para Rodríguez Villalobos, una “correcta y acertada gestión del medio ambiente no la situamos sobre algo que consideramos como ‘nuestro’, sino que actuamos sobre un entorno que únicamente nos han sido confiado para su salvaguarda y custodia. Es decir, que la responsabilidad es, desde ahí, mucho mayor.” Esa responsabilidad mayor a que nos hace referencia el diputado provincial español, permite entender mejor el sentido que nuestra Constitución le ha dado en el Capítulo IX, del Título III de los Derechos Humanos, Garantía y de los Deberes a los Derechos Ambientales, al advertir que la responsabilidad de proteger y mantener el ambiente es de cada generación, pensando no sólo en sí mismo, sino también en el mundo futuro, es decir en la generación que está por venir. Esta responsabilidad es presentada como derecho pero también como una obligación.

La Constitución expresamente reconoce el rol del Estado en la protección del ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de importancia ecológica. También la Constitución reconoce la corresponsabilidad de la sociedad en esta materia ambiental.

La constituyente de 1999, delegó en el Estado, con la participación activa de la sociedad la importante labor de garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, en el marco de legalidad.

En consecuencia, cada venezolano tiene el derecho constitucional a exigir como individuo y como integrante de una comunidad el disfrute de una vida y un ambiente: seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

La Constitución de 1999 no olvidó en reconocer que la educación es la única herramienta útil para crear una cultura ambiental. La incorporación del Derecho Ambiental en la Constitución de 1999 representó un importante avance, de eso no hay duda; ahora, 15 años después de la aprobación de texto vigente de la Constitución ¿qué logros, qué avances y qué impacto ha tenido nuestra sociedad y cultura ambiental con este aporte cualitativo del texto constitucional?

Giovanni Sartori, en su obra La Democracia en 30 Lecciones, nos advierte que el problema de la Democracia no es tanto la máquina creada, sino que el problema está en los maquinistas, es decir en los ciudadanos y en tal sentido, advierte que cuando los ciudadanos no logramos entenderla, simplemente esta se debilita y puede hasta perderse.

Pues esta máquina creada en la Constitución de 1999, introdujo grandes aportes institucionales, reclamados en el pasado: Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Poder Electoral, el mismo Derecho de Ambiente, pero lejos de abonar todos esos cambios hacia el fortalecimiento de la democracia, empieza a sentirse un “sinsabor” ante la distancia entre el deber ser de todos esos valores agregados y la realidad que nos impacta diariamente como padres, madres, profesionales y ciudadanos. Esa máquina Constitucional ha permitido a lo largo de estos años, tener un conjunto importante de normas ambientales, a saber: Ley Penal del Ambiente, Ley de aguas, Ley de Bosques y Gestión Forestal, Ley de Gestión Integral de la Basura, Ley sobre Sustancia, Materiales y Desechos Peligrosos, entre otras.

Pero de nada sirven todas esas herramientas legales, si no contamos con la estabilidad institucional que permita garantizar que nuestra responsabilidad frente al ambiente y con las generaciones futuras pueda ser concretada en políticas públicas adecuadas y oportunas.

Por lo tanto el tema institucional resulta el principal elemento que se debe analizar, porque la política ambiental en Venezuela, bajo la apuesta de una teoría muy recientemente creada, llamada Ecosocialismo, intenta imponer una marca política, con la finalidad de manipular ese “empréstito” mencionado por Rodríguez Villalobos para imponer una visión particular de Estado y de la sociedad.



## II.- La política ambiental busca una transformación política

El Ecosocialismo, aparece como una marca política con la cual el gobierno apuesta y justifica la estrategia de crear un nuevo modelo económico productivo, que como dice el Plan de la Patria 2013-2019, estará basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, que garantice el uso y aprovechamiento racional, óptimo y sostenible de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza.

Esa visión nueva de la izquierda, como se le ha calificado en foros internacionales, llamada Ecosocialismo, se acompaña de 4 hechos políticos importantes que alertan de cambios cualitativos y en consecuencia de fondo.

### 1.- El primero de esos hechos es sin duda alguna la eliminación de Ambiente como Ministerio

Es oportuno recordar que luego de aprobada la reforma constitucional de 1999, el gobierno inicia una serie de transformaciones institucionales, entre las cuales, se destaca la eliminación formal de Familia como Ministerio, y su fusión al Ministerio de Sanidad, que luego se llamó Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Tito La Cruz y Lisste Gonzáles, en un trabajo titulado Política Social en Venezuela, destacan que esta decisión política tuvo un importante impacto en las políticas sociales del país, pues hasta esa fecha el Ministerio de la Familia venía actuando como ente rector y promotor de políticas sociales, y es a partir de esa decisión cuando las Misiones como estrategia política y electoral encuentran espacio para apropiarse de los temas sociales, centralizando y concentrando en el poder central toda esta materia.

Guardando las distancias, sin duda alguna, la sociedad venezolana nuevamente experimenta una situación similar, pues la eliminación del Ministerio del Ambiente, y la sustitución por un Ministerio denominado del Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda, interpretado bajo la lupa del Plan de la Patria, alerta de un paso cualitativo hacia la transformación del Estado y la Institucionalidad Política que la Constitución sostiene, que sin duda tendrá un impacto directo en la planificación y gestión ambiental.

Muchos dirigentes políticos y ciudadanos en general, desconocen por razones cronológicas, que cuando en 1976 se promulgó la Ley Orgánica de Ambiente y la Ley Orgánica de Administración Central, la creación del Ministerio de Ambiente, puso a Venezuela como el primer país de América Latina en contar con un ministerio exclusivo para el manejo y preservación del medio ambiente.

Oportuno es recordar, a casi 40 años de aquél hecho político que marcó la diferencia en el desarrollo de políticas

ambientales en Venezuela, que en 1976, Ambiente nació como una Oficina Nacional, y luego de conversaciones importantes, una rápida e inmediata reforma legal, llevó a convertirla ese mismo año en Ministerio, según nos cuenta José de Jesús León González y Yurisay García, en un trabajo publicado en la revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad.



*"El Ecosocialismo, aparece como una marca política con la cual el gobierno apuesta y justifica la estrategia de crear un nuevo modelo económico productivo". (Romero, 2014)*

### 2.- El segundo de esos hechos se trata del intento -reiterado- por imponer un nuevo orden territorial

La transformación del Estado a través de una nueva estructura territorial y la creación de una nueva institucionalidad, ha estado en la agenda política desde que en el año 2004 en Fuerte Tiuna, se aprobaron como parte de los 10 ejes estratégicos de lo que se llamó "El nuevo mapa estratégico" de la Revolución.

Esos ejes estratégicos, intentaron colarse en la Constitución pero el 2 de diciembre del 2007 la voz del pueblo soberano, a través de un legítimo referendo, frenó ese intento. Pero luego, a través de la aprobación de un grupo de leyes especialmente en el 2010, el Estado Comunal empieza a colarse en la institucionalidad que la Constitución sostiene.

En este sentido el segundo hecho que se menciona, tiene como expresión concreta el proyecto de Ley de Gestión y Ordenación del Territorio (PLGOT), que

representa un nuevo intento por derogar la Ley Orgánica de Ordenación Territorial (LOOT – 1983) y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU - 1987); ya en el 2005 habían sido derogadas con la Ley para la Planificación y Gestión de Ordenación del Territorio (LPGOT), pero que retomaron su vigencia, luego que en el 2007 se derogara la LPGOT.

De aprobarse la PLGOT se complementaría la estrategia de transformación del orden territorial, con un claro impacto en el ordenamiento urbanístico, que modificaría sin duda los actores institucionales y ciudadanos que participarían en la conservación, defensa y mejoramiento del Ambiente.

La reforma de la LOOT y la LOOU, complementaría todo un tejido legal, marcado por un mayor control de la dinámica del hombre sobre el territorio. En 1983 la LOOT vino a supeditar los objetivos ambientales al desarrollo regional, priorizando la ordenación del territorio como medio para mejorar la calidad ambiental en el marco del VI Plan de la Nación.

Y luego en el marco del VII Plan de la Nación promulgó la LOOU en 1987, y allí se garantizó que el desarrollo urbanístico debería salvaguardar los recursos ambientales y la calidad de vida en los centros urbanos. Sin olvidar otra ley importante de ese tiempo, que se promulgó en el año 1989 bajo el título de la Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de competencia



del poder público, en la cual se asignó a los estados la competencia en materia de protección ambiental.

El PLGOT, como era de esperarse, guarda un estrecho vínculo con lo ambiental, tan es así que la propuesta surge de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Asamblea Nacional. Pero además, en materia institucional, el proyecto diseña toda una serie de normas que dejan claro el rol de la autoridad ambiental en esta materia. Entre los objetivos y fines que aspira lograr el proyecto, también se aprecia la relación entre orden territorial, urbano y ambiental, pues se establece la obligación de garantizar que los criterios prospectivos y los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y conformación de regiones funcionales, distritos productivos, zonas especiales de desarrollo, sistemas de centros poblados, deben estar en armonía con el ambiente y la diversidad biológica. Además, entre los diversos criterios para atender el orden territorial, el proyecto de ley garantiza la sustentabilidad, entendida como la consideración prioritaria del mejoramiento del nivel de vida y la conservación del ambiente.

Por último, esa relación ambiente y orden territorial se reitera al declarar expresamente la obligación de restituir, reparar el daño o indemnizar los perjuicios causados al ambiente por quienes resultaren responsables de los delitos que prevé la ley. Ahora bien, el impacto político de este PLGOT, se aprecia mucho más cuando se analiza su contenido en el marco de la arquitectura institucional política del Estado Venezolano, en tal sentido:

#### **a.- Retoma la tesis de imponer nueva geometría del poder**

Esta tesis se aprecia claramente en el PLOGT en su artículo 50 cuando advierte que el espacio geográfico nacional se organizará de la siguiente manera: Ejes estratégicos de desarrollo territorial, regiones estratégicas de defensa y desarrollo, corredores estratégicos, distritos motores de desarrollo, comunas y las áreas bajo régimen de administración especial, cuyo ámbito espacial podrá o no coincidir con los límites político administrativos de los estados, municipios o dependencias federales. Organización territorial que responde a los objetivos del Plan de la Patria 2013-2019, y que con su natural espíritu centralizador, obvia la existencia del Municipio como forma de organización del territorio nacional, desconociendo así el artículo 16 de la Constitución Nacional.

Esta nueva organización territorial, retoma la Regionalización que ya experimentamos en el pasado en nuestras políticas de ordenación territorial, y que además, no es nada novedoso, pues el Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno del año 2010, ya introdujo en su momento a saber:

*Región Central:* Aragua, Carabobo, Miranda, Vargas y Distrito Capital.  
*Región Occidental:* Táchira, Mérida, Trujillo y Zulia.  
*Región Llanos:* Apure, Cojedes, Barinas, Guárico y Portuguesa.  
*Región Centro Occidental:* Falcón, Lara y Yaracuy.  
*Región Oriental:* Anzoátegui, Sucre, Monagas y Nueva Esparta.  
*Región Sur:* Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro.

Esta regionalización se concreta en este proyecto de Ley a través de la creación de un Gabinete Territorial, responsable de proponer una regionalización estratégica y funcional del territorio, y cuya

creación dependerá directamente del Presidente en Consejo de Ministros. ¿Serán estas instancias algo nuevo o se fusionarán con las ya creadas Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)?

#### **b.- El proyecto de ley contribuye al proceso progresivo de debilitamiento institucional del municipio**

El PLGOT para la segunda discusión presenta un Sistema Nacional de Ordenación y Gestión del Territorio, en el cual no incluye al Poder Público Municipal, pero sí menciona expresamente a las instancias del poder popular. En el texto del proyecto, el Alcalde y los Gobernadores, son sólo actores que integran las comisiones regionales de ordenación y gestión territorial. El PLOGT sólo reconoce al Concejo Municipal, como autoridad municipal en materia de ordenación y gestión del territorio.

En este sentido, entre las competencias que tendrá el Concejo Municipal como autoridad municipal se pueden leer:

- Asegurar que los planes municipales de ordenación y gestión del territorio se adecuen a los lineamientos y las políticas de los planes de desarrollo económico y social de la Nación, el Plan Nacional y los planes regionales y comunales de ordenación y gestión del territorio.
- Aprobar el plan municipal de ordenación y gestión del territorio, previa opinión de la secretaria técnica regional.

El proyecto expresamente condiciona a las autoridades estatales y municipales a las directrices impartidas por autoridades regionales, debiendo colaborar activamente en la ejecución de los planes y proyectos calificados como de importancia regional, en orden a la consecución de los fines del Estado.

En el PLOGT el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial queda también condicionado a la opinión previa de la secretaria técnica regional, y a la adecuación de cada Plan Comunal de Ordenación y Gestión del Territorio que exista en el municipio. No hay norma alguna que someta el Plan comunal al Plan Municipal, otra evidencia más de la desconexión entre instancias territoriales con influencia política.

#### **c.- Se impone en el PLOGT el diseño comunal**

El artículo 108 del proyecto hay que evaluarlo con detalle y atención, pues su redacción pareciera facilitar el camino hacia la ordenación del territorio de manera que sea más fácil conformar la Comuna, a través de la integración de 10 consejos comunales en el ámbito urbano y 3 en el ámbito rural, a través del Plan Comunal de Ordenación y Gestión del Territorio. El artículo nos dice:

En aquellos casos en que no esté legalmente constituida una comuna, la elaboración del plan comunal de ordenación y gestión del territorio en el ámbito comunal, corresponderá a los consejos comunales a través de sus comités de trabajo para la ordenación del territorio.

En estos casos, para la creación del plan comunal de ordenación y gestión del territorio, la iniciativa conjunta corresponderá en el ámbito urbano a una cantidad mínima de 10 consejos comunales y en el ámbito rural a una cantidad mínima de 3 consejos comunales, o a la totalidad de ellos, cuando no se alcance los mínimos mencionados. Dicho plan será debidamente aprobado por las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas de cada Consejo Comunal.

En este sentido podemos interpretar que aquellos lugares donde no se conformó Comuna alguna, su existencia no exime de la responsabilidad de crear un plan de ordenación comunal enmarcado en el Plan de la Patria, y al hacerlo, sin duda se prioriza el territorio o lo determina como posible espacio comunal, por lo tanto de allí a formalizar una consulta para crear la Comuna mediante el referendo comunal puede resultar un paso mucho más expedito.

### **3.- El tercer hecho político, es la participación condicionada a los actores del Poder Popular**

Claudia Sisco Marcano, en su artículo el Lado Verde de CAP: nacimiento de la política ambiental en Venezuela, afirma que las organizaciones vecinales en el pasado histórico no lograron ejercer una gran influencia sobre el Ejecutivo Nacional en materia ambiental y además, tenían un limitado acceso a la prensa, por lo tanto su actividad era esencialmente local y sobre temas ambientales que afectaban directamente a cada comunidad.

Pero el poco desarrollo de la organización local en materia ambiental, y la ausencia actual de un amplio desarrollo normativo, particularmente local, de la libertad de asociación y de participación ciudadana, facilita el camino para que la oportunidad real de participar en materia ambiental e intentar influir en el Ejecutivo Nacional, quede condicionada al diseño comunal.

En tal sentido figuras como el Concejo Municipal y sus ordenanzas, así como las comisiones de ambiente, juegan un papel esencial en lo que se podría llamar la promoción del asociacionismo en materia ambiental, como estrategia que complementa la defensa de la autonomía municipal en esta materia.

### **4.- El último hecho político es la amenaza de las transferencias como vía para lograr consolidar la transformación del Estado y como oportunidad para despojar de competencias ambientales a los actores locales**

La Ley Orgánica para la Gestión de Competencias y otras atribuciones del Poder Popular (LOGCPP), fue publicada en Gaceta Oficial 6.079, de fecha 15 de junio de 2012, y advierte de la posibilidad de iniciar solicitudes de transferencias de gestión y administración comunitaria y comunal de servicios, actividades, bienes y recursos de varias materias entre ellas: la protección del ambiente y recolección de desechos sólidos.

Cualquier mecanismo de transferencia, debe responder a la legalidad y ello impone la necesidad de un Convenio, que responda a un Plan de Transferencia de servicio, actividades, bienes y recursos. Ese convenio tiene una serie de requisitos formales: objeto, alcance, cronograma y delimitación de la transferencia, bienes transferidos y recursos financieros, obligaciones y responsabilidad de las partes. Resulta importante destacar que la necesidad de un Convenio es coherente con las normas previstas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que también exige de la verificación de ciertos requisitos.

Hay un actor local, llamado Consejo Local de Planificación Pública, que entre sus atribuciones, puede promover, e incluso aprobar transferencia de competencias y servicios desde el municipio hacia las comunas, los consejos comunales,

organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal y a las organizaciones sociales, por lo tanto, resulta un actor a considerar en esta dinámica de transferencias y más con el modelo de Consejo Local de Planificación Pública que está prevista desde el 2010. Importante es acotar, que la LOGCPP obliga formalmente a cada estado y municipio a presentar ante la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, un Plan Anual de Transferencia; y en su defecto, las normas permiten que la propia Secretaría del Consejo Federal de Gobierno pueda solicitar directamente ese Plan.

No hay que olvidar, que el Concejo Municipal, que según la Ley Orgánica del Poder Público Municipal puede con la decisión de la mayoría de sus integrantes intervenir el servicio o reasumir la prestación del servicio público transferido o descentralizado a comunidades y grupos vecinales organizados, cuando se deje de prestar servicio o se preste deficientemente.

Para lograr mayor efectividad y legitimidad en esta atribución del Concejo Municipal, resulta útil considerar un programa de Contraloría Social impulsado por el propio gobierno local. Con la transferencia de competencias, previstas en el Plan de la Patria 2013-2019, se pretende crear un nuevo diseño de Estado Federal, buscando de esta forma la “irrupción definitiva del nuevo Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia”, como lo advierte el objetivo nacional 2.5 del mencionado Plan.

### **III.- Conclusiones**

Luego de todo lo expuesto, no cabe duda alguna, que la planificación y gestión ambiental, queda disminuida en el interés y la voluntad política del gobierno, privando la intención de imponer un modelo político que busca conformar la arquitectura institucional para mayor control social y en este caso utilizando el ambiente como excusa.

Ese nuevo modelo político no logra conformarse y la realidad económica advierte que a corto y a mediano plazo no será viable; pero en paralelo, va debilitando progresivamente una institucionalidad política, confrontándola en cada oportunidad con ese diseño complejo del Estado Comunal. El Municipio resulta ser una pieza clave en la recuperación de la democracia o en la sustitución definitiva del Estado Federal y Descentralizado. En materia de la planificación y gestión ambiental, la creación de los distintos viceministerios del Ministerio de Ecosocialismo, Habitat y Vivienda, atentan contra el fortalecimiento del Municipio, porque en sus áreas de acción están temas de claro interés local: desechos y residuos sólidos; urbanismo local, con el tema de las viviendas, que además, lleva consigo el intento por fortalecer las Misiones, que según el Plan de la Patria, representa la estrategia para conformar un nuevo tejido social, y con las llamadas redes ecosocialistas, nuevamente se pretende alejar al vecino organizado de las instituciones locales.

Como nunca antes, los venezolanos, debemos abrir un debate político, público, lo más incluyente posible, para aclarar en principio el rol constitucional del Municipio como forma de organización del territorio nacional, según el artículo 16 y desde allí, comprender y darle sentido al concepto y alcance del término “asuntos propios de la vida local”, a que hace mención la

Constitución cuando desarrolla las atribuciones municipales y entonces valorar el concepto de autonomía municipal.

Es un reto importante el que hoy tiene la sociedad venezolana de abrir este debate público e incluyente, recuperando para tal fin los espacios públicos, para que de esta forma, vecinos y autoridades valoren el significado de la vida local, y sólo así, poder entender el valor de la autonomía municipal y defender la institucionalidad democrática que garantiza la Constitución. Un debate incluyente sobre la autonomía municipal, facilita la identificación de los consensos básicos y necesarios para construir un diseño de Estado descentralizado que se presente como única alternativa viable, además de ser constitucional, frente al modelo de excesivo centralismo que impone el Plan de la Patria.

En la defensa del ambiente y de la institucionalidad, hoy el rol de los vecinos y de las autoridades locales, resulta esencial y clave, es en lo local donde se puede experimentar mejor el significado de ciudadanía y con ella alimentar las bases de la debilitada institucionalidad democrática que aún queda en pie. La crisis que afecta a muchos municipios del país en materia de recolección de basura, advierte sobre una importante desconexión entre autoridades y vecinos, que debilita aún más al municipio, impide una real comprensión del problema e impide un efectivo empoderamiento ciudadano en la defensa de la institucionalidad democrática.

El Concejo Municipal con su capacidad legislativa y rol como facilitador de procesos políticos en lo local, es un actor clave en la tarea de acercar el tema ambiental a los vecinos, a tal fin, puede desarrollar ordenanzas que faciliten el asociacionismo local en materia ambiental, permitiendo experimentar el valor de lo institucional y de la representación política en lo local. Además, la competencia del Alcalde en la formación ciudadana, abre el camino para aprovechar la crisis actual en la sensibilización ciudadana, en la búsqueda de una adecuada cultura ambiental, que favorezca la prevención y la participación.

El tiempo histórico que nos toca vivir, demanda de cada uno de nosotros el compromiso y la responsabilidad frente a las generaciones futuras, por un lado, al garantizarles un sistema de gobierno estable que garantice que el Estado funcione para todos por igual y en donde la libertad, la justicia y la igualdad de oportunidades, permitan el desarrollo armónico de cada uno de sus ciudadanos.

Pero además, nos exige la responsabilidad de garantizarles un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, como nos lo demanda la Constitución. Ambas tareas están en la actualidad amenazadas.

Oportunas para cerrar este escrito son las palabras del Papa Francisco el 5 de junio de 2013, en una audiencia general, cuando señaló que cuando la Biblia nos dice que Dios puso al hombre y a la mujer en la tierra para que la cultivaran y la custodiaran, quiere decir hacer “crecer al Mundo con responsabilidad, transformarlo para que sea un jardín, un lugar habitable por todos”. He aquí la mejor expresión de ese doble reto que hoy tenemos y en donde vale destacar el término “habitable por todos”, porque ello

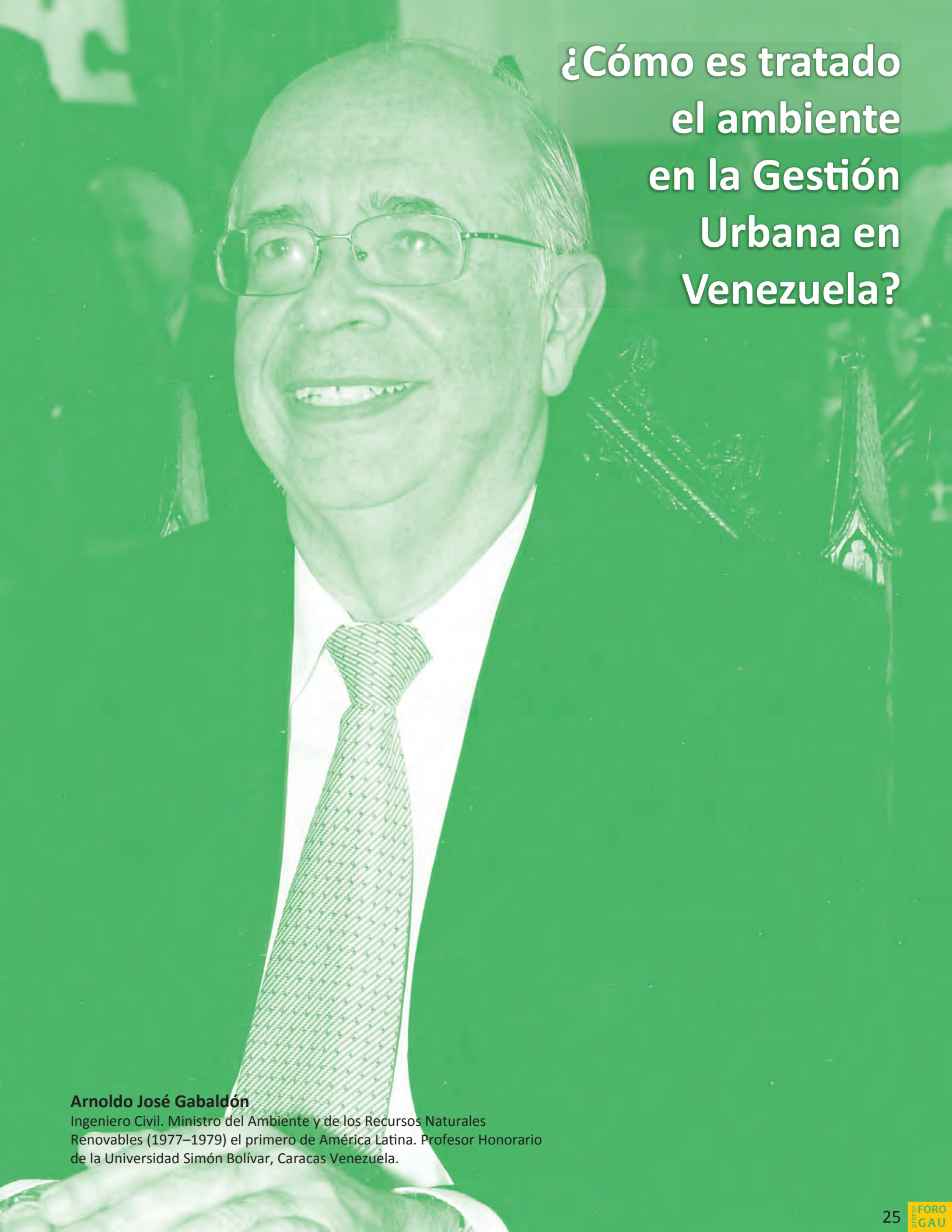
quiere decir que la labor que hoy tenemos va más allá de lo ideológico y así hay que promoverla y defenderla.

En tal sentido hay que recordar, que *“la creación no es una propiedad, de la cual podemos disponer a nuestro gusto; ni mucho menos, es una propiedad sólo de algunos, de pocos: la creación es un don, es un regalo, un don maravilloso que Dios nos ha dado para que cuidemos de él y lo utilicemos en beneficio de todos, siempre con respeto y gratitud”*. Papa Francisco.

#### Referencias Bibliográficas

- Audiencia General Papa Francisco. 5 de junio 2013. Plaza San Pedro. Recuperado el 27 de octubre de 2014. Online en: [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/audiences/2013/documents/papa-francesco\\_20130605\\_udienza-generale.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/audiences/2013/documents/papa-francesco_20130605_udienza-generale.html)
- Conferencia Episcopal de Chile. Papa Francisco: Gracias por poner ante Dios y la Iglesia el clamor silenciado de los pobres. 28 de octubre 2014. Online en: <http://noticias.iglesia.cl/noticia.php?id=26002>
- Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5453. 24 de marzo 2000.
- Proyecto de Ley de Ordenación y Gestión del Territorio, presentado para segunda discusión. 2014.
- Gonzales, Lissette y Lacruz, Tito. Política Social en Venezuela. Documento recuperado el 20 de septiembre 2014. Online en: [http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALEZ\\_Y\\_LACRUZ\\_2007.PDF](http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALEZ_Y_LACRUZ_2007.PDF)
- Fundación Democracia y Gobierno Local. Un empréstito de los que están por venir. En: Revista Democracia y Gobierno Local. No. 25, Segundo trimestre 2014. P. 23. Online en: [http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva\\_web/RDGL25.pdf](http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf)
- León González, José de Jesús y García, Yurisay. Política y gestión ambiental participativa en Venezuela. En: Revista Derecho y Reforma Agraria. Ambiente y Sociedad. Universidad de los Andes. No. 37. Diciembre 2011. Pp. 73-94. Online en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/35632/1/articulo3.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial Extraordinaria 6.015. 28 de diciembre 2010.
- Ley Orgánica para la Gestión de Competencias y otras atribuciones del Poder Popular. Gaceta Oficial No. 6.079. Extraordinario 15 de junio de 2012.
- Ministerio de Comunicación e Información. Taller de Alto Nivel “El nuevo mapa estratégico” 12 y 13 de noviembre 2004.
- Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías. Recuperado el 10 de octubre de 2014. Online en: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/01/nuevomapaestrategico.pdf>
- Plan de la Patria. 2013-2019. Gaceta Oficial Extraordinario. No. 6.118. 4 de diciembre 2013.
- Sartori, Giovanni. La democracia en 30 lecciones. Ediciones Taurus. 2000.
- Sisco Marcano, Claudia. El lado verde de CAP: nacimiento de la política ambiental en Venezuela. En: Politeia. Institutos de Estudios Políticos de la UCV. Caracas 2003. Recuperado el 20 de septiembre 2014. Online en: [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_pol/article/view/3198](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_pol/article/view/3198)



A portrait of Arnoldo José Gabaldón, an older man with glasses, wearing a dark suit, white shirt, and a patterned tie. He is smiling slightly. The background is blurred, showing other people and what appears to be a formal event. The entire image has a green tint.

# ¿Cómo es tratado el ambiente en la Gestión Urbana en Venezuela?

**Arnoldo José Gabaldón**

Ingeniero Civil. Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1977–1979) el primero de América Latina. Profesor Honorario de la Universidad Simón Bolívar, Caracas Venezuela.

# El Desastre Ambiental Urbano en Venezuela

**Arnoldo José Gabaldón**  
Coordinador del Grupo Orinoco (GO)  
arnoldojgabaldon@gmail.com

## Resumen

Se mencionan someramente las causas históricas de los problemas que afectan el urbanismo en el país y algunas situaciones negativas que tienden a prevalecer en la actualidad. Para ilustrar, se expone un muestrario de lo que se han denominado los desastres ambientales urbanos, con el propósito de su caracterización general, para señalar las intervenciones que pueden adelantarse a nivel municipal para prevenirlos o subsanar las situaciones existentes. Se incluyen conclusiones generales y recomendaciones.

*Palabras claves:* Urbanismo, Municipal, Desastres, Participación y Planificación

**Objetivo:** Conocer el estado del arte de la inclusión de la variable ambiental en la gestión urbana en Venezuela.

## I.- Introducción

Para analizar la problemática ambiental urbana en Venezuela, es indispensable tomar en consideración el proceso de ocupación del territorio y urbanización que se inicia durante el periodo colonial y progresa lentamente hasta comienzos de la explotación petrolera y el desarrollo de las primeras políticas sanitarias modernas, a la muerte del Dictador Juan Vicente Gómez, en 1936.

Lo que había ocurrido de una manera pausada a lo largo de varios siglos, siguiendo preferentemente los patrones de ordenación colonial y sin mayores impactos ambientales, se ve trastocado por el rápido crecimiento demográfico, la movilidad poblacional originada por la industria de los hidrocarburos y el proceso de urbanización acelerada que ocurre en el país a partir de la década de los años cuarenta del siglo pasado. En aquellas poblaciones que sufrieron con mayor rigor el embate de esos factores, tales como Caracas, una serie de capitales estatales y otras ciudades de menor rango, no hubo capacidad institucional, ni financiera, para haber orientado un proceso de urbanización planificado que incluyese las variables ambientales de forma aceptable. Así se gesta el origen de gran parte del desastre ambiental urbano que afecta a la mayoría de las poblaciones venezolanas en la actualidad.

La satisfacción humana frente al proceso de urbanización de una ciudad, esta íntimamente asociada a la percepción de mejoramiento de la calidad de vida que pueden apreciar sus habitantes. El ambiente urbano esta conformado por todos los elementos físicos-bióticos, naturales o contruidos y los socio-culturales que constituyen el entorno urbanizado. Una buena urbanización y especialmente la consideración de los valores estéticos y ambientales, contribuyen determinadamente a la calidad de vida de sus pobladores. La calidad de vida, no obstante, depende de un conjunto complejo de factores de los cuales algunos, como la situación ambiental, están relacionados directamente con los aspectos urbanísticos, pero otros

no. Cuando se habla de deterioro urbano, aparece generalmente en primer lugar, el deterioro de las variables ambientales.

No es la intención de esta ponencia indagar detalladamente los factores causales de la problemática ambiental urbana de Venezuela y sus secuelas, tema que en su conjunto es tratado en este foro. Sin embargo, se ha considerado conveniente presentar una suerte de guía o muestrario de lo que se han denominado las áreas más

ilustrativas del desastre ambiental urbano, citando sus aristas mas protuberantes, con el fin de señalar hacia donde debe enfocarse en el futuro la atención de los gobiernos locales interesados en mejorar la gestión urbana.

## II.- Áreas ilustrativas del desastre ambiental urbano en Venezuela

### 1.- Ausencia de planificación urbana y ecológica

Es lamentable aceptar, que a pesar de los esfuerzos realizados por el antiguo Ministerio de Obras Públicas (MOP) y posteriormente el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), para dotar de planes de desarrollo urbano local a muchas ciudades, en virtud de convenios suscritos con las respectivas municipalidades, tal objetivo estuvo muy lejos de cumplirse. Para subsanar esta situación, en 1987 fue aprobada la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, considerándose que significaba una reforma institucional muy importante, pues dotaba al Estado, a nivel municipal y nacional, de un instrumento apropiado para promover un proceso de planificación urbana acorde con los avances técnicos y jurídicos ocurridos. Este empeño tampoco ha dado sus frutos, pues en la actualidad la mayor parte de las ciudades medianas y pequeñas carecen de sus respectivos planes de ordenación urbanística y mucho menos puede decirse que adelanten una gestión urbana local aceptable.

A partir de 1992, con la aprobación de la Agenda 21, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el



La conferencia del prof. Gabaldón fue dictada por la arquitecta María Graciela Flores de Gabaldón, email: gfflores@unimet.edu.ve. Profesora y coordinadora del Postgrado de Diseño Urbano y profesora del Departamento de Ciencias y Técnicas de la Construcción de la Universidad Metropolitana (UNIMET).



Desarrollo, en Río de Janeiro, los estados participantes adquirieron el compromiso de elaborar para las ciudades las denominadas agendas locales 21. Tales instrumentos significaban la pauta para incluir la dimensión ambiental de una manera normativa y explícita en la planificación urbana. En otras palabras, aportaron la vía para adelantar una planificación urbana con sentido realmente ecológico. Miles de ciudades en el mundo se han acogido a esta disposición y cuentan en la actualidad con dichos instrumentos. No existe en Venezuela, que se conozca, un plan urbano local aprobado que cumpla con esos requisitos. La situación planteada constituye un factor causal muy importante de los desastres ambientales urbanos que se registran.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales son los siguientes:

- Inexistencia generalizada de sistemas de planificación a nivel municipal.
- La ausencia de la participación ciudadana en la planificación urbana, a través de actores representativos.
- Carencia de recursos humanos adiestrados en planificación urbana y ecológica.
- No resolver apropiadamente a nivel urbano los problemas derivados de la densificación demográfica y los conflictos por el uso del suelo y la ocupación del espacio.
- El acentuado déficit de información para este tipo de planificación.
- La omisión total de estudios del metabolismo urbano y de diagnósticos sociales y físico-naturales del entorno urbano, como elemento de juicio para la planificación ecológica.

## 2.- Inadecuada dotación y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento

Puede exponerse sin temor a equivocarse, que los mayores problemas ambientales en cualquier ciudad y especialmente aquellos relacionados con la ecología humana, están asociados a la carencia o funcionamiento deficitario o defectuoso de los sistemas de acueductos y cloacas.

Lamentablemente en Venezuela, no obstante las declaraciones oficiales de haberle dado cumplimiento a la llamadas Metas del Milenio de la Naciones Unidas del año 2000, en cuanto al abastecimiento de agua, es público y notorio que muchas zonas urbanizadas carecen del servicio, tienen un servicio discontinuo o la calidad del agua no está asegurada. La población cubierta con servicio de cloacas, es menor que la que tiene dotación de agua y solo un porcentaje reducido de las aguas cloacales son tratadas antes de ser devueltas a los cuerpos de agua receptores. Los índices de morbilidad y mortalidad por enfermedades de origen hídrico son todavía de los mayores que se registran.

La mayor parte de nuestras ciudades no disponen de redes de drenaje principal y secundario, por lo que es frecuente el anegamiento de áreas de viviendas, comercio e industrias y la trama vial en general.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Incapacidad de las fuentes alimentadoras del sistema de acueducto por no haberse ampliado oportunamente.
- Insuficiencias en la cobertura de redes de distribución de agua y cloacas.
- Inexistencias de plantas u otro tipo de tratamientos cloacales.
- Carencia de planes y redes de drenaje urbano.
- Mal funcionamiento de los servicios de acueducto y cloacas, específicamente en su operación y mantenimiento, especialmente la reparación de fugas y en las áreas de comercialización, medición y cobro, entre otros aspectos.
- Calidad del agua no asegurada por falta de control en las plantas de potabilización.

## 3.- Equipamiento urbano precario en barriadas humildes

Los testimonios más acuciantes de degradación ambiental urbana suelen encontrarse en las barriadas humildes que carecen de un buen equipamiento. En estas áreas es donde habita un mayor porcentaje de los pobladores urbanos. Además de las viviendas en situación precaria, a las cuales se hará referencia más adelante, se trata de llamar la atención sobre el déficit de infraestructura urbanística y servicios de red existente en dichas zonas. De aquí que los programas de mejoramiento de barrios tenga amplia repercusión desde la perspectiva ambiental y elevación de la calidad de vida.



*"Con la aprobación de la Agenda 21, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro, los estados participantes adquirieron el compromiso de elaborar para las ciudades las denominadas agendas locales 21. Tales instrumentos significaban la pauta para incluir la dimensión ambiental de una manera normativa y explícita en la planificación urbana. En otras palabras, aportaron la vía para adelantar una planificación urbana con sentido realmente ecológico". (Gabaldón, 2014)*

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- La ausencia de obras de urbanismo, circulación, drenaje y estabilización de taludes en los barrios humildes.
- Deficiencia de cobertura de los servicios de red: acueductos, cloacas, electricidad, gas, teléfono, entre otros.
- Déficit de obras deportivas, recreacionales y de socialización.

## 4.- Disponibilidad de viviendas higiénicamente aceptables

Desde la perspectiva del ambiente humano, la vivienda constituye un elemento absolutamente central. Un elevado déficit habitacional, como el que se tiene en Venezuela, significa un serio problema ambiental urbano. El disponer de una vivienda higiénicamente aceptable, constituye un progreso



considerable en cuanto al mejoramiento de las condiciones ambientales y por ende de la calidad de vida. De aquí que a los programas de vivienda se les atribuya una importancia tan elevada para la salud y el bienestar socioeconómico de las familias.

Sin embargo, la solución masiva de la problemática de la vivienda pasa por dos requisitos básicos. Primero, asegurar una oferta suficiente de viviendas, ejecutadas por el sector privado o publico, lo que implica la consecución del ahorro y la inversión necesaria para tal fin. Segundo, generar una demanda efectiva, apuntalando la capacidad de pago de las familias adquirentes a través del empleo estable y la asistencia de las instituciones financieras hipotecarias. Además, contar con un régimen de subsidio público suficiente para complementar la capacidad de pago de las familias de menores ingresos de manera que estas puedan acceder a sus viviendas.

Por estas razones muy someramente expuestas, a nivel municipal la solución del problema de la vivienda aporta una de las vías más efectivas para el mejoramiento de las condiciones ambientales. Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- La Insuficiencia de la asistencia financiera para construir, adquirir o ampliar las viviendas requeridas para diferentes estratos socioeconómicos.
- Asegurar la disponibilidad suficiente de terrenos para construir proyectos habitacionales, en armonía con planes de desarrollo urbano local.
- Exigencia de cumplimiento de las variables urbanas en los desarrollos habitacionales y especialmente las de carácter ambiental. En la Misión Vivienda actualmente en ejecución, este es un requisito al cual no se le ha prestado ninguna atención.

#### **5.- Manejo ambiental de las áreas o emplazamientos industriales**

A nivel urbano las mayores fuentes de contaminación ambiental suelen ser las emisiones producidas por los establecimientos industriales, los efluentes domésticos y comerciales, las emisiones causadas por vehículos automotores y la generación de basura, tema al que se hará referencia a continuación, aquí se pondrá énfasis en la importancia de establecer y hacer cumplir la normativa ambiental en lo relativo al control de la contaminación aplicable a las industrias, señalando especialmente el tema de las autorizaciones para el emplazamiento de estos establecimientos, con el fin de poner coto a los conflictos en el uso del suelo que son tan comunes, generalmente en detrimento de las zonas habitacionales.

En ello se encuentra el origen de desastres ambientales urbanos de impacto muy nocivo sobre la población y el entorno físico natural, en general. Pero la problemática ambiental ocasionada por las industrias va mas allá de la existencia de una normativa apropiada. Se requiere con la mayor prioridad, el manejo ambiental de las áreas o emplazamientos industriales individuales, lo que es frecuente en el caso de pequeñas y medianas industrias, de manera que puedan asegurarse índices de calidad ambiental aceptables en las áreas vecinas. Esto debe encuadrarse dentro de la gestión ambiental municipal al cual se hará también referencia posteriormente.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Manejo oportuno y expedito de los conflictos entre el uso industrial y los usos habitacionales y comerciales.
- Estudios para determinar el manejo adecuado de los efluentes industriales en cada localidad.
- Disposición apropiada de los desechos tóxicos y peligrosos.

#### **6.- La deficiencia de los servicios de aseo urbano**

La queja que se oye con mayor frecuencia entre los habitantes urbanos, acerca de aspectos ambientales, esta relacionada al mal funcionamiento de los servicios de aseo urbano. En eso existe alta coincidencia en Venezuela. Ello es la causa de múltiples problemas de salud pública, ya que la suciedad esta íntimamente vinculada a la enfermedad. Pero además, el mal manejo de los desechos sólidos domésticos y comerciales constituye uno de los testimonios estéticos más sintomático de una mala gestión ambiental urbana. Basta circular por las calles de muchos centros poblados u observar el paisaje de la periferia, para formarse una opinión sobre la efectividad de las autoridades municipales en cuanto al servicio de aseo urbano.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- La diferenciación entre los servicios de recolección y de su disposición final. Ambos se espera que funcionen apropiadamente.
- Inexistencia de rellenos sanitarios en muchas ciudades y por lo tanto los desechos son descargados en botaderos a cielo abierto localizados anárquicamente.
- La falta de iniciativa para ensayar métodos de reciclaje y reuso de los desechos sólidos, acordes con las condiciones socioeconómicas de las localidades.
- El equipamiento precario para efectuar la recolección, limpieza de calles y la disposición final.
- Insustentabilidad financiera del servicio de aseo urbano por los exiguos niveles tarifarios y la deficiencia de las áreas de comercialización

#### **7.- Inexistencia de gestión ambiental urbana como responsabilidad municipal**

Lamentablemente son muy pocas las municipalidades en el país, que puede decirse adelantan una verdadera gestión ambiental. El problema comienza porque no se tiene una noción clara sobre lo que significa el termino. La gestión ambiental, es su mas alto sentido, es actuar sobre los diferentes factores que determinan el metabolismo material de cada ciudad, con el objetivo de hacerlas mas sustentables ecológicamente. Se trata de actuar, sobretodo, sobre los efluentes líquidos, sólidos, gaseosos y sonoros, para mantener una calidad ambiental aceptable. Pero además, sobre la dieta o consumo de recursos naturales en su estado original, semielaborados o procesados, ya que su producción y abastecimiento suele ser también el origen de numerosas situaciones de degradación ambiental.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Inexistencia de la organización competente para atender esta problemática.
- Carencia de diagnósticos participativos que muestren toda la gama de problemas ambientales que afectan cada ciudad.
- Escasa o inexistente supervisión del cumplimiento de la normativa ambiental y de la planificación ecológica.
- No se efectúa monitoreo de la calidad ambiental.
- Falta de fijación de índices de calidad ambiental urbana: aire, agua, ruido etc.

## **8.- Déficit de espacios públicos, parques y otras áreas verdes**

Los manuales de planificación urbana hacen mucho énfasis y hasta establecen módulos de superficies de parques y áreas verdes por habitante, que deben reservarse como tales, para satisfacer los requerimientos de la población y darle belleza al urbanismo. En efecto, está comprobado ampliamente, la contribución a la percepción de calidad de vida en las personas, del paisaje natural y el acervo verde, especialmente cuando este está bien conservado y limpio.

En muchas pequeñas y medianas poblaciones se ha visto como se valoriza el urbanismo, cuando se adelanta un programa bien concebido de dotación de estos espacios. Por otra parte, suelen ser intervenciones poco intensivas en cuanto a recursos financieros, si se mantiene una concepción que privilegie las áreas cubiertas de vegetación, sobre la construcción de infraestructuras de concreto, de las cuales a veces son tan entusiastas los arquitectos. Sin embargo, una visita a numerosas poblaciones venezolanas muestra que este aspecto es frecuentemente relegado contribuyendo a la percepción de desastre ambiental urbano.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- La reserva de las áreas necesarias.
- Existencia de un buen servicio municipal de parques y áreas verdes.
- La creación de viveros bien atendidos.
- El adecuado mantenimiento de la jardinería urbana.

## **9.- Defectuosa planificación y desarrollo vial**

Es difícil concebir una intervención urbana que tenga más influencia en conformar el urbanismo, malo o bueno, de una ciudad, desde la perspectiva ambiental, que la disposición de su trama vial. Se tienen centros poblados que con nomás atravesarlos puede apreciarse el desastre que ha contribuido a generar una vialidad mal trazada, construida por retazos o de una capacidad obviamente insuficiente.

En definitiva, la red vial urbana juega un papel importante desde la perspectiva ambiental, ya que un corredor mal ubicado puede ser la causa del aislamiento entre áreas urbanizadas o de la degradación ambiental de las áreas adyacentes, al contribuir a su contaminación atmosférica o sonora. El congestionamiento del tráfico urbano que tanta incomodidad causa a los habitantes de una ciudad, puede prevenirse si se planifica la red vial con

suficiente anticipación. Igualmente, para la armonía de usos de la tierra urbanizada, la planificación y oportuna ejecución de la infraestructura vial juega un rol ambiental importante.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Ausencia de planes maestros viales.
- No ejecución de las obras previstas en los planes.
- Inexistencia de servicios de infraestructura y mantenimiento vial.
- Construcción de obras viales improvisadamente.

## **10.- Pobre equipamiento y mal funcionamiento del transporte público**

Suelen ser causa de los mayores desastres ambientales urbanos la deficiencia de sus servicios de transporte público. El mal equipamiento y gestión de estos servicios causa incomodidad a sus usuarios, congestionamiento del tráfico en los cascos urbanos e imagen de anarquía en el funcionamiento de los medios de movilización de la población. ¿Por qué no pueden establecerse estándares mínimos de confort para los vehículos de transporte público, sitios de parada fija, señalización apropiada, terminales convenientes y tarifas y subsidios al transporte cuando es el caso, aceptables tanto para los propietarios de los vehículos, como para los usuarios?. El tránsito desordenado de motorizados en las áreas urbanas se está convirtiendo en una agresión contra los ciudadanos, que por lo tanto hay que solucionar en forma satisfactoria para todos.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Existencia de una autoridad de transporte urbano que se ocupe tanto de ordenar el tránsito vehicular, como de velar por la buena prestación de los servicios de transporte público.
- Inexistencia de estímulos para mejorar la calidad de la flota vehicular de transporte público.
- Planificación apropiada del sistema de rutas urbanas y de las tarifas correspondientes.
- Adecuada dotación de la policía de tránsito.
- Supervisión frecuente del estado del parque automotriz de transporte público y las licencias aprobatorias.

## **11.- Deficiente señalización urbana**

Una característica de la mayor parte de nuestras ciudades, es la ausencia de buena señalización dentro de los perímetros urbanizados. De este detalle deriva en buena medida la sensación de desorden y caos. Contribuye a la percepción de un buen ambiente urbano, la existencia de un sistema de señalización capaz de indicarles a los ciudadanos pedestres o conductores de vehículos, a donde están en cada sitio de la ciudad y qué vía tomar para dirigirse a un destino predeterminado, esto además de numerosas instrucciones para el respeto de las normas de tránsito, rayado de vías, indicación del nombre o número de avenidas y calles y otros puntos de interés.

¿Cuánta pérdida de tiempo y riesgos innecesarios ocasionan las consultas que deben hacer los conductores para poder averiguar una dirección o tomar la ruta conveniente para llegar a un destino

o donde pueden estacionarse? Una ciudad bien señalizada da la impresión de cumplir con un orden mínimo requerido para su buen funcionamiento.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Establecer en la organización municipal y preferiblemente dentro de la Autoridad de Transporte, una unidad encargada de todo lo referente al sistema de señalización urbana.
- Determinar sistemas de identificación y numeración de calles y avenidas, cuando no los hay.
- Tener disponible talleres para elaboración de señales y equipos para el rayado de vías.
- Reglamentar la localización de señales urbanas por parte de los particulares.
- Mantenimiento de los sistemas de señalización.

## **12.- Escasa conservación de edificaciones y monumentos históricos**

La pobreza de nuestra arquitectura colonial y de las construcciones edilicias en general, ha sido posiblemente la causa del poco aprecio que siente la sociedad por la conservación de las edificaciones antiguas, de las cuales, sin embargo, muchas tienen valor histórico y cultural. Con frecuencia se aprecian cascos urbanos con ruinas o edificaciones en muy mal estado, que deberían ser rescatadas y recuperadas, ya que por ser representativas de determinados periodos tienen valor histórico y arquitectónico. En los países desarrollados suele dársele especial cuidado, calificándolos de monumentos históricos a muchos edificios, escenarios de episodios relacionados con la historia local y viviendas pertenecientes a los antepasados de personajes destacados de la comunidad. Ello contribuye a formar un patrimonio que crea identidad y sentido de pertenencia de los ciudadanos y además aporta un valioso incentivo al turismo. De aquí que debe ser asunto importante para las autoridades municipales, identificar su patrimonio histórico-cultural y establecer las ordenanzas que pauten su conservación y adecuada gestión.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Atribuir importancia a los cronistas de la ciudad y pedirle su colaboración en la identificación de edificaciones y lugares que deben recibir la consideración antes señalada.
- Preparar y aprobar las ordenanzas municipales correspondientes.
- Supervisar el mantenimiento del patrimonio histórico-cultural declarado.

## **13.- Estado del entorno físico-natural extraurbano**

La calidad del ambiente urbano esta determinado por variables presentes, tanto dentro de los perímetros urbanizados, como fuera de ellos. En efecto, una periferia conformada por paisajes agrestes, botaderos de basura a cielo abierto, cuencas que han sido deforestadas y frecuentemente quemadas, pendientes cortadas por profundas cárcavas originadas por intensos procesos erosivos y además, surcadas por vías y caminos donde se asienta la población

anárquicamente en sus orillas, entre otros signos de degradación del entorno, conspiran seriamente contra la imagen de una ciudad ambientalmente sustentables. Por eso frecuentemente cuando se viaja a una ciudad, los desastres ambientales se comienzan a apreciar antes de traspasar los límites de los centros poblados. Esto lleva a plantear que la gestión ambiental urbana no puede circunscribirse a las ciudades únicamente, sino que exige también ocuparse, a través de regulaciones y medidas, de la degradación ecológica que ocurre a su derredor.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- Coordinación de la gestión ambiental con organismos públicos como el Ministerio del Ambiente y otros, que están habilitados para actuar en la totalidad del territorio nacional.
- Diagnóstico participativo de los problemas ambientales extraurbanos, para entender sus causas y características y priorizar las acciones preventivas o remediales.
- Elaboración de planes de ordenación de las áreas rurales de los municipios.
- Promoción de programas de reforestación de las cuencas hidrográficas periféricas, y de limpieza de playas en ciudades ubicadas en zonas costeras.

## **14.- Ausencia de estudios de riesgos físico naturales y antrópicos a nivel urbano**

Puede conceptuarse como un desastre ambiental urbano en Venezuela, la carencia de estudios de gestión de riesgos físico-naturales y antrópicos y su instrumentación, en la mayor parte de nuestras ciudades. Por este motivo esta creciendo el balance anual de vidas malogradas y abultadas pérdidas económicas. Se entienden por riesgos ambientales urbanos aquellos que se generan por la interacción de una gama de amenazas naturales (sismos, deslizamientos, inundaciones) y factores de carácter antrópico (formas de urbanización, técnicas de construcción, falta de tratamiento de desechos y mala ubicación de unidades contaminantes), con el aumento de vulnerabilidades sociales y económicas de la población que habita en las ciudades (Lungu, M., 1999). Estos riesgos muestran una tendencia a incrementarse, en la medida que ocurren acelerados y anárquicos procesos de urbanización. Los que se han especializado en la elaboración de este tipo de estudios, conocen los múltiples riesgos que acechan a los asentamientos humanos y sus vulnerabilidades.

Sin la existencia de estudios de riesgo ambiental, la acción pública ante los daños humanos y de sus pertenencias, se ve limitada a un puro carácter remediatorio y no a la instrumentación sistemática de medidas de prevención para reducir la incidencia de estos desastres.

Otros aspectos relacionados con esta problemática, que originan diversos requerimientos a las autoridades municipales, son los siguientes:

- La incorporación de la gestión de riesgos en la planificación urbana, con participación de la población.
- La instrumentación de las estrategias y recomendaciones propuestas en dichos estudios.



- La coordinación permanente con organismos nacionales, que realizan estudios de riesgo ambiental o generan información útil a tales efectos.
- La creación de conciencia entre la población sobre los riesgos ambientales urbanos, de manera lograr su colaboración para prevenir o remediar sus efectos.

### III.- Conclusiones

Los denominados desastres ambientales urbanos en Venezuela, pueden ser frecuentes y de magnitud variable. En todo caso forman parte de una realidad sobre la cual las autoridades municipales están llamadas a actuar prioritariamente, en cumplimiento de su mandato legal. El objetivo de esta presentación fue ilustrar los diferentes tipos de desastre ambientales a partir de sus causas determinantes. Pero además, señalar facetas de ellos a partir de las cuales sea fácil inferir acciones específicas de mejoramiento ambiental o para evitar su replica.

El fin último es propender a que se establezca en cada municipio del país una buena gestión ambiental que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los venezolanos.

Las recomendaciones principales que se formulan se enuncian seguidamente:

- a. Establecer en todos los municipios entes encargados de adelantar una gestión ambiental sustentable.
- b. Incorporar a las comunidades en la gestión ambiental, de manera de no solo acrecentar el apoyo social a dicha actividad, sino también incrementar el conocimiento local para atender los asuntos mas sentidos.
- c. Constituir una red de municipios ambientalmente sustentables, para aprovechar la sinergia que puede generarse en beneficio de la población.

### Referencias Bibliográficas

- Lungo, M. 1999. Grandes Proyecto Urbanos: Una Visión. General. Urbana; Vol 10, No 37.





# ¿Cuáles deberían ser los nuevos enfoques de la planificación estratégica urbana para alcanzar una gestión ambiental urbana sostenible?



## **Loraine Giraud**

Urbanista con Master en Gerencia Ambiental y candidata a Doctora en Desarrollo Sostenible. Profesora adscrita al Departamento de Planificación Urbana. Miembro del Grupo de Investigación Vida Urbana y Ambiente (VUA). Universidad Simón Bolívar. Caracas. Venezuela

# Nuevos enfoques de la planificación, estrategias e instrumentos de la gestión ambiental urbana

Loraine Giraud Herrera  
Profesora dedicación integral USB  
lgiraud@usb.com

## Resumen

Los nuevos enfoques de la planificación y gestión ambiental urbana en Venezuela implican reconocer todos los factores que intervienen e interactúan en el proceso estratégico del desarrollo de las ciudades. Desde cómo influyen los impactos de la globalización en la ciudad, el modelo de ciudad sostenible, el concepto de ambiente urbano, las variables ambientales urbanas, hasta las diferencias de los tipos de planificación normativa, estratégica, táctica, operativa y situacional a ser aplicadas en el ámbito urbano. Una vez aclarados estos aspectos es necesario comprender la situación actual en materia de planificación ambiental urbana y poder realizar un balance de los aciertos y desaciertos para determinar ¿Quiénes y cómo deben actuar en una gestión ambiental urbana más eficaz y exitosa?. La formulación e implantación de un plan estratégico situacional ambiental urbano con una amplia participación de los actores locales y con la aplicación de instrumentos normativos, generadores de conocimiento, informativos, evaluativos, educativos, legales, organizativos, económicos-financieros, de gestión de programas, proyectos y acciones podría coadyuvar a construir unas ciudades más justas, incluyentes, competitivas y respetuosas con el ambiente en el marco del desarrollo sostenible.

**Palabras claves:** Nuevos Enfoques de Planificación Urbana. Instrumentos de Gestión Ambiental Urbana

**Objetivo:** Socializar el conocimiento de nuevos enfoques de la planificación y gestión ambiental urbana y su relación con la gestión urbana.

## I.- Impactos de la Globalización en la ciudad

El proceso de globalización a nivel mundial ha generado impactos globales, regionales y locales en los sistemas económicos, sociales, ambientales, urbanos, políticos e institucionales. Estos impactos de la globalización a nivel de la ciudad, con gobiernos locales frágiles y fragmentados, especialmente en América Latina, donde el proceso de descentralización está más avanzado en unas ciudades más que otras, requieren de actuaciones y formas de gestión más integrales y locales. Como lo señala Borja (2014), la profunda crisis de las políticas locales de “reproducción social”, para satisfacer las necesidades básicas de viviendas, redes, equipamientos, entre otros y propiamente el hábitat urbano, han conformado nuevos espacios locales, macro-regiones y espacios territoriales de producción de bienes y servicios.

Las ciudades se han conformado en un tejido vivo, dinámico y cambiante que exige nuevas formas de planificar y gestionar estratégicamente la ciudad, que cumplan con características de flexibilidad y adaptabilidad en el propio proceso, con fuentes de información actuales que permitan realizar visiones compartidas a futuro y con actores líderes comprometidos en el logro de una ciudad más habitable y vivible.

Borja (2014) señala que el plan estratégico ha sido un instrumento operativo para aquellas ciudades que quieren y desean competir por un mundo globalizado con un discurso “hipercompetitivo”.

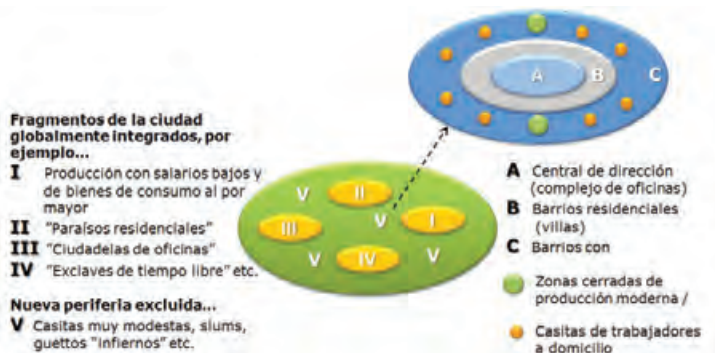
*(...) Un tipo de plan no normativo, que favorece tanto una concertación de cúpulas políticas con cúpulas económicas con un amplio proceso participativo y que puede convertirse un proyecto político transformador de la ciudad o derivar en una cortina de humo llena de buenas intenciones sin otra función que legitimar las prácticas de poder (Borja, 2014, p.43)*

La competitividad internacional ha generado asimetrías y desequilibrios propiamente en las ciudades, la inclusión parcial de la población en las comunicaciones globales y en actividades competitivas, los escenarios de incertidumbre y riesgo, han provocado crisis en economías tradicionales y muy precarias. Los procesos de reestructuración económica que los países, regiones y ciudades, se han visto obligados a modificar su propio sistema económico, en función del posicionamiento a nivel internacional e incluir la producción y venta de los bienes y servicios territoriales.

A nivel urbano se han formado unas ciudades discontinuas, con una lucha interna entre las zonas especializadas y marginadas, en sus centros cívicos más fuertes, modificando la lógica de los mecanismos de la gestión pública del espacio urbano, inclusive la alta variabilidad de la rentabilidad de los usos del suelo, generándose nuevas centralidades urbanas y una modificación físico-espacial y funcional de las estas.

Scholz (2000, c.p. Heineberg, 2005) destaca que la ciudad se ha fragmentado a escala global y funciona integralmente con sectores y espacios urbanos, a su vez aislados pero que paradójicamente interactúan, por ejemplo: sectores urbanos con producción de salarios bajos y con bienes de consumo al por mayor, “paraísos residenciales”, “ciudadelas de oficinas”, “enclaves de tiempo libre”, con una nueva periferia excluida dentro de la propia ciudad, compuesta por casas modestas, sectores populares, guettos, etc. A su vez, con centrales de dirección o complejo de oficinas, urbanizaciones estrictamente residenciales y zonas cerradas con producción moderna del espacio. Las diferentes interacciones que se producen en la propia fragmentación de la ciudad y su contexto, así como en las islas que se desarrollan dentro de ésta, demanda soluciones y alternativas de planificación y gestión urbana que respondan a la problemática actual.





**Figura:** Fragmentos de la ciudad producto de la globalización  
**Fuente:** Scholz (2000) citado por Heineberg (2005)

La comprensión y entendimiento de la ciudad latinoamericana difusa y discontinua y más aún, nuestras propias ciudades venezolanas con el lente de la globalización, sus posibles impactos económicos y de la reestructuración de la base económica local, regional y global, exige desarrollar nuevas formas de aproximación con métodos de planificación más innovadores, democráticos adaptados a la problemática global y local.

## II.- Diferencias entre planificación y gestión operativa, normativa, táctica y estratégica

Antes de profundizar en la situación actual de los procesos de planificación urbana en Venezuela, es necesario aclarar algunos conceptos y las diferencias de los tipos de planificación, para poder comprender la situación actual, las restricciones y las limitaciones a las que hemos sido sometidos por no incorporar en las ordenanzas locales, guías y reglamentos, la elaboración de un "menú a la carta" o un "traje a la medida" de diferentes planes urbanos, que atienda a la problemática particular de cada ciudad, ajustada al enfoque, lógica, escala y resultados que se desean obtener.

Actualmente, existen ciertas evidencias que denotan los cambios de paradigma en cuanto a la planificación. En la siguiente tabla, se presenta el cambio del modo de concebir y de hacer los procesos de planificación.

CAMBIO DE PARADIGMA	DE	HACIA
Objetivo	Hacer un plan	Desarrollar procesos
Orientación temporal	Reactiva	Prospectiva
Tipo de planificación	Normativa	Participativa
Modo de producción	Desde la oficina	En interacción con actores
Rol del planificador	Técnico	Tecno-político y social
Análisis	Lineal-extrapolativo	Situación
Frecuencia	Puntual-ocasional	Permanente
Horizonte temporal	Corto plazo (3 años)	Mediano y largo plazo (10 años)
Visión profesional	Unidisciplinario	Interdisciplinario
Énfasis temático	Infraestructura física	Desarrollo integral
Elaboración	Predominio técnico	Construcción social

**Tabla 1:** Cambios de paradigma de la planificación

**Fuente:** Tomado de <http://www.oocities.org/es/aryelitelvelardes/planb/t1/t1.htm>

En líneas generales, el proceso de una planificación normativa se centraba en el propio producto -el cual era el plan-, centrando todos los esfuerzos para el logro, ahora lo más importante es el desarrollo de los de los procesos inherentes a la planificación, más participativa, viable, estratégica y de construcción social con un alto contenido de desarrollo integral, desarrollando

métodos prospectivos con análisis situacionales y un balance más técnico-político que exclusivamente técnico, interactuando con los propios actores con un enfoque interdisciplinario.

Estos cambios de paradigmas ameritan internalizarlos y vincularlos con los procesos de planificación urbana, ya que requiere nuevos modos de actuar para poder obtener nuevos y mejores resultados.

Es interesante destacar las diferencias entre la planificación normativa y planificación estratégica para no incurrir en ciertos errores u omisiones acerca de las diferencias, ya que el abordaje y la aproximación de los planes urbanos dependerá su grado de éxito si se incluyen desde el inicio, el estudio de todos los factores y las variables internas y externas que pueden influir y afectar el desarrollo del plan.

Aspectos	Diferencias	
	Planificación normativa	Planificación estratégica
<b>Enfoque de sistemas</b>	Dependiente de la fuerza que lo planifica. Controlado desde afuera. Visión parcelada de la realidad	Capaz de autorregularse. Visión más global y amplia incorporando los actores en el proceso de toma de decisiones
<b>Norma</b>	Racional y coherente	Proceso constante de alternativas y trayectorias
<b>Objetivos y metas</b>	Objetivos precisos formulados por el sujeto planificador en un plazo fijo	Metas conflictivas dentro de un logro mayor
<b>Actores y participación</b>	No considera su existencia. Los actores económicos son considerados como categorías económicas-estadísticas. Participación es tardía y difusa	Desde el inicio considera a los tipos de actores a favor o en contra (oponentes). Participación temprana y focalizada
<b>Datos de planificación</b>	Exactitud numérica	Mayor interés en el significado de la información procesada
<b>Magnitud del plan</b>	Programas y proyectos concretos limitados a circunstancias específicas	Grandes perspectivas, amplios enfoques y lineamientos estratégicos
<b>Sectores</b>	Sectores se suman al conjunto	Solamente sirven de referencia. Totalidad integrada y relacionada
<b>Plazos</b>	Los planes a corto, mediano y largo plazo suelen no tener una estrecha relación	Suelen tener una estrecha relación
<b>Cronología</b>	Tiempo rígido. El plan depende del tiempo. Variable exógena al proceso	Tiempo crítico y plazos flexibles. Variable endógena al proceso
<b>Publicidad</b>	Puede ser publicado en su totalidad	Existen aspectos que no pueden ser divulgados. Libertad de acción
<b>Incertidumbre</b>	Tiende a reducir la incertidumbre. Cuando se ejecuta el plan con los recursos	Tiende a reducir la incertidumbre. El oponente puede ejercer la presión sobre el mismo objetivo
<b>Trayectoria</b>	Formula objetivos con trayectorias fijas. Medidas para ejecutar la norma	Formula objetivos con diversas trayectorias tanto para cumplir con los objetivos y las dirigidas a observar el oponente
<b>Uso del poder</b>	Poder permanece estable en el proceso en función de la autoridad competente	Poder se evalúa permanentemente para determinar las fuerzas de los actores en función del logro del objetivo en conflicto
<b>Viabilidad política</b>	No presenta una mayor relevancia en cuanto al plan. Es considerado un factor exógeno al plan	Es considera una parte interna del plan. La construcción de la viabilidad política
<b>Uso de los medios</b>	No incluye otros medios que la propia acción política	Usa los medios como la continuación de la política
<b>Vulnerabilidad</b>	Atiende a las debilidades intrínsecas del plan. Proceso es lineal	Atiende a la vulnerabilidad propia y la del adversario en un marco institucional multidireccional
<b>Niveles de realización</b>	Cumplimiento de los objetivos mediante la aplicación de una norma racional.	No se trata únicamente de cumplimiento de los objetivos sino de la construcción de la viabilidad necesaria para alcanzarlos
<b>Generación del cambio</b>	Mantiene el equilibrio del sistema y no presenta efectos de transformación	Propone esquemas para producir cambios institucionales
<b>Enteplanificador</b>	Actor técnico	Actor activo con amplia capacidad de compromisos y decisión
<b>Plan</b>	Libro que se elabora con cierta periodicidad. Predominio del producto	Marco estratégico de alto nivel que se encuentra en un procesodinámico de evaluación. Predominio del proceso

**Tabla 2:** Diferencias entre la planificación normativa y la planificación estratégica  
**Fuente:** Adaptado de Corredor (1986), Moyer (1989) y Güell (2006).

Lamentablemente en Venezuela, a nivel municipal el balance es sumamente negativo, los municipios cuentan con muy pocos planes aprobados bajo un enfoque normativo, es decir, con el paradigma anterior y ha sido la metodología comúnmente utilizada

en la planificación urbana en Venezuela. Según Bolívar (2010) apenas el 3,88% (14) de los municipios cuentan con planes urbanos aprobados, 2,39% (8) planes se encuentran en elaboración, 25,97% (87) planes se encuentran concluidos pero no aprobados y el 67,76% (227) municipios no cuentan con instrumentos de planificación. Situación que amerita urgentemente un proceso de reflexión y de revisión exhaustiva, analítica, crítica y propositiva, para establecer ¿cuáles podrían ser los mejores mecanismos y las metodologías de planificación a ser implementadas a nivel municipal, bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental urbana?

Bajo el enfoque estratégico, en Venezuela se cuentan con muy pocas experiencias, al menos que se conozca, el Plan Estratégico de Barquisimeto, el Programa para el Desarrollo Estratégico de Barquisimeto (2004-2008) y los Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. En términos comunicacionales se desconoce los procesos de seguimiento, evaluación y ajustes de cada uno de estos planes estratégicos. La planificación de situaciones o situacional fue planteada por Carlos Matus, en la década de los años 70, y define la situación como un sistema integrado por la genosituación y la fenosituación. La genosituación consiste en analizar tres ejes básicos: la estructura económica y social, político-jurídica y la ideológica, mientras que la fenosituación comprende la realidad visible, los hechos y la percepción directa, entre otros. La genosituación constituye las “leyes básicas de organización del sistema”, mientras que la fenosituación abarca la fenoproducción que responde a la producción de los hechos y sus interrelaciones y la fenoestructura corresponde a las relaciones entre los hechos acumulados que podría desencadenar en otros hechos de naturaleza distinta (Corredor, 1986).

El enfoque situacional planteada por Matus, evalúa dos tipos de eficacia a nivel de la trayectoria de los proyectos, la direccional y la procesal. La eficacia direccional mide si se cumplió los objetivos (imagen objetivo), mientras que la eficacia procesal mide la secuencia ordenada y sucesiva de los diferentes proyectos en el propio proceso, para el cumplimiento de los objetivos.

Además, la planificación situacional muestra las diferentes interacciones en función de la fuerza, poder, presión e intereses entre los diferentes actores o grupos de interés (stakeholders), como parte del ejercicio de la planificación mediante el análisis de las situaciones del contexto en que se desarrolla la ciudad. Es considerado un enfoque de la planificación que toma en cuenta el ambiente de conflictos donde coexisten las presiones y fuerzas económicas, políticas, sociales y ambientales que luchan por sus propios intereses y la satisfacción de sus necesidades. Una de las características en la previsión de futuro, es la gestión del riesgo y de la incertidumbre ante factores externos que no pueden ser controlables.

La planificación normativa es considerada un proceso lineal y secuencial donde comprende desde el diagnóstico o evaluación del objeto estudiado, en este caso la ciudad, el municipio o un sector urbano específico. Luego, el proceso de diseño de propuesta o lineamientos de desarrollo, a partir de escenarios prospectivos, con un proceso de ejecución y posteriormente una etapa del propio producto del Plan. A nivel urbano, en el marco venezolano, serían las cuatro (4) etapas del proceso de elaboración y contenido de los planes urbanos (planificación) establecidas por las guías MINFRA (2003). (1) La primera fase: Análisis preliminar, el cual consiste en recopilar los antecedentes y los lineamientos superiores de planificación; (2) la segunda fase: consta en evaluar el objeto de estudio, con un diagnóstico urbano, físico, social y económico con su respectiva síntesis; (3) la tercera fase comprende la opción de desarrollo o la propuesta con el programa de actuaciones urbanísticas y (4) la cuarta fase, es propiamente el resultado, el producto del Plan con la memoria descriptiva, la resolución (POU, PP), la ordenanza (PDUL, PE), propiamente para el caso que corresponda.

La planificación situacional cuenta con una propuesta referencial para la elaboración de los planes: lineamientos generales del plan; análisis de escenarios (situacional); pronóstico; análisis de la factibilidad general; diseño de las estrategias; formulación de la decisión; coordinación de la implementación; ejecución de los programas y control de las decisiones (Corredor, 1986, p.75).

La planificación situacional se enmarca en la planificación estratégica, tomando en consideración los siguientes aspectos: Los actores que participan en la propia situación (poder, capacidad de influencia, etc.), la situación inicial y la situación objetivo o deseada, el diseño de los proyectos necesarios para formular la direccionalidad y el cambio de situaciones deseado y la construcción de la viabilidad política a los proyectos (Moyer, 1989).

La planificación estratégica es definida como: “(...) una superación dialéctica y constructiva de la planificación ortodoxa, tradicional o normativa” (Moyer, 1989, p.108). Los aportes de la planificación situacional a la planificación estratégica

radica en incorporar aspectos del orden social en cuanto al concepto de situación, que se entiende como la interpretación de la realidad por un actor social, que pueden generarse cambios en la fenoproducción, fenoestructuras y genoestructuras, así como en la necesidad de construir la viabilidad de los planes y proyectos (Moyer, 1989). Adicionalmente, es bueno aclarar el proceso evolutivo que ha tenido la planificación estratégica, desde la concepción de los militares en sus prácticas de estrategias en sus guerras hasta la planificación estratégica creativa y participativa.

Comencemos por la planificación estratégica planteado por los militares, desde el siglo IV a.c., con Sun Tzu, en su libro del “Arte de la Guerra”, la cual desarrolla 13 capítulos, desde la evaluación de la situación, del enemigo y los recursos, hasta las medidas y estrategias para atacar al propio enemigo, así como las propuestas de Karl Von Clausewitz. Estas estrategias han migrado y se han adaptado al campo empresarial. Luego a principios del siglo XX hasta comienzos del siglo XXI, se plantearon fundamentos de la gestión empresarial (Weber, Fayol y Taylor), la gestión basada en el control del presupuesto (en base a la experiencia militar), la planificación a largo plazo (Sloan y Drucker), la planificación estratégica corporativa (Ansoff, Chandler y Porter), la Gestión estratégica (Ansoff, Peters, Pascale) y finalmente la planificación creativa y participativa (Prahalad y Hamel).

En la actualidad a nivel de ciudades, el enfoque de la planificación estratégica, aunada con la creativa y la participativa, es la que están utilizando y dando ciertas garantías o evidencias empíricas de éxito en la concreción y gestión de proyectos urbanos estratégicos. A nivel empresarial, la planificación estratégica es definida como:

*El modo sistemático de gestionar el cambio en la empresa con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptarse al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios. En otras palabras, se trata de un proceso reflexivo y creativo que da lugar a una serie de estrategias para que la empresa mejore su posicionamiento, teniendo en cuenta sus puntos fuertes y débiles presentes así como los retos y oportunidades futuras (Fernández Güell, 2006, p.46)*

Dentro de la planificación estratégica, existen dos niveles: la planificación táctica y operativa. La planificación táctica recoge los lineamientos establecidos a nivel de la planificación estratégica vinculados con los principales sectores o áreas de la ciudad y a la gestión más efectiva de los recursos. La planificación operativa se refiere a los lineamientos establecidos en la planificación táctica con la especificidad de la asignación de tareas o actividades específicas con los responsables en cada unidad organizativa de las instituciones locales. Podría acotarse que deberían adecuarse a los planes operativos anuales, conocidos comúnmente como “POA” (Plan Operativo Anual).

El traslado y la adaptación del concepto, método e instrumentos de la planificación estratégica empresarial a las ciudades, ha conllevado a comprender ciertos paralelismos entre ambas para poder diseñar planes, estrategias, programas y proyectos estratégicos señalados por Fernández Güell (2006) en cuanto a la empresa y la ciudad.

Aspectos	Empresa	Ciudad
Propiedad	Accionistas	Ciudadanos, empresas e instituciones
Alta dirección	Consejo de Administración	Alcaldías
Productos	Bienes o servicios	Empleo, servicios y calidad de vida
Clientes	Consumidores de bienes y servicios	Ciudadanos, inversores, turistas y visitantes
Competidores - Colaboradores	Otras empresas	Otras ciudades

**Tabla 3:** Paralelismo entre empresa y ciudad  
**Fuente:** Fernández Güell (2006).

Según Venezuela Competitiva, las bases para una buena planificación estratégica a nivel de las empresas, permite definir estratégicamente el rumbo que podría tener la organización con la gerencia profesional, que implica desarrollar una misión y visión, simbolizada por una pirámide que partiendo de la cúspide con la propia definición de la misión y visión, y descendiendo con el planteamiento de los objetivos y estrategias, la formulación y seguimiento de los planes de acción y la ejecución de los programas y proyectos en las respectivas unidades operativas, permiten estructurar el sistema de planificación estratégica. Si se traslada este sistema hacia el ámbito urbano podría definirse de la siguiente manera:

- Definición de la visión y misión de la ciudad.
- Definición de los valores: factores atractores de la ciudad.
- Análisis de los factores externos e internos urbanos.
- Definición de los objetivos en función del cuadro de mando de gestión integral. o balanced scorecard urbano.
- Formulación, ejecución seguimiento y control de los planes operativos, programas específicos, proyectos y acciones urbanas.
- Implantación de los sistemas de evaluación y control a través de los procesos de auditoría urbana, índices, indicadores y certificaciones.

Fernández Güell (2006), define la planificación estratégica de ciudades como:

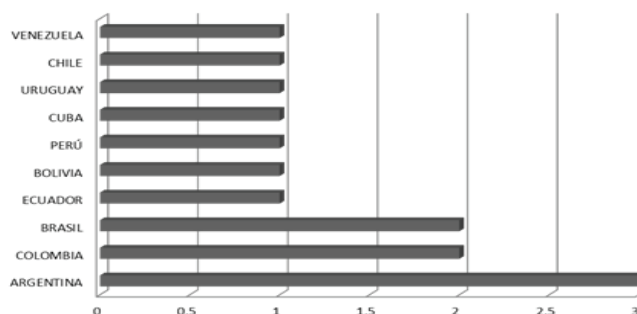
*(...) Un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso. (Fernández Güell, 2006, p.55)*

Las características de la planificación estratégica de ciudades son las siguientes: 1) definición de un modelo de desarrollo urbano que integre la sostenibilidad ambiental, social, económica y político-institucional; 2) formulación de una visión compartida a largo plazo; 3) Comprensión y caracterización del entorno geopolítico, socioeconómico y ambiental; 4) entendimiento de las

relaciones entre el sistema de ciudades; 5) estructura de una oferta urbana competitiva; 6) concentración en temas críticos; 7) importancia en la prospectiva; 8) Enfocada en la acción y ejecución; 9) flexibilidad en el proceso de toma de decisiones; 10) procesos participativos de los actores locales y 11) procesos de adecuación y modernización de las instancias de gobierno locales. Estas características de la planificación estratégica de ciudades, agregándoles el factor situacional y las variables ambientales urbanas se estarían apuntando a un plan integral adaptado a los nuevos enfoques con estrategias innovadoras.

### III.- Situación actual

A nivel de ciertos países de América Latina, existen como antecedentes más de 46 planes estratégicos de ciudades. En la actualidad, el 57% de los Planes Estratégicos de Áreas Metropolitanas se encuentran en ejecución, mientras que el 21,5% se encuentran en revisión y elaboración y el 21,5 % restante no cuentan con planes estratégicos vigentes. La planificación urbana en Venezuela ha sufrido pocos cambios, en sus propios enfoques, procesos, resultados y productos, generando una propia inercia en el proceso de formulación de los planes con resultados poco exitosos.



**Figura 2:** Planes Estratégicos de Áreas Metropolitanas en América Latina

Para el Área Metropolitana de Caracas (AMC) conformada por sus 5 municipios (Libertador, Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo),



se han realizado 11 planes normativos sin aprobar (3 planes de desarrollo urbano local-PDUL- y 8 planes especiales –PE-) y un (1) plan estratégico para el AMC. Esta situación en donde se han invertido grandes cantidades de esfuerzos y recursos no se han obtenido los resultados deseados y no han sido eficaces en el cumplimiento de los propios objetivos de la planificación urbana.

La guía de elaboración del Plan de Ordenación Urbanística elaborada por el Ministerio de Infraestructura define la planificación urbanística como: “parte del proceso de Ordenación del Territorio, tiene como objetivo la distribución del espacio de manera coherente y organizada con el fin de proveer a la comunidad de un medio físico apropiado para el desarrollo de las actividades urbanas” (MINFRA, 2003). Estas guías de elaboración de planes urbanos se consideran prácticamente obsoletas, si se comparan con los nuevos enfoques de planificación estratégica y situacional que se están aplicando actualmente en las ciudades de América Latina.

En el contexto venezolano, la situación actual de los planes urbanos en cuanto a la inserción del componente ambiental, ha sido muy deficiente, el ambiente urbano, los procesos de planificación y gestión ambiental urbana y la consideración de la calidad ambiental urbana, han estado ausentes o débilmente tratados en el ejercicio de la planificación urbana en Venezuela. Además, ha existido un divorcio entre la planificación y la gestión urbana, con enfoques y métodos que no han sido realmente efectivos.

Si se revisan detenidamente las guías de elaboración de planes urbanos elaborados por el Ministerio de Infraestructura (2003), se observa un enfoque normativo en el proceso de elaboración de planes y los componentes estrictamente ambientales se reducen a los aspectos físico-geográficos (características del relieve, características geológicas, tipos de suelo, condiciones climáticas, condiciones hidrográficas, cubierta vegetal y uso detallada de la tierra), análisis de riesgos (amenazas, vulnerabilidades, escenarios de riesgos y planes de emergencia), servicios de infraestructura (acueducto, cloacas, drenajes, sistema eléctrico, telecomunicaciones, desechos sólidos) y patrimonio pero sin considerar algunos componentes ambientales, en su ciclo o gestión integral tales como: gestión hídrica o ciclo integral del agua, biodiversidad urbana, calidad del aire, ruido, ecosistemas terrestres, metabolismo urbano, cambio climático, huella ecológica urbana, entre otros y los posibles impactos ambientales actuales y a futuros, dependiendo de las propuestas, programas y proyectos planteados en el propio plan, incluyendo la memoria descriptiva, la resolución, el programa de actuaciones urbanísticas y la ordenanza de zonificación (para el caso del PDUL).

A nivel de la información ambiental de las ciudades en Venezuela, se cuenta con poca información actualizada que esté accesible a los actores políticos, sociales y técnicos. Si bien se disponen de estudios específicos en materia de riesgos y metabolismo urbano para el AMC, por ejemplo. No se posee un sistema de información ambiental georreferenciada de las ciudades y municipios del país. No obstante, se cuenta con la siguiente información que podría considerarse como el punto de partida para poder sistematizar la información ambiental urbana en Venezuela:

**1.-** El Instituto Nacional de Estadística (INE) elaboró un Índice de Calidad Ambiental (ICA) que desarrolló para las ciudades venezolanas para los años 2005 y 2006, donde se clasificaban en base a tres (3) criterios: 1) la evaluación ambiental de c/u de las ciudades; 2) la calidad de la ocupación; y 3) el perfil socio-demográfico. Además, posee una sección de medio ambiente urbano con información a nivel estatal y a nivel nacional, a lo que se refiere al consumo aparente, producción e importación de papel (2003-2009), parque automotor en circulación, según tipo (2000-2011), parque automotor en circulación, por tipo, a nivel estatal (2011) y total de residuos y desechos sólidos recolectados a nivel estatal (2008-2011).

**2.-** Indicadores relacionados con los residuos recolectados por Municipio (2006-2010)

**3.-** Indicadores relacionados con aire y atmósfera (2007-2011). Concentración promedio anual de partículas totales suspendidas (PTS), plomo en partículas totales suspendidas, material particulado (PM10) en el aire, en apenas en 4 ciudades, AMC, Valencia, San Cristóbal y Barcelona-Puerto La Cruz.

**4.-** Resultados del último censo (2011) REDATAM a nivel estatal, municipal y parroquial. En cuanto a las características de las viviendas, hogares y personas, información sumamente útil para determinar algunas condiciones ambientales y estructurales con que puede contar las ciudades en Venezuela.

**5.-** El Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda; anteriormente el Ministerio Poder Popular del Ambiente cuenta con información estadística no actualizada de indicadores ambientales y desarrollo sostenible. Principalmente los indicadores relacionados con la proporción del territorio nacional que cuenta con Planes de Ordenamiento Territorial, Índice de Calidad del Aire en base a Partículas en algunas ciudades, Índice de Calidad del Agua sin uso definido según cuerpo de agua, población urbana con acceso a fuentes mejoradas de agua potable, proporción de aguas residuales que recibe tratamiento de la Cuenca del Río Guaire y residuos sólidos per cápita recolectados y dispuestos adecuadamente por día.

**6.-** Estudios específicos ambientales realizados para algunas ciudades.

Esta información e indicadores podrían constituirse la línea base de la información ambiental urbana que en materia del diseño de políticas públicas, planes, programas y proyectos ambientales urbanos, sería de gran utilidad para evaluar la situación actual (diagnóstico) de los municipios y ciudades de Venezuela.

En síntesis, las principales debilidades de la situación actual en materia de la planificación ambiental urbana serían las siguientes:

- Concepción débil en el abordaje del ambiente urbano.
- Excesiva descripción sin explicación de la causalidad o de las relaciones entre las diferentes variables sociales, económicas, políticas, institucionales, ambientales y urbanas en el marco del desarrollo sostenible urbano.
- Deficiencias de enfoques y metodologías de investigación cuali-cuantitativa para la identificación de los diversos problemas ambientales urbanos.

- Ausencia de evaluación de impactos ambientales de carácter estratégico en las instancias de la formulación y gestión del plan urbano.
- Falta de comparación y contrastación de criterios e indicadores de evaluación, desempeño, control y seguimiento a nivel ambiental y urbano.
- Falta de integralidad multidimensional en el ejercicio de la planificación urbana ambiental.
- Ausencia de un análisis estratégico-situacional en el proceso de formulación y gestión de planes urbanos y con prácticas meramente normativas.
- Suele no existir voluntad política para planificar. Los costos y beneficios políticos traducidos en un plan de mercado político son elementos ausentes en el proceso de planificación, por lo que el actor político, prefiere no planificar y actuar.
- El sistema nacional de planificación es muy débil (entes aislados) y los planes de ordenamiento territorial y sectoriales se encuentran desactualizados y no existen mecanismos para la evaluación de la gestión de estos planes.
- Inexistencia de metodologías de planificación que aborden suficientemente la complejidad, la incertidumbre y el conflicto urbano.
- La calidad de los planes es baja, en cuanto a su aprobación.
- Debilidad en el enfoque participativo.
- Ausencia de la dimensión ambiental en el proceso de planificación.

#### **IV.- Enfoque, métodos y estrategias de la planificación y gestión ambiental urbana**

Las soluciones de carácter estratégico para la planificación y gestión ambiental urbana requieren de nuevos enfoques, tales como: modelos de ciudad sostenible, ejes estratégicos e incorporar la planificación estratégica-situacional en su proceso de formulación.

El modelo de la ciudad sostenible implica repensar la ciudad de manera global, integral, transversal y transgeneracional, con el enfoque de territorios sostenibles, la planificación y diseño tomando en consideración la naturaleza y los ecosistemas de soporte, el ecourbanismo, el urbanismo de 3 niveles, el urbanismo sostenible y los principios de nuevo urbanismo, así como los instrumentos de gestión ambiental, como las Agenda 21 Locales.

Ajustándonos con los principios establecidos y adaptados al contexto latinoamericano de la Nueva Carta de Atenas (2003), la Carta de Aalborg (1994) y los compromisos de la Carta de Aalborg (2004), la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (2004), la Carta de la Tierra (2000) y Ética para la sustentabilidad: Manifiesto por la vida (2002). Son principios y conceptos establecidos en estos instrumentos internacionales que orientan la actuación desde el punto de vista ético en el campo de la planificación y gestión ambiental urbana.

Los ejes estratégicos en las ciudades, deberían estar vinculados al desarrollo sostenible, la sostenibilidad ambiental, equidad e inclusión social y competitividad en un marco de gobernabilidad e institucionalidad democrática, operando a tres niveles planteados por Fernández Güell (2006): 1) fines: con la definición de la visión y estrategias; 2) funciones: la definición de los procesos operativos y las competencias organizativas y 3) medios: tecnológicos, recursos y capital social. Tomando en consideración que las

ciudades y regiones se encuentran compitiendo entre sí, la ciudad vista desde la perspectiva organizacional, como una empresa y las ejecuciones de los proyectos y acciones estratégicas urbanas.

La planificación estratégica-situacional en función del modelo de ciudad sostenible, requiere que sean procesos de planificación inductivos y deductivos, incluyendo la construcción de la viabilidad política, social, económica, ambiental, participativa y creativa a diferentes niveles: estratégico-situacional, táctico y operativo.

#### **V.- instrumentos de la planificación y gestión ambiental urbana**

Los instrumentos de la planificación y gestión ambiental urbana comprenden desde la formulación de lineamientos para la planificación y gestión ambiental urbana, la definición de las variables ambientales urbanas, la formulación del plan estratégico ambiental urbano, la aplicación de los mecanismos de gestión, como la Agenda 21 y el proceso de implantación del plan estratégico ambiental urbano.

Seisdedos (2007) y Rueda (1999), plantean que los lineamientos necesarios en la planificación y gestión urbana serían los siguientes:

- Sostenibilidad
- Convergencia necesaria entre los objetivos de ciudad
- Talento, Tecnología y Tolerancia: se ofrece un “mix” o una mezcla de usos del suelo, actividades urbanas y elementos claves en una ciudad actual
- Participación ciudadana
- Definición de un modelo de ciudad compacta
- Metabolismo urbano
- Iniciativa, imaginación e innovación (3I)
- Espacio público
- Desarrollo de nuevas formas de colaboración y alianzas públicas-privadas
- Herramientas para la toma de decisiones en materia de la gestión urbana con estrategias innovadoras en procesos, tecnología, organización y productos.
- Redes y nodos de economía global y constituyendo una nueva forma de gestión urbana.

Cada uno de los estos lineamientos responden a las dimensiones de la sostenibilidad urbana; si lo adaptáramos al contexto venezolano, faltaría por incluir, la integración con los sectores populares, los riesgos socionaturales y tecnológicos, los problemas de inseguridad y violencia, así como controlar los límites de la ciudad difusa, la excesiva centralización en la toma de decisiones y los desequilibrios territoriales en la ocupación del territorio, entre otros.

En cuanto a las variables ambientales urbanas, si bien no se encuentran definidas en la legislación venezolana, si se pretende mencionarlas en función de una revisión sistemática producto de diversas investigaciones. Una vez identificadas, se podrán evaluar y definir posibles lineamientos, planes, programas y proyectos estratégicos de actuación a nivel ambiental urbano. Estas son:

**1.- Complejidad de la ciudad:** comprende la diversidad de los usos e intensidades del suelo urbano (densidades) para determinar los posibles impactos ambientales urbanos.

**2.- Ocupación del suelo: Compacidad – Edificación (ACV).** Consta de la morfología y estructura urbana de ocupación del suelo en función de la relación de los espacios libres y construidos, así como el análisis del ciclo de vida de los materiales utilizados en las edificaciones.

**3.- Movilidad y servicios:** la infraestructura de movilidad y de redes de servicios de aguas blancas, aguas servidas, gas, energía eléctrica, recolección y disposición de residuos y desechos sólidos y telecomunicaciones.

**4.- Espacio público, espacios verdes y habitabilidad:** espacio abierto de uso público (parques, plazas, aceras, etc.) incluyéndolas áreas protegidas en sectores urbanos, como parques nacionales, monumentos naturales, entre otros., donde se preserve la biodiversidad urbana, el arbolado urbano con la conformación de posibles corredores ecológicos, los niveles de confort y microclima urbano.

**5.- Biodiversidad urbana:** constituye el patrimonio natural global, la variabilidad de organismos vivos de los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos, incluyendo la diversidad de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (Ayuntamiento de Barcelona).

**6.- Paisaje urbano** consta del resultado de interacción entre el espacio urbanizado, el uso de suelo y la edificación con el medio natural.

**7.- Metabolismo (agua, energía y residuos)** comprende el funcionamiento de la ciudad desde el punto de vista ecosistémico, entendido como un sistema de flujos, intercambios y balances de información, energía y materiales entre el asentamiento urbano y su contexto natural.

**8.- Calidad del aire:** indica si la composición del aire puede ser apto de ser respirado o no. Además, existe la norma sobre la calidad del aire y control de la contaminación atmosférica en Venezuela que tiene por objeto: la medición de la prevención y control de la contaminación atmosférica producida por fuentes fijas y móviles capaces de generar emisiones gaseosas y partículas. (Art. 1. Decreto N° 638, 1995)

**9.- Ruido:** entendido como un sonido desagradable, excesivo y molesto ocasionado por las actividades humanas y afectando la calidad de vida urbana.

**10.- Cambio climático:** según la definición suscrita por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), lo define como: (...)un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables (...). (IPCC, p.175-176)

**11.- Riesgos socionaturales y tecnológicos:** entendido el riesgo socionatural como: el peligro potencial asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación ambiental o de intervención humana en los ecosistemas naturales y el

riesgo tecnológico como: el peligro potencial generado por la actividad humana relacionado con el acceso o uso de la tecnología, percibidos como eventos controlables por el hombre o que son fruto de su actividad. (Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, Art.5, p. 2)

**12.- Patrimonio:** comprende los bienes y recursos que posea la ciudad las ventajas comparativas y competitivas (Patrimonio natural, cultural, histórico, arqueológico, potencial energético, minero, portuario o turístico, etc.)

**13.- Confort:** la OMS define el confort como el estado de completo bienestar físico, mental y social del individuo y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades (OMS, c.p. Fuentes, s.f., p.58)

**14.- Imagen e identidad:** la imagen urbana se construye a partir de su identidad y constituye un conjunto de constructos simbólicos que se abstraen del ambiente urbano-arquitectónico para expresarse en un lenguaje subjetivo en el espacio público (Callejas, 2009, p. 6).

Con la definición de las posibles variables ambientales urbanas, permitirá establecer posibles planes, programas y proyectos que vayan dirigidos a mantener y preservar el componente del ambiente urbano y sus interrelaciones con las otras variables sociales, económicas e institucionales de la ciudad.

La metodología para la elaboración del Plan Estratégico Ambiental Urbano (PEAU) requiere basarse en las etapas del plan estratégico urbano pero incorporando el análisis, evaluación y propuestas de las variables ambientales urbanas. Los 12 pasos serían: la preparación, organización y el inicio del plan; la caracterización de los modelos de desarrollo; el análisis del entorno; el análisis de la demanda; el análisis de los sistemas urbanos; el análisis de la oferta; la síntesis del plan; la formulación de la visión estratégica; el desarrollo de estrategias y propuestas; la implantación del plan; la revisión del plan; el proceso continuo de gestión, evaluación, coordinación, participación, comunicación y formación.



**Figura 2:** Metodología general del Plan Estratégico Ambiental Urbano  
**Fuente:** Adaptado de Fernández Güell (2006).

La aplicación de los mecanismos de gestión comprende la ejecución de la Agenda 21. Las etapas de la Agenda 21 constan del consenso y la consecución de los acuerdos y compromisos para iniciar la Agenda 21 (A21), la recopilación de la información o línea base para la elaboración del diagnóstico ambiental, social y económico (técnico y participativo), la formulación de la A21, la ejecución de las acciones y actividades establecidas en la A21 y en el plan de acción, para dar cumplimiento a los objetivos con estrategias y acciones de comunicación y participación, aplicando un sistema de seguimiento y evaluación

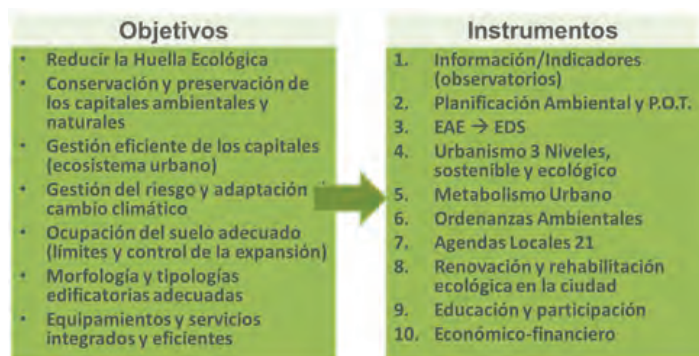


mediante indicadores. En cuanto al proceso de implantación del plan estratégico ambiental urbano requiere de 4 pasos:

- 1.- Creación del órgano implantador, mediante la conformación de asociaciones, instituciones, redes y organizaciones.
- 2.- Definición del sistema de financiación, con esquemas presupuestarios, valoraciones, fondos, bonos, pago de servicios ambientales, etc.
- 3.- Establecimiento del sistema de evaluación con sistemas de evaluación ambiental estratégica, evaluación de aseguramiento de la sostenibilidad, “balanced scorecard sustainability” certificaciones ambientales de urbanismos (LEED, BREEAM, etc.), sectores populares y edificaciones.
- 4.- Difusión y comunicación del plan con planes de sensibilización y Marketing Mix.

Garantizando el cumplimiento de estos 4 pasos, podría establecerse una implantación del plan estratégico de manera exitosa y viable con los procesos sociales, ambientales, políticos, técnicos y financieros.

En relación con los instrumentos de gestión ambiental urbana, es necesario plantearse los objetivos estratégicos vinculados con la planificación y sostenibilidad ambiental urbana, para que los instrumentos tengan una relación directa y adecuada con el cumplimiento de los mismos. Para ello, los instrumentos se clasificarían en: informativos y de generación de conocimientos (observatorios, investigaciones e indicadores); planificación (instrumentos de planes ambientales y de ordenamiento territorial); evaluación (evaluación ambiental estratégica y evaluación del desarrollo sostenible); legal (ordenanzas ambientales, resoluciones, reglamentos, decretos, etc.); gestión de programas, proyectos y acciones (urbanismo de 3 niveles, sostenible, ecológico, renovación y rehabilitación ecológica en la ciudad, etc.); educativos (programas educativos); organizativos (fortalecimiento institucional) y económicos-financieros (impuestos, tasas, pagos por servicios ambientales, fondos, etc.)



**Figura 3:** Objetivos e instrumentos de la gestión ambiental urbana

Existen diversas experiencias exitosas en América Latina que con la aplicación de diferentes instrumentos de gestión ambiental urbana deberían considerarse como un marco de referencia en las propuestas de instrumentos de gestión ambiental urbana para las ciudades venezolanas.

## VI.- Conclusiones

Para poder llevar a cabo una planificación adaptada a los nuevos tiempos con estrategias e instrumentos de gestión ambiental urbana, requiere que existan compromisos institucionales y voluntad política por parte de los actores locales. Construyendo la viabilidad social, política, económica y ambiental con estos instrumentos. Además, debe existir una base conceptual sólida con un nuevo modelo de desarrollo que se sustente en el desarrollo sostenible urbano y se aproxime al ambiente urbano, desde sus diferentes escalas (global, nacional, regional, local), planes (urbanos, especiales y sectoriales) e instrumentos. Asimismo, deben existir un cuerpo de normas, guías y manuales de planificación y gestión ambiental urbana que orienten a los diversos actores en sus roles de actuación y en sus diversas funciones y responsabilidad, con una amplia participación ciudadana.

La planificación y la gestión ambiental urbana deberían sustentarse en enfoques estratégicos y situacionales más que en el normativo. Conviene profundizar en los procesos asociados a la creación de ordenanzas, resoluciones, decretos ambientales urbanos, elaboración de planes ambientales urbanos generales y específicos, construcción de un sistema de información ambiental georreferenciada, diseño y ejecución de programas de sensibilización, educación y formación del capital humano (actores) y modernización de las instancias locales (alcaldías, concejo municipales, etc.) para aumentar las capacidades locales, creando formas innovadoras y creativas de organizaciones locales, el desarrollo de estrategias diversas en las diferentes dimensiones de la sostenibilidad y la formulación y ejecución de proyectos y acciones estratégicas ambientales urbanas enmarcadas en los planes estratégicos ambientales urbanos con sus respectivos cuadros de mando integral (sistema de indicadores).

## Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009). Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. Gaceta Oficial N° 39.095 del 09/01/2009. Recuperado de [https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Venezuela-ley\\_G.I.R.S.T.pdf](https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Venezuela-ley_G.I.R.S.T.pdf)
- Ayuntamiento de Barcelona. Biodiversidad y ciudad. Recuperado de [https://w110.bcn.cat/portal/site/MediAmbient/menuitem.37ea1e76b6660e13e9c5e9c5a2ef8a0c/?vgnnextoid=0e6c273e8c72d210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextchannel=0e6c273e8c72d210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=es\\_ES](https://w110.bcn.cat/portal/site/MediAmbient/menuitem.37ea1e76b6660e13e9c5e9c5a2ef8a0c/?vgnnextoid=0e6c273e8c72d210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextchannel=0e6c273e8c72d210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=es_ES)
- Bolívar, Z. (2010). La planificación urbana en Venezuela. Foro Social Demócrata de Venezuela. ILDIS. Recuperado de <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Pre-sentacionPlanificacionUrbanaenVzlaZB.pdf>
- Borja J. (2014). Revolución urbana y derechos ciudadanos. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Callejas, B. (2009). Imagen y contexto urbanos. Tesis institucionales. Instituto Politécnico Nacional. México. Recuperado de <http://tesis.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/5290/2.pdf?sequence=2>
- Corredor, J. (1986). La Planificación Estratégica. Perspectivas para su aplicación en Venezuela. Valencia: Hermanos Vadell Editores.

- Fernández Güell (2006) (2ª Ed.). Planificación Estratégica de Ciudades. Nuevos Instrumentos y Procesos. Barcelona: Reverté.
- Fuentes, V. (s.f.). Arquitectura bioclimática Confort. Recuperado de [http://arq-bioclimatica.com/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=5:hombre-cursos&download=7:confort&Itemid=1](http://arq-bioclimatica.com/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=5:hombre-cursos&download=7:confort&Itemid=1)
- Heineberg, H. (2005). Las metrópolis en el proceso de globalización. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica). Vol. X (563). Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-563.htm>
- IPCC (2001). Tercer Informe de Evaluación. Anexo B. Glosario de términos. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>
- Ministerio de Infraestructura. Viceministerio de Planificación (2003). Guía de Elaboración de Plan de Ordenación Urbanística. Gaceta Oficial N° 37.888 de fecha 1/03/2004.
- Ministerio de Infraestructura. Viceministerio de Planificación (2003). Guía de Elaboración de Plan de Desarrollo Urbano Local. Gaceta Oficial N° 37.888 de fecha 1/03/2004.
- Ministerio de Infraestructura. Viceministerio de Planificación (2003). Guía de Elaboración de Plan Especial. Gaceta Oficial N° 37.888 de fecha 1/03/2004.
- Ministerio de Infraestructura. Viceministerio de Planificación (2003). Guía de Elaboración de Plan Particular. Gaceta Oficial N° 37.888 de fecha 1/03/2004.
- Moyer, H. (1989). Planificación Estratégica Situacional. Conceptos básicos. Maracaibo: Ediluz.
- Normas sobre calidad del aire y control de la contaminación atmosférica en Venezuela. Decreto N° 638, de fecha 26/04/1995. Recuperado de <http://www.cipram.com.ve/pdf/Decreto%20638%20Normas%20sobre%20calidad%20del%20Aire%20y%20Control%20de%20la%20Contaminacion%20Atmosferica.pdf>
- Paradigmas de la planificación. Recuperado de <http://www.oocities.org/es/aryelitvelardes/planb/t1/t1.htm>
- Kaplan y Norton (2008). The Executive Premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas. Barcelona: Deusto.
- Rueda, S. (1999). Modelos e Indicadores para Ciudades Más Sostenibles. Taller sobre Indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana. Fundació Fórum Ambiental. Recuperado de <http://www.forumambiental.org/pdf/huella.pdf>
- Seisdedos, G. (2006). Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City Marketing al Urban Management. Barcelona: Prentice Hall.
- Venezuela Competitiva (s.f.). Presentación de la empresa competitiva. Taller de las empresas competitivas.







# ¿Cuáles son los avances a nivel internacional para la gestión ambiental urbana en el marco del desarrollo urbano sostenible?

**Rosa María Chacón**

Arquitecto. Profesora Titular del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar y coordinadora del Grupo de Investigación Vida Urbana y Ambiente (VUA-USB).



## Resumen

El crecimiento explosivo de las áreas urbanas a partir de la segunda guerra mundial ha ocasionado cambios fundamentales en el paisaje físico y en la percepción de la gente sobre el ambiente. Construir ciudades sostenibles deberá necesariamente basarse en sistemas de gestión que comiencen por la toma de conciencia de los problemas urbanos ambientales y su correcta priorización por los diferentes actores sociales, institucionales, políticos y económicos para, movilizar su participación en base a una nueva institucionalidad local que integre y no excluya a los diferentes actores. La deficiencia en la gestión urbana, es debido al desconocimiento de cómo resolver los problemas. Con el objeto de buscar vías para mejorar la calidad ambiental de las ciudades se han hecho esfuerzos internacionales que se han expresado en informes de las reuniones y eventos internacionales que coinciden en evidenciar un gran esfuerzo por lograr formas de vida más amigables con el ambiente. Uno de los más importantes referentes es el conocido como: “Informe Brundtland” o “Nuestro Futuro Común” que promueve un “Desarrollo Sostenible”, donde se plantea la necesidad de armonizar el crecimiento económico con un desarrollo social con equidad y protección y conservación del ambiente. Y a partir de allí se han creado diferentes programas, documentos, postulados y eventos enfocados en los temas urbanos, tales como; La Agenda Local 21 (1992); La Carta de Aalborg (1994); Hábitat II (1996); Carta de la Tierra (2000); Nueva Carta de Atenas (2003); La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (2004); Ciudades Verdes (2005) y Los Foros Urbanos Mundiales (2002-2014). Que serán analizados en este artículo a través de la interpretación de su posible aplicación en algunas ciudades latinoamericanas para concluir con consideraciones sobre los caminos a seguir para el caso de las ciudades venezolanas.

*Palabras claves:* Calidad Ambiental Urbana. Sostenibilidad

**Objetivo:** Destacar los esfuerzos que diferentes organismos públicos y privados internacionales han adelantado para orientar la gestión urbana hacia el logro de una ciudad más humana desde la perspectiva de la gestión ambiental.

## I.- Introducción

A lo largo de la historia el hombre ha mantenido una estrecha relación con la naturaleza. Esta le ha proporcionado sustento, vivienda, materiales de construcción y le ha servido de inspiración en su progreso científico, tecnológico, humanístico, así como en el desarrollo de las artes.

El incremento de la población mundial, la construcción de grandes metrópolis y el modelo económico actual, han tenido un efecto destructivo sobre las áreas naturales de la tierra, sobre los ecosistemas y la biosfera, se han incrementado las radiaciones solares, la temperatura y alterado el clima, por lo que se hace necesario establecer cambios a todos los niveles, tener en cuenta que el hombre es parte de la naturaleza y entender que ésta debe ser totalmente protegida; si no cambiamos, esto traerá grandes costos para nosotros y las futuras generaciones.

Las ciudades no se escapan de estos problemas, al ser el territorio donde se concentra la mayor cantidad de población -según las Naciones Unidas ya se está alcanzando el 60%-, son lugares donde se debe incrementar la demanda de servicios y productos para el consumo cotidiano de la población, por ende son los lugares que generan las mayores tasas de contaminación en todas sus formas: emisiones, ruido, agua y suelos contaminados, pérdida de biodiversidad, todo lo cual redundará en una disminución de la calidad de vida de la humanidad. Es por tanto necesario estudiar formas de atención a tales problemas que son una consecuencia de nuestra forma de vida la cual varía dependiendo de las características sociales, económicas y ambientales. Por tanto urge

la necesidad de trabajar en forma conjunta gobierno, empresas privadas y ciudadanía para encontrar soluciones armónicas, consensuadas y eficientes y que sean asumidas con responsabilidad por todos los grupos que viven en las ciudades.

A través de este ensayo se pretende ofrecer una panorámica de los esfuerzos que a nivel internacional se han realizado y que tienen por objeto estimular y orientar en la búsqueda de soluciones más sostenibles y en armonía con el ambiente, donde se respete al hombre en todas sus condiciones y a su vez este respete el resto de los seres vivos que integran la Tierra, único hogar que tenemos, dicho comportamiento debe expresarse en el nivel local donde se desarrolla la vida. El presente trabajo hace una revisión de los diferentes documentos y programas que han orientado a la humanidad desde el año 1972, en busca de soluciones más armónicas entre la naturaleza el hombre y el desarrollo económico, para disminuir el nivel de deterioro que cada día observamos con mayor intensidad que está afectando al planeta globalmente y a las ciudades en su contexto local.

El trabajo se estructura en cuatro partes una primera que habla de los antecedentes o razones por las cuales se requiere un cambio en nuestra concepción de la vida; una segunda dedicada a explicar el modelo de desarrollo que se ha encontrado como factible para atender el problema de deterioro que es el Desarrollo Sostenible; en la tercera parte se presentan siete (7) programas diferentes dedicados a buscar soluciones a las ciudades; en la quinta parte se comenta como está asumiendo América Latina el proceso de cambio que ameritan las ciudades, culminando con algunas recomendaciones a modo de conclusión.

## I.- Antecedentes

Nuestro planeta, con aproximadamente 5000 millones de años de antigüedad, cuenta con las condiciones óptimas para el desarrollo de la vida a través de una relación adecuada y racional del hombre con sus recursos naturales. Pero su desenvolvimiento ha traído un desequilibrio a causa de la extracción desmesurada de recursos utilizados para satisfacer nuevas necesidades impuestas por la supervivencia y el progreso.

En ese transitar el hombre ha dañado los sistemas naturales; construcciones realizadas apresuradamente para el desarrollo con el fin de dotar a las ciudades de servicios fundamentales, urbanismos y fábricas que si bien promueven un sugerido crecimiento, han destruido y modificado los ecosistemas. Sumado a esto el ritmo acelerado del crecimiento poblacional (actualmente superando los 7,196 millones de hab. <http://www.poodwaddle.com/earthclock.swf>) complica el panorama ya que las formas de explotación y utilización de los recursos básicos para atender esa población, no sólo afectan profundamente el funcionamiento del sistema socioeconómico mundial, sino que impactan y alteran los sistemas naturales, hasta el extremo de amenazar sus límites últimos y las posibilidades de sobrevivencia en la tierra.

Ante esta realidad es inevitable no preguntarse: ¿Hay un límite al crecimiento?; ¿hasta qué grado podemos seguir consumiendo como hasta ahora?; ¿existe una barrera imposible de atravesar? Precisamente esto es lo que el Club de Roma, un foro de discusión y análisis de los grandes problemas de la humanidad y su relación con el entorno, encomendó analizar en 1970 a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology (MIT), bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadows. Este equipo se abocó al estudio de cinco factores básicos: crecimiento poblacional, industria, alimentación, contaminación y energía que determinan, y en último término limitan, el crecimiento en el planeta Tierra.

Los resultados publicados en marzo de 1972 bajo el título “Los Límites del Crecimiento” (Club de roma, 1972) llevó a cabo un análisis integral de la problemática mundial aportando soluciones ante los diferentes aspectos que implican la interacción humana con el planeta, desde la demografía hasta la alimentación, pasando por temas como la degradación del ambiente, uso de los recursos naturales y la energía, descrédito de las instituciones, urbanización descontrolada y otras anomalías monetarias y económicas. El informe dejó muy en claro, desde entonces, que la humanidad tendría que tomar medidas serias para dejar de lastimar la salud del planeta en aras de proteger la viabilidad de su propia existencia sobre la tierra. Una ética del tiempo que impone la acción de anticiparse, un saber para prever, un prever para prevenir.

En 1992, 20 años después, el mismo equipo del MIT alertó del incumplimiento de este primer informe. Era evidente que no se habían respetado las recomendaciones y que el mundo se precipitaba hacia el colapso; en aras de presentar una visión actualizada, se publica un nuevo informe titulado Más allá de los límites del crecimiento, (Meadows, 1992) el cual exponía que la humanidad ya había superado la capacidad de carga del planeta para sostener su población. Para el 2004 se actualiza e integra las dos versiones anteriores con el título Los límites del crecimiento: 30 años después, esta publicación hace evidente el imparable crecimiento de la población mundial, el aumento de la producción industrial, el agotamiento de los recursos, la contaminación y la tecnología, señalando que “no puede haber un crecimiento poblacional, económico e industrial ilimitado en un planeta de recursos limitados”.

Estos análisis nos muestran un mundo explotado en exceso, del cual se extraen recursos más rápidamente de lo que pueden restablecerse y se liberan productos de desecho y contaminantes en mayor cantidad que la capacidad de la Tierra para absorberlos o hacerlos inofensivos. Pero “existen todavía posibilidades de



tratar estos desafíos y reducir su impacto”, reconociendo ciertos progresos representados por nuevas instituciones, tecnologías y sobre todo, la toma de consciencia a escala mundial sobre los problemas ambientales. A pesar de ello la visión de la situación en el 2004 es más pesimista que la de 1992; la distancia entre pobres y ricos se ha incrementado durante las décadas pasadas, en lugar de reducirse como se pregonaba y estimaba en la era de la “globalización”.

Para el 2012 se edita en francés el libro “Les limites à la croissance dans un monde fini”, en español Los límites del crecimiento en un mundo finito, uno de sus autores principales fue Dennis Meadows; otra versión se publica el mismo año “2052: Una proyección global para los próximos 40 años”, cuyo autor es Jorgen Randers participe del primer informe. Estas publicaciones constituyen la última edición de Los Límites del Crecimiento. Para entonces ya se dispone de datos fiables en numerosas áreas (el clima y la biosfera, en particular), según los cuales ya estaríamos en los límites físicos. Mediante el instrumento de la huella ecológica, se demuestra que el crecimiento económico de los últimos cuarenta años nos empuja a una transición inevitable. Eventos como la crisis de la Eurozona, el agotamiento de los recursos y el cambio climático, muestran síntomas del hundimiento de un sistema que no ha sabido prever ni prevenir.

Aunque estos informes proponen posibles transiciones hacia una sociedad que consuma recursos sostenibles y amigables con su entorno, 42 años después muchos de sus autores iniciales afirman que han pasado 4 décadas en las que poco se hizo y se está haciendo para recuperar el tiempo perdido. Sin embargo, los avances en la concienciación sobre el problema han ido en aumento. En junio de 1972, justo después de la publicación del primer informe, tuvo lugar en Suecia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizado en Estocolmo, primer evento de la ONU dedicado a la problemática ambiental que llevó a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Este programa aumentó la conciencia política sobre la naturaleza global de muchas amenazas al ambiente. Se da inicio a la sistematización de principios y normas jurídicas, internas e internacionales, con el fin de regular la actividad humana en cuanto al aprovechamiento sostenible de los recursos provenientes del ambiente. Para 1983, la ONU promueve la aceptación de que los temas de desarrollo y medio ambiente no deberían estar separados, iniciándose una voz de alarma y conciencia en torno a la necesidad de proteger los recursos de esta generación y las futuras. Durante 3 años se trabajó en audiencias públicas y con más de 500 comentarios escritos, analizados por políticos provenientes de 21 países con distintas ideologías y tendencias, se produce el libro “Nuestro Futuro Común”, también conocido como el Informe Brundtland, como un primer intento de eliminar la confrontación entre el desarrollo y sustentabilidad.

Este trabajo presentado en 1987 por la noruega Gro Harlem Brundtland, analiza la situación del mundo en ese momento, y demuestra que el camino tomado por la sociedad global estaba destruyendo la naturaleza y dejando cada vez más gente en la pobreza y la vulnerabilidad, haciendo evidente que la protección

del ambiental había dejado de ser un asunto local para convertirse en un problema global. Todos los países, sociedades y personas deben comprometerse para solucionar el problema pues como se evidencia el desarrollo y el ambiente están totalmente ligados y es necesario identificar preocupaciones, tareas y esfuerzos comunes en aras de unificar una acción común que permita hacer frente a los retos de consolidar un desarrollo urbano sostenible.

En este sentido, uno de los aportes más importantes fue definir el desarrollo sostenible como “Aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”, divulgado en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, en virtud de que los objetivos propuestos en las conferencias anteriores de la ONU no estaban siendo cumplidos. Por tanto es decisivo comprender que la sostenibilidad ha de convertirse en un ingrediente esencial de una concepción crítica del desarrollo, una noción coherente de la justicia intergeneracional.

Las ciudades, como parte del gran problema que vive el planeta comienza a definir programas, proyectos y directrices para orientar su desarrollo, y es así como aparecen una serie de documentos de los cuales se seleccionaron algunos que se describen brevemente a continuación.

## II.- Programas Mundiales para la Gestión Ambiental Urbana

### 1.- Agenda 21 Local. 1992 (Cap. 28)

En 1992, en la Cumbre de la Tierra. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro, siendo el objetivo central establecer, una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, los sectores claves de las sociedades y la participación ciudadana, para preservar el entorno natural de la tierra, en dicha reunión se firma la Agenda 21, como compromiso de los 178 Estados participantes que suscribieron el documento.



La Agenda 21 consta de 40 capítulos, y específicamente el 28 está dedicado a las “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21” (Naciones Unidas, 1992). Debido a la amplitud de los objetivos holísticos que presenta el contenido y acción de la Agenda 21 Local, para la realización de planes de acción en el ámbito urbano es necesario un consenso entre las autoridades locales, la empresa privadas y la ciudadanía, y así lograr una Agenda 21 Local como una institución universal a implantar en más de un millón de municipios en el planeta en el menor plazo de tiempo posible, en miras a un desarrollo en armonía con el medio circundante.

Hoy en día, más de 5.000 ciudades en todo el mundo están elaborando sus Agendas 21 Locales, a través de la participación de la comunidad con el principio de pensar globalmente y actuar localmente. A pesar de los esfuerzos en diversas partes del mundo para implementar Agendas 21 Locales, hay regiones que no han logrado su implementación. para América Latina y el Caribe, la convocatoria no ha tenido el mismo alcance que para la



Unión Europea, en el caso Latinoamericano ha jugado un papel importante el apoyo de organizaciones internacionales como el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), países como Chile, Ecuador, Perú, Costa Rica y Colombia están incursionando en la implantación de sus Agendas Locales 21.

Es síntesis la Agenda 21 Local, es una iniciativa que tiene como objetivo conducir a un desarrollo sostenible, teniendo como guía:

- La visión de ciudad de una manera sistémica, multidimensional y compleja.
- La identificación de las fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades de la ciudad.
- El compromiso permanente con la planificación estratégica urbana local como proceso de construcción de futuro.
- El fortalecimiento de los grupos sociales e instituciones de la urbe.
- El fomento de la conciencia de los ciudadanos para construcción de consenso en torno a los caminos a seguir.
- La disposición de una perspectiva de largo plazo, lo que contribuye a tomar decisiones más acertadas a los actores públicos y privados.
- La creación de condiciones de cooperación entre públicos y privados, asociándose para trabajar por necesidades y objetivos compartidos.
- El justo y responsable aprovechamiento de los recursos.
- El mejoramiento de la calidad de vida de todos.
- El posicionamiento de la ciudad aprovechando sus oportunidades y fortalezas.
- El compromiso y la voluntad política de las autoridades locales y de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

## 2.- Carta de Aalborg. 1994

La Carta de Aalborg fue firmada el 27 de Mayo del año 1994, por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de distintas organizaciones internacionales, centros científicos, gobiernos locales, asesores, entre otros, cuyo objetivo es el compromiso por trabajar y luchar por la sostenibilidad de sus territorios desde la gestión gubernamental local; reconociendo colectivamente que el patrón de crecimiento urbano actual ha generado cambios en el ambiente, en los modelos de consumo de recursos a nivel

global, y por consiguiente en la calidad de vida. (Vegara y De las Rivas, 2004). Con este compromiso adquirido y producto del consenso, deberán desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible y participar en iniciativas locales del Programa 21.

A partir de la firma de dicha carta, se definieron principios y estrategias en torno a las formas de gobierno y la gestión pública, protección y adecuada gestión de los recursos naturales, la importancia de una planificación urbana sostenible y respetuosa de sus ciudadanos, la igualdad de oportunidades de acceso a la salud, el empleo, la justicia social, y el construcción de la paz mundial desde el respeto.

Las ciudades firmantes estuvieron de acuerdo de prever en el proceso de planificación local los siguientes aspectos:

- Reconocimiento de los marcos de planificación y de los mecanismos financieros existentes, así como también otros planes y programas.
- Localización sistemática de los problemas y de sus causas mediante amplias consultas públicas.
- Clasificación de las tareas por orden de prioridad para tratar los problemas detectados.
- Creación de un modelo de comunidad sostenible mediante un proceso participativo que incluya a todos los sectores de la comunidad.
- Consideración y evaluación de opciones estratégicas alternativas.
- Establecimiento de un plan de acción local a largo plazo hacia la sostenibilidad que incluya objetivos medibles.
- Programación de la aplicación del plan, incluyendo la preparación de un calendario y una declaración del reparto de responsabilidades entre los participantes.
- Reparto de responsabilidades entre los participantes.
- Establecimiento de sistemas y procedimientos para la monitorización e información de la implementación. (Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles (1994).

Con estos planteamientos, se está apostando hacia un modelo participativo de democracia social, resultado de negociaciones abiertas, bajo principios de concertación, con visión de futuro, bajo principios de planificación estratégica y sostenibilidad, y donde cada uno de los actores serán los responsables del progreso o atraso de sus ciudades. (Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, 1994).

Según lo previsto en la carta compromiso de ciudades europeas se plantea de forma explícita lo que debe significar un desarrollo urbano sostenible para los gobiernos y los ciudadanos europeos cuando analizan el concepto de desarrollo sostenible como una ayuda para basar el nivel de vida en la capacidad transmisora de la naturaleza, tratando de lograr una justicia social, unas economías sostenibles y un medio ambiente duradero. La justicia social pasa necesariamente por la sostenibilidad económica y la equidad, que precisan a su vez de una sostenibilidad ambiental.

Posteriormente en el 2004, diez años después de la formulación de la Carta de Aalborg, ratifican su compromiso con la búsqueda del Desarrollo Sostenible y definen las ocho (8) áreas de actuación que se resumen en:

- La responsabilidad global para la paz, la justicia, la igualdad, el desarrollo sostenible y la protección del clima.
- Desarrollar y seguir un enfoque estratégico e integrado para mitigar el cambio climático, y trabajar para conseguir un nivel sostenible de emisión de gases invernadero.
- Integrar la política de protección ambiental en el núcleo de nuestras políticas en el área de la energía, el transporte, el consumo, los residuos, la agricultura y la silvicultura.
- Aumentar la concienciación sobre las causas y los impactos probables del cambio climático, e integrar acciones preventivas en nuestras políticas sobre el cambio climático.
- Reducir nuestro impacto en el medio ambiente global, y promover el principio de justicia ambiental.
- Fomentar la cooperación internacional de pueblos y ciudades y desarrollar respuestas locales a problemas. (Los Compromisos de Aalborg (2004). Ver [www.aalborgkommune.dk](http://www.aalborgkommune.dk))



### 3.- Carta de la Tierra. 2000

La Carta de la Tierra, publicada en el año 2000, es un documento muy particular, porque refleja un nuevo nivel de comprensión compartida universalmente, sobre la interdependencia entre los seres humanos y la naturaleza, en correspondencia con la etapa de globalización en la que, actualmente, nos hallamos. Esta declaratoria contiene una serie de principios

fundamentales, para que todos los habitantes del planeta, los pongamos en práctica y logremos un ambiente sano y en equilibrio, con el fin de construir un mundo sostenible, con justicia y paz.

La formulación de esa nueva carta está presente en el informe “Nuestro Futuro Común”, también conocido como el “Informe Brundtland,” 1987, donde se expresaba la necesidad de una carta que “dictara las normas sobre la conducta estatal e interestatal necesaria para sustentar los medios de vida y la vida misma en el planeta” (p.323).

El documento de la Carta de la Tierra identifica tres pilares , 16 principios y 61 sub principios preñados de buenas intenciones, que buscan orientar al “nuevo hombre”, el que mirarnos hacia adentro, relacionandonos entre nosotros mismos con nuestro entorno; para esto se necesita un cambio de paradigmas.

Debemos cambiar la manera de producir, lo cual se traduce en la necesidad de construir un modelo económico productivo sostenible, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, que garantice el uso y aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza, desplazando las grandes y contaminantes industrias, por la pequeña producción endógena. Pero esto supone un desafío aun mayor, que pasa por el compromiso de los gobiernos y las grandes corporaciones con políticas ambientales locales, nacionales e internacionales.

Es un documento que busca fundamentalmente difundir una nueva ética. Una ética inclusiva, que reconoce la protección del ambiente, el desarrollo humano y los derechos humanos como un todo interrelacionado. La Carta de la Tierra da en el centro de la diana al identificar meridianamente el problema que origina la grave crisis planetaria: El agotamiento del discurso ético vigente. Nos ayuda a tomar conciencia de la relación que existe entre los problemas ambientales, sociales y económicos, a distinguir valores, a identificar actitudes y sobre todo a participar en la solución de los problemas, fomentando acciones que contribuyan a crear una cultura hacia “el desarrollo sostenible”. Cambiar de actitud significa modificar la forma de pensar, de percibir, de ver y de actuar, lo cual es factible lograr si se cuenta con la información necesaria para sensibilizar y formar valores que implica una práctica de acciones con ética que se expresan en mejoras en la interacción entre las personas y de ellos con su entorno y con el resto de los seres vivos. Esto debería estar expresado en:

- Pensar críticamente
- Tomar decisiones
- Resolver conflictos de manera no violenta

- Seguir aprendiendo toda su vida
- Encontrar información
- Comprender la forma en que los diferentes campos se relacionan e interactúan mutuamente.(McKeown, Rosalyn. 2002).

*“Que el nuestro sea un tiempo que se recuerde por el despertar de una nueva reverencia ante la vida; por la firme resolución de alcanzar la sostenibilidad; por el aceleramiento en la lucha por la justicia y la paz y por la alegre celebración de la vida”.* La Carta de la Tierra (2000).

### 4.- La Nueva Carta de Atenas. 2003

La primera Carta de Atenas se elaboró en el año 1933, cuando se celebró el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), con la participación de Le Corbusier, entre otros famosos arquitectos y estudiosos de la ciudad. En este Congreso, la visión de la ciudad era



estrictamente funcionalista y el planteamiento aceptado y aplicado fue principalmente la segregación o separación funcional de las necesidades de la población traducidas en los usos e intensidades de los suelos urbanos. Esta zonificación de usos se basaba en las necesidades de la sociedad, en cuanto al hábitat, la circulación, el trabajo y la recreación.

La Nueva Carta de Atenas, 70 años después, ratificada por el Consejo Europeo de Urbanistas, dicta las nuevas visiones y lineamientos de las ciudades del siglo XXI. Fundamentalmente, esta carta enfatiza en la necesidad de planificación de las ciudades como orientación para un diseño urbano adecuado a las necesidades de la comunidad y del espacio físico, de amplio significado para el desarrollo sostenible.

La Nueva Carta incide sobre los residentes y usuarios de la ciudad y sus necesidades, en un mundo que cambia rápidamente. Promueve una visión de La Ciudad Conectada que puede lograrse por la planificación. (Ramírez y Lobo, 2003) Esta nueva carta parte de la definición de principios que luego se traducen en la definición de diez conceptos de ciudad, que pretenden aglutinar los componentes que conceptualizan las ciudades del futuro:

- Una ciudad para todos, en base a la cohesión social y la planificación espacial con medidas socioeconómicas.
- La ciudad de la participación, a través de los barrios o distritos, en la gestión del programa urbano, como células urbanas que conecten con la red de la ciudad.
- La ciudad como refugio, como ciudad de seguridad personal, de bienestar social y de solidaridad intergeneracional.
- La ciudad saludable, a través de la mejora del alojamiento en conjunción con la regeneración del medio ambiente.
- La ciudad productiva, mediante la competitividad, creación de puestos de trabajo en pequeñas y medianas empresas, mejorando el nivel de formación.
- La ciudad innovadora, tendente al impulso de la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación, y de las redes locales y globales.
- La Ciudad de movimiento racional y accesibilidad, en un tratamiento conjunto del planeamiento y la estrategia del transporte.

- La Ciudad medio ambiental, con la integración de los aspectos ambientales en la planificación como objetivo en la mejora de la calidad de vida.
- La Ciudad de la cultura, comprometiéndose el proceso de planeamiento con los aspectos socio-culturales y del tejido urbano de las ciudades.
- La Ciudad y su continuidad, asegurado desde la ordenación contenida en el planeamiento, consiguiendo la integración de la ciudad entera con su entorno.  
(<http://www.arqhys.com/arquitectura/congreso-arquitectura.html>)

Para responder a estos conceptos se deben desarrollar las ciudades desde las acciones de diseño urbano, bajo la perspectiva de políticas de gestión urbana, con un alto reconocimiento a los valores ambientales y la participación ciudadana.

### 5.- La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. 2004

El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos, se trata en gran medida, del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de



un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. En el 1er. Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre en el 2001, discutieron y asumieron el desafío de construir un modelo sostenible de sociedad y vida urbana, denominado Carta Por El Derecho a la Ciudad, basado en los principios de solidaridad,

libertad, equidad, dignidad y justicia social; carta que debe ser “asumida por la sociedad civil, gobiernos locales y nacionales y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades”. (ONU, 2004) ¿Qué es la Carta del derecho a la ciudad?. Es una declaración de derechos universales del hombre en las ciudades, está definido como el usufructo, es decir la ganancia equitativa de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad y justicia social, promulgando la legislación adecuada y estableciendo mecanismos y sanciones que permitan la plena efectividad de los derechos, contemplando a la ciudad como la expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales, económicos y ambientales, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, respetando las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Está estructurada en cinco partes: I. Disposiciones Generales. Habla del derecho a una ciudad sin discriminaciones. II. Derechos relativos a la Gestión de la Ciudad. Se refiere a la necesidad de desarrollar una planificación para generar regulaciones y gestiones urbano-ambientales con participación directa, equitativa y deliberativa en la definición de las políticas y presupuesto municipal. III. Derechos civiles y Políticos de la Ciudad, derecho a la libertad y a la integridad, tanto física como espiritual, derecho a la participación en la vida política local

mediante la elección libre y democrática y en la definición de sus políticas públicas. IV. Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales de las Ciudades. Las ciudades deben garantizar el derecho al acceso permanente a los servicios públicos, a la movilidad y circulación en la ciudad, a buenas condiciones de habitabilidad, a la educación elemental de todos los niños, y adultos, al pleno empleo, la cultura y a promover la salud física y mental de todos sus habitantes, a un ambiente sano. V. Disposiciones Finales. En esta parte se describe cómo deben suscribirse las ciudades a través de sus Gobiernos Locales y cuáles son los compromisos con la carta del derecho a la ciudad.

### 6.- Las Ciudades Verdes. 2005

El programa de Ciudades verdes ha surgido como una iniciativa para estimular el desarrollo de la ciudad con orientaciones predominantemente ambientales y de manejo adecuado de los

recursos, teniendo como objetivo central la disminución de la contribución de las ciudades al cambio climático, para lograr desarrollo urbanos sostenibles, que ofrecen opciones, oportunidades y esperanza a sus habitantes. Ciudades cuyo principal objetivo sea lograr la calidad de vida urbana.



Una ciudad verde, es una ciudad autosuficiente y con sostenibilidad económica, social y ambiental. Su

enfoque dependerá del país donde sea aplicado. En países subdesarrollados, se planteara ciudades verdes orientadas al desarrollo urbano que garantice la seguridad alimentaria, acceso a la salud, a la educación de forma igualitaria, trabajos e ingresos dignos, y una buena gobernanza para todos los ciudadanos. En países desarrollados, que han superado ya este nivel, se busca una ecoarquitectura de alta tecnología, industrias de circuitos cerrados (que no produzcan desechos), rutas arboladas y espacios verdes enfocados en el ocio y la recreación de sus habitantes.

Se requieren ciudades que tengan más espacios públicos, áreas verdes, viviendas con todas las condiciones sanitarias, alimentos sanos, un buen manejo de desechos, energías limpias y mejor calidad ambiental. En la medida en que esto se cumpla los habitantes de estas ciudades tendrá una calidad de vida más saludable.

La creación de “Ciudades Verdes”, es una de las alternativas o sugerencias que orientan al Desarrollo Urbano Sostenible (2005). Para ello se pronuncian: la Unión Europea, El Banco Mundial, PNUMA UN-HABITAD y las instituciones privadas, fijando cada una en particular su propio baremos para evaluar las ciudades y concederles el título de “Ciudades Verdes”. En el esquema siguiente se agrupan los criterios a considerar por cada ciudad que quiera participar en el programa y fueron planteados por las organizaciones que promueven dicha iniciativa.





## 7.- Foros Urbanos Mundiales. 2002-2014

El Foro Urbano Mundial (FUM), fue establecido por las Naciones Unidas, para examinar y analizar el fenómeno de la urbanización acelerada del planeta y sus impactos sobre las ciudades, las economías, las políticas y el ambiente. Un desafío mayor es reducir la pobreza urbana, mejorar el acceso universal de los ciudadanos a: vivienda adecuada, agua segura, servicios sanitarios, y conseguir un crecimiento y desarrollo urbano sostenibles. Una

característica muy importante es la apertura para que participen sin distinción los diferentes grupos u organizaciones que trabajan por las ciudades, con el objeto de promover de manera global el logro de ciudades más inteligentes e inclusivas, en un diálogo abierto bajo la técnica de la lluvia de ideas.



- Desarrollo de programas urbanos sostenibles
- Propiciar la creación y adopción de políticas adecuadas a los problemas sociales que causan efectos urbanos adversos
- Facilitar la integración de los grupos sociales dentro de las ciudades
- Monitorear y evaluar las actividades urbanas.

El Foro Urbano Mundial inició en el año 2002 y hasta el momento se ha desarrollado siete (7) foros que se plantean los siguientes alcances:

FOROS URBANOS MUNDIALES	
Número y Denominación	Características
<b>PRIMER FORO URBANO MUNDIAL (Nairobi, Kenia 2002)</b> Participación: 1.200 personas.  Fuente: Resumen Ejecutivo I Foro Urbano Mundial, 2002	<b>Tema central: Urbanización Sostenible</b> Diálogos: 1) Rol de autoridades locales; 2) Ciudades sin Barrios; 3) Campañas globales de seguridad en la ocupación y gobernabilidad urbana; 4) Monitoreo de las condiciones urbanas: transparencia y conocimiento de las condiciones actuales urbanas existentes, a nivel global y en correspondencia con las metas del milenio; 5) Cooperación ciudad a ciudad; 6) Rol internacional de las ONG. <b>Recomendaciones:</b> 1.- Asegurar la participación, el entendimiento y los esfuerzos; por parte de los gobiernos y las instituciones. 2.- Fortalecer el entendimiento colectivo, donde las decisiones se tomen en base a una población mejor informada y participativa 3.- Creación de comités y alianzas que den ejemplo de trabajo en equipo y aumenten las capacidades de desarrollo equitativo.
<b>SEGUNDO FORO URBANO MUNDIAL (Barcelona, España, 2004)</b> Participación: 4.300 personas  Fuente: Resumen Ejecutivo II Foro Urbano Mundial, 2004.	<b>Tema Central: ¿Ciudades: Lugar de Encuentro de culturas, inclusión e integración?</b> Diálogos: 1) Culturas urbanas; diálogo sobre globalización y cultura en un mundo en vías de urbanización y gobernanza urbana, diálogo sobre la participación de la sociedad civil para mejorar la gobernanza local, 2) Centrando el debate en temas específicos concernientes a las Ciudades: pobreza urbana, recursos Urbanos, sostenibilidad urbana, servicios urbanos y desastres urbanos.
<b>TERCER FORO URBANO MUNDIAL (Vancouver, Canadá, 2006)</b> Participación: 100 ciudades y 10.400 participantes.  Fuente: Resumen Ejecutivo III Foro Urbano Mundial, 2006.	<b>Tema Central: "Nuestro futuro: ciudades sostenibles convirtiendo ideas en acciones",</b> con la premisa de ideas innovadoras y soluciones prácticas. Los diálogos principales profundizan los aspectos mencionados desde el marco de los objetivos del Milenio para el mejoramiento de los barrios a viviendas confortables, el compromiso y acercamiento inclusivo de los grupos sociales marginados por condición, género o edad y la transparencia confiable que deben reflejar las autoridades, instituciones y políticas. Todo esto, va de la mano con la seguridad y responsabilidad urbana, que es reflejada por el comportamiento ciudadano y el índice de criminalidad que generalmente se presenta en zonas vulnerables como los barrios en las ciudades.
<b>CUARTO FORO URBANO MUNDIAL (China, 2008)</b> 8000 participantes  Fuente: Resumen Ejecutivo IV Foro Urbano Mundial, 2008.	<b>Tema Central: Nuestro futuro: ciudades sostenibles convirtiendo ideas en acciones</b> Diálogos: Desafío 1: Tecnologías verdes para ciudades (sectores: energía y transporte; Desafío 2: Agua, servicios sanitarios y gestión de los desechos para una vida urbana sana (sectores Infraestructura y herramientas); Desafío 3: Tierras y vivienda accesibles (sectores: Inmobiliario, financiero y de la Construcción); Desafío 4: Prevención de desastres y reconstrucción; Desafío 5: La ciudad digital (sectores: tecnología de la Información y comunicación).
<b>QUINTO FORO URBANO MUNDIAL (Rio de Janeiro, Brasil, 2010)</b> 13.800 participantes  Fuente: Resumen Ejecutivo IV Foro Urbano Mundial, 2010 (En Español)	<b>Tema central: El derecho de la ciudad: uniendo la brecha urbana</b> Diálogo 1: Avanzando en el derecho a la ciudad. Se identificaron las políticas y prácticas urbanas y de vivienda; Diálogo 2: Uniendo lo urbano dividido. Se analizaron las causas profundamente arraigadas de la desigualdad urbana, de la pobreza y de los asentamientos precarios y su impacto en las ciudades; Diálogo 3: Acceso equitativo a la vivienda. Consideraron el análisis de las políticas y prácticas que facilitan el acceso a la tenencia del suelo y a la vivienda con énfasis en la prevención de asentamientos precarios; Diálogo 4: Diversidad cultural en las ciudades. Para ello, se intentó revelar la dimensión cultural en las ciudades para orientar un desarrollo equitativo e inclusivo; Diálogo 5: Gobernanza y participación. Se analizaron los elementos básicos de una ciudad democrática; Diálogo 6: Urbanización inclusiva y sostenible. Se abordaron temas vinculados a la sostenibilidad ambiental y la inclusión social como apoyo al derecho a la ciudad. <b>Resultado:</b> Se logró la inclusión y lectura de la Carta de Río en el informe final del FUM durante la sesión de clausura. La carta contempla los principales elementos del Derecho a la Ciudad, por lo tanto, el hecho de ser incluida como parte de los documentos del FUM significa una gran conquista para todos los movimientos que luchan por la existencia de ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables.
<b>SEXTO FORO URBANO MUNDIAL (Nápoles, Italia, 2012)</b> 8.200 participantes  Fuente: Resumen Ejecutivo V Foro Urbano Mundial, 2012 (En Español)	<b>Tema central: El futuro urbano</b> Diálogos: 1) Legislación urbana, suelo y gobernanza; 2) Planificación y diseño urbano; 3) Economía Urbana; 4) Vivienda, economía informal, emprendimiento; 5) Servicios básicos; 6) Reducción de riesgos y rehabilitación; 7) Investigación y capacidad de desarrollo. <b>Resultados:</b> La introducción de una nueva herramienta: el índice de la ciudad prospera, que junto a la matriz "rueda de la prosperidad" se espera ayuden en el proceso de toma de decisiones para evaluar el estado actual de las ciudades y así poder diseñar políticas claras y medir el progreso. Este índice incluye cinco dimensiones: productividad, infraestructura, calidad de vida, igualdad y sostenibilidad ambiental. Permite identificar oportunidades y áreas potenciales.
<b>SÉPTIMO FORO URBANO MUNDIAL (Medellín, Colombia, 2014)</b> 20.000 participantes de 160 países.  Fuente: <a href="http://wuf7.unhabitat.org/homepage-es">http://wuf7.unhabitat.org/homepage-es</a>	<b>Tema Central: Equidad del desarrollo urbano- ciudades para vivir</b> Diálogos: la vivienda, el acceso y gestión de los servicios básicos, la resiliencia de las ciudades, la movilidad, todo para obtener una visión integral de la ciudad, en cuanto a su gestión y planificación. La desigualdad, como tema principal. <b>Resultados:</b> En este foro se destaca la inclusión de los niños dentro de las actividades en la internacional de transformación urbana a través del urbanismo social, dando prioridad a las comunidades vulnerables de la ciudad con soluciones de movilidad accesible, gobernanza incluyente y educación de calidad, además de la recuperación del espacio público y generación de áreas verdes, todo esto con una visión integrada de la ciudad.

En el cuadro anterior se presenta un resumen de cada uno de los siete foros desarrollados, donde se recogen y se comentan los temas desarrollados y algunos logros.

Los foros urbanos mundiales son eventos que contribuyen a la evaluación del Estado de las Ciudades del Mundo, mostrando un panorama que orienta sobre las formas de reducir las diferencias del ingreso urbano y de reducir la desigualdad y la pobreza en las ciudades; promover el acceso a la vivienda, agua y saneamiento y servicios para todos, para lograr ciudades sin asentamientos precarios.

III.- Experiencias en América Latina

El crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo de las ciudades en Latinoamérica, se da sin una clara y contundente respuesta social, política y económica que se ajuste a las necesidades del hombre, se evidencian desigualdades con respecto al acceso a los servicios que ofrece la ciudad, y se presenta con cierta frecuencia el crecimiento de los asentamientos urbanos en zonas no aptas, con niveles de riesgo socio-natural que no han sido atendidas adecuadamente.

Si bien, la ciudad latinoamericana se diferencia del resto de las ciudades del mundo, en particular por la estructura social y su cultura, que se reflejan en el comportamiento de los ciudadanos y las instituciones, es claro que los resultados de los diferentes informes de las reuniones y eventos internacionales coinciden en evidenciar un gran esfuerzo por lograr formas de vida más amigables con el ambiente, con un gran respeto por las normas y decisiones que en torno a las ciudades se han tomado.

Las ciudades que se han atrevido a soñar con una ciudad distinta, con mejoras en su calidad de vida urbana en América Latina y de las cuales ya se conocen algunos resultados son: Bogotá y Medellín en Colombia; Quito y Guayaquil en Ecuador; Curitiba y Porto Alegre y Río de Janeiro en Brasil; Rosario y Buenos Aires en Argentina y se podría mencionar algunos pequeños esfuerzos que no se evidencian aún como resultados integrales en toda la ciudad en Barquisimeto, Mérida y Cantaura en Venezuela.

Al hacer una revisión del uso de los instrumentos y documentos que han sido analizados en este artículo, se observa que para el caso en las estrategias definidas para su mejoramiento, y sus logros se han centrado en el cambio de su imagen, la renovación urbana, la incorporación de las comunidades, prestándole poca atención al consumo y gestión de los recursos naturales renovables y no renovables. Esto se evidencia en procesos de planificación urbana ausentes de visión integral de la ciudad con respuestas más cuantitativas que cualitativas, limitadas además por las escasas finanzas públicas locales para poder llevar adelante una gestión urbana integral que incluya la variable ambiente como premisa para su desarrollo.

Las intervenciones locales no consideran la variable de consumo, respeto por la biodiversidad, inclusión de energías alternativas, consumo y gestión de desechos peligrosos y no peligrosos, gestión del recurso agua, control y reducción de las emisiones, entre otros. Igualmente, desde el punto de vista político-institucional, es evidente que se ha creado un impacto positivo en la región, lo comunican sus líderes locales, pero aun

requiere ser fortalecida la gestión de la ciudad en términos de su visión integral y capital institucional y humano.

Es por ello que a los fines de avanzar en estos esfuerzos, se sugiere:

- Considerar enfoques de planificación que respondan a las necesidades locales y globales y que incorporen la variable ambiental en sus procesos.
- Garantizar Instituciones públicas locales formadas y comprometidas con las mejoras integrales que requiere la ciudad.
- Contar con gobiernos locales cohesionadores que estimulen la participación conjunta del resto de las instituciones que administran la ciudad y sus habitantes.
- Garantizar la participación y compromiso de la comunidad debidamente capacitada y organizada con respecto a la ciudad.
- Disponer de recursos presupuestarios y financieros que faciliten las actuaciones en la ciudad.
- Aumentar el compromiso político y continuidad administrativa de las decisiones.

Se reconoce que las ciudades latinoamericanas ya se están atreviendo a potenciar sus recursos naturales y humanos, atendiendo a las directrices de la sostenibilidad, aunque de manera aún tímida, pero es un signo de madurez urbana y concienciación de los ciudadanos que merecen mejores condiciones en sus ciudades, frente a las condiciones que ofrece un mundo globalizado.



Estrategias para el mejoramiento de las ciudades

1		2		3		4		5	
Ciudad	%	Ciudad	%	Ciudad	%	Ciudad	%	Ciudad	%
Medellin	77	Quito	44	Medellin	60	Quito	30	Medellin	5
Bogotá	100	Rosario	100	Bogotá	80	Rosario	30	Bogotá	6
Curitiba	100	Cantaura	100	Curitiba	100	Cantaura	40	Curitiba	62
Pto. Alegre	77	Barquisimeto	66	Pto. Alegre	60	Barquisimeto	60	Pto. Alegre	6
Guayaquil	44			Guayaquil	30			Guayaquil	-
2		3		4		5			
Quito	12	Medellin	68	Quito	25	Quito	-		
Rosario	58	Bogotá	90	Rosario	70	Rosario	28		
Cantaura	50	Curitiba	100	Cantaura	46	Cantaura	12		
Barquisimeto	48	Pto. Alegre	68	Barquisimeto	47	Barquisimeto	5		
Guayaquil	12	Guayaquil	29						

Fuente: Chacon, Ornes(2009).



#### IV.- Conclusiones

El uso de las herramientas y orientaciones emanados de los diferentes programas aquí analizados no deben ser considerados como una manera de estandarización de procesos, pues ellos varían dependiendo de las características sociales, económicas, y de localización geográfica de la ciudad, deben concebirse como una oportunidad para el diseño de estrategias de innovación y desarrollo local donde el territorio y las personas sean el soporte de la sostenibilidad.

Los cambios que queremos para las ciudades, se dará solo con un cambio de actitud que se debe expresar en la cotidianidad, y en la manera en que nos relacionamos todos los habitantes de la ciudad sin diferencias sociales ni culturales, entendiendo que formamos parte integral de ellas, y a su vez del complejo sistema natural. Para ello se requiere un cambio de paradigma ético en el que sea primordial la valoración de los recursos que se poseen, y a su vez entender que estamos perdiendo la última oportunidad de hacer algo, en este momento, ese algo debe ser tan grande que pueda transformar los modelos productivos y tan pequeño que incida en nuestra manera de consumir, es en la interface donde no conseguimos el equilibrio, es allí donde a nuestro parecer se genera el caos, porque va más allá de lo tangible, es ese patrimonio intangible como lo es lo cultural, el sentido de pertenencia, y la capacidad de ser empáticos que puede colocar el acento en las transformaciones que necesitamos para dar ese pequeño cambio en los patrones de consumo con lo cual cambiaremos todo el sistema, pero para ello se debe comenzar a cambiar por nosotros mismos.

#### Referencias Bibliográficas

- Blaze, Peter; Vilela Mirian y Roerink Alide (2005) "La Carta de la Tierra en Acción, hacia un mundo sostenible" KIT Publishers, Amsterdam.
- Boff Leonardo (1996) Ecología: Grito de tierra Grito de los pobres. Editorial Trotta. España.
- Brundtland, Gro Harlem UN (1987) "Nuestro Futuro Común".
- Carta de la Tierra (2000). "Iniciativa de la Carta de la Tierra". Comisión de la Carta de la Tierra. La Haya. Disponible en: [www.cartadelatierra.org](http://www.cartadelatierra.org)
- Chacón Rosa María y Ornes Sandra. (2009), "La calidad Ambiental Urbana, Construcción de un Sueño Ciudadano". Revista Anales. Universidad metropolitana. Vol. 10, N° 1 (Nueva Serie), 2010: 229-246 229.
- Comisión Europea-ICLEI (1994). "Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (La Carta de Aalborg)". Ministerio de planificación y transporte urbanos del estado federado alemán de Renania del Norte-Westfalia. Aalborg.
- Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles (1994).
- Consejo Europeo de Urbanistas- ECTP (2003). "La Nueva Carta de Atenas". Consejo Europeo de Urbanistas. Bruselas. Disponible en: [http://www.femp.es/files/566-3\\_archivo/CARTA%20de%20ATENAS%20version%20final.pdf](http://www.femp.es/files/566-3_archivo/CARTA%20de%20ATENAS%20version%20final.pdf)
- Comunidad Europea (2009). "¿Será su ciudad la Capital Verde Europea en 2012 ó 2013?". Secretaría de la Capital Verde-Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea. Bruselas. Disponible en: [www.europeangreencapital.eu](http://www.europeangreencapital.eu)
- Club de Roma (1972) - Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad, Fondo de Cultura Económica, 01/01/1972 - 255 páginas.
- Linares Mariela. Tatá Elizabeth y Urdaneta Solmaire b(2013) b" Ciudades Verdes" Postgrado en Desarrollo Urbano Local. Facultad de Arquitectura, ULA.
- Meadows. Denis. Et all. (1992) – "Más allá de los límites del crecimiento", Círculo de Lectores, 1993 - 355 páginas.
- Meadows. Denis. et all. 2004 - Los límites del crecimiento. 30 años después, Galaxia Gutenberg, ISBN: 84-8109-601-6.3.
- Naciones Unidas. Informe Brundlant, (1987) "Nuestro Futuro Común", Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- ONU (1987). "Informe Nuestro Futuro Común- Informe Brundtland". Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. New York.
- ONU (1982). "Programa 21". Departamento de Asuntos Económicos y Sociales - División de Desarrollo Sostenible. New York. Disponible en: [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/index.shtml)
- ONU HABITAT POR UN MEJOR FUTURO URBANO Carta Mundial de Derecho a la Ciudad Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004 Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito Octubre 2004. Disponible en: [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=50&Itemid=3](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3)
- Polish Research Programme", en CPC Papers 1 (1994), 9-17, actualizado en 1998 en el sitio de Internet del CPC <<http://www.igl.ku.dk/POLIS/about.html>>. 2 M.H.consultado en enero 2015.
- Ramirez, Eva Maria Y Lobo, U Raquel (2003). "Análisis Carta de Atenas, Sostenibilidad y Educación Superior". Facultad de Arquitectura y Diseño, ULA, Mérida. Cursos de postgrado en Diseño Urbano.
- Secretaría de la Carta de La Tierra (2005) "Aprendamos un estilo de vida sostenible con la Carta de la Tierra", para estudiantes de II ciclo de la Educación General Básica; Década de la educación para el Desarrollo sostenible: 2005-2014. Costa Rica.
- VUA-USB 2011. Modelo de Escuelas Verdes para Venezuela en el Marco de la Educación para la Sostenibilidad. Trabajo realizado con el apoyo de la CAF y el PNUD. Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- Vegara, Alfonso y De Las Rivas Juan Luis. (2004) "Territorios Inteligentes". Federación Española de Municipios y Provincias FEMP, Madrid. [http://bufetegenova.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128:la-carta-urbanistica-europea-de-atenas-2003&catid=3:articulos&Itemid=8](http://bufetegenova.com/index.php?option=com_content&view=article&id=128:la-carta-urbanistica-europea-de-atenas-2003&catid=3:articulos&Itemid=8)
- <http://www.arqhys.com/arquitectura/congreso-arquitectura.html>
- <http://wuf7.unhabitat.org/homepage-es>. Foros Urbanos mundiales. WUF.
- [www.aalborgkommune.dk](http://www.aalborgkommune.dk) Los Compromisos de Aalborg (2004).
- <http://www.poodwaddle.com/earthclock.swf>





primer FORO  
GAU 2014

foro.gau2014@gmail.com forogestionambientalurbana.wordpress.com

# Gestión Ambiental Urbana

## Universidad Simón Bolívar

Organizado por



Patrocinado por



ES 04:40 p.m.  
30/10/2014

## Sesión Vespertina

### Experiencias Municipales

**Profa. Luisa Páez**

Da inicio a la sesión de experiencias  
locales de gestión ambiental

**Casos:**

**Plan de Gestión Ambiental y de Riesgos 2011-2016**

Municipio Chacao. por el Ing. Alejandro Martínez  
Presidente Ambiente Municipio Chacao

**Parque Albarregas y su relación con la gestión ambiental urbana**

Mérida -ULA. Por el Geog. Alberto Pérez Maldonado  
Coordinador General de la Oficina Proyecto ULA-PAMALBA

**Avances del Plan de Gestión Ambiental Cantaura**

Municipio Freites. Por el Urb. Elys Rondón  
Director de Urbanismo de la Alcaldía Freites

**Aspectos ambientales y de riesgos. Municipio Maneiro**

Por la Ing. Beatriz Ávila Guerra  
Directora Dirección de Desarrollo Urbano Alcaldía de Maneiro



# Parque Albarregas y su relación con la gestión ambiental urbana

## **José Alberto Pérez Maldonado**

Geógrafo y Magíster en Desarrollo Regional y Urbano.  
Investigador y docente del Centro Interamericano de Desarrollo e  
Investigación Ambiental y Territorial (CIDIAT) de la Universidad  
de Los Andes, Mérida-Venezuela.



# El proyecto Parque Metropolitano Albarregas

## Una experiencia de gestión ambiental urbana en ciudades de montaña

**Alberto Pérez Maldonado**  
Profesor de la ULA-Mérida  
pamalba@ula.ve

**Maritza Rangel Mora**  
Profesora de la ULA-Mérida  
lagumila@ula.ve

### Resumen

El Parque Albarregas es un territorio urbano de la ciudad de Mérida de 612 hectáreas y 22 Km. de largo, asociado al curso del Río Albarregas, que rompe la continuidad geográfica de su sitio separándola en dos grandes franjas: la Terraza de Mérida y La Otra Banda. Cumple actualmente servicios ambientales importantes al recoger 70% de sus aguas servidas, capturar sus aires contaminantes y facilitar la conexión vial y peatonal. Sus 370 hectáreas de bosques, configuran un hito que da identidad al paisaje de la ciudad, aloja una rica biodiversidad representativa del trópico húmedo y de ecosistemas de montaña altoandinas. Representa hoy la alternativa más viable para procurar espacios para la recreación y el esparcimiento, mejorar la movilidad del área metropolitana y de fungir como eje estructurador urbano de la Mérida del Siglo XXI.

Desde 1970 su valor natural y carácter de área frágil/vulnerable ante eventos hidrológicos y sismo tectónicos, hizo que fuese afectado por figuras de protección que permitieron detener la presión del urbanismo residencial/comercial, ordenándose la construcción de parques de recreación y el adelanto de acciones de saneamiento ambiental bajo el tratamiento de área crítica.

En el año 2007, con la intención del Ejecutivo Nacional de construir obras de saneamiento del Albarregas y desarrollar proyectos de rehabilitación urbana y construcción de nuevos espacios públicos, motivó a la Universidad de Los Andes a establecer la Oficina Proyecto ULA Parque Metropolitano Albarregas (ULA PAMALBA) que facilitó elaborar sus instrumentos de ordenamiento territorial y un plan detallado de desarrollo, utilizando fondos aportados por empresas privadas.

La Oficina Proyecto ha permitido poner a interactuar los gobiernos que actúan en la ciudad junto con la Sociedad Civil y Comunitaria, quienes acordaron un arreglo organizacional para administrar el área parque. Igualmente, viene facilitando la discusión y gestión ambiental, aportando proyectos y motivando la inversión.

**Palabras claves:** Espacios Urbanos Desfavorecidos. Proyectos Ambientales Urbanos. Ordenamiento Urbano

### I.- El Parque Metropolitano Albarregas de Mérida

Representa el espacio de mayor valor ambiental de la ciudad de Mérida y su área metropolitana. Su disposición a lo largo de la Terraza de Mérida y sus condiciones de área natural de integración de dos de sus bandas urbanas, le determinan una condición de área estratégica para su estabilidad natural y movilidad funcional.

Nace en 1970 como un espacio de administración especial al afectarse como área crítica con prioridad de tratamiento para proteger las márgenes del río Albarregas y controlar el proceso de poblamiento y desmejoramiento ambiental de los taludes de la terraza de Mérida. Ello por iniciativa conjunta del Consejo Municipal del Distrito Libertador y la Presidencia de la República (1979). En 1982 se añade su connotación de área de recreación a campo abierto o de uso intensivo, ordenándose construir el área recreacional "Parque Metropolitano Albarregas" para fines de ornamentación, saneamiento ambiental y esparcimiento de la ciudad.

El diseño y desarrollo de este frente de agua urbano se reconoció, debía ser un mecanismo para propiciar una mayor sostenibilidad

de la ciudad, por ser un eje ambiental múltiple, donde convergen dos ecosistemas: el natural del río y el urbano del par Mérida-Ejido, muy complejos y difíciles de manejar en conjunto. El río Albarregas controla en forma natural el crecimiento urbano de

Mérida y actúa como el corredor recreativo/turístico más importante de la ciudad al concentrarse en él cerca del 70% de los espacios de recreación. A lo interno de la ciudad, da identidad paisajística al contener los escasos espacios arbolados naturales. Conecta en transversal la ciudad en 14 puntos y representa el espacio más propicio para buscar movilizar a los peatones a todo su largo.

Para la ULA, el Parque Albarregas se constituyó en un proyecto interinstitucional cooperativo de vinculación con la ciudad, una experiencia de investigación-acción para integrarse a lo interno y con entes de la ciudad. Ha buscado concretar en él, intenciones de apoyo académico (investigación, docencia y

extensión), para valorar y propiciar el desarrollo de 1.000 ha. de tierras urbanas de los cuales 140 ha. son de su propiedad. La actual consolidación del Proyecto Jardín Botánico de Mérida, es el mejor efecto demostrativo de la intención de la ULA al respecto.



EL Parque Metropolitano Albarregas "Constituye el espacio de mayor valor urbano para estructurar la Mérida del Siglo XXI y la oportunidad de rescatar una identidad que se pierde vertiginosamente en la individualidad, la dispersión y la uniformidad del concreto". Pérez, 2014.



## II.- Metodología de abordaje del proyecto

El proyecto se inicia dentro de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la ULA en el 2006, como parte de una investigación sobre los ejes estructurantes ambientales en ciudades de montaña, dentro de una Agenda Ciudad que buscaba trabajar en el diseño de instrumentos de planificación que permitieran identificar propuestas y arreglos institucionales eficaces para rescatarlos, ordenarlos y actuar sobre ellos, integrándolos al urbanismo y promoviendo su sostenibilidad ambiental.

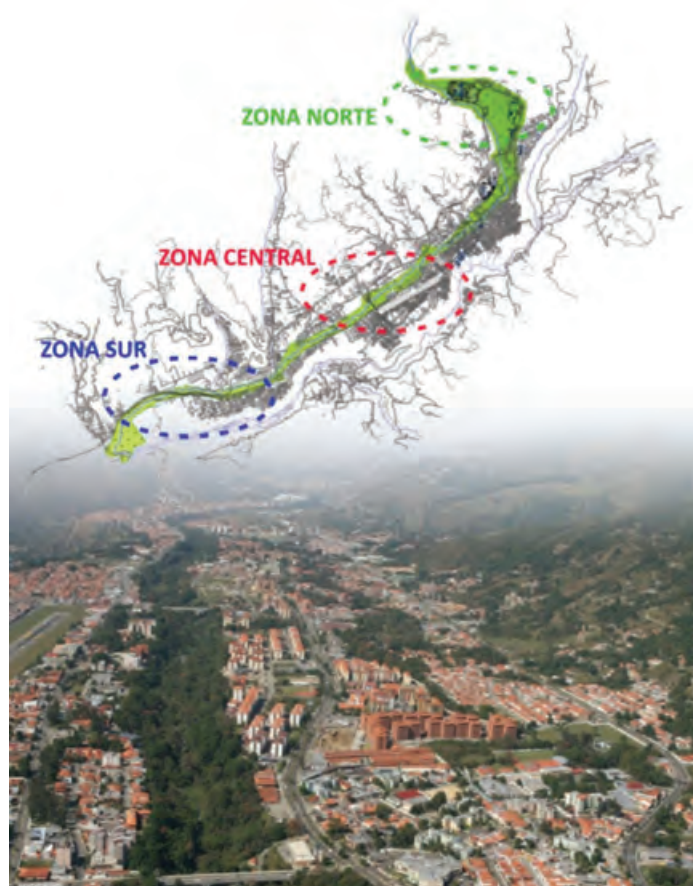
Este estudio de Ejes Ambientales como ejes estructurantes urbanos, buscaba en particular atender la evaluación de espacios desfavorecidos de la ciudad, no aptos al urbanismo, que demandaban ser incorporados a la vida urbana ya que la funcionalidad de la ciudad estaba condicionada a su uso. Igualmente exigían, ser valorados por la comunidad por los servicios ambientales que prestan y atenderlos para reducir su condición de zonas de riesgos y necesidad de saneamiento ambiental. El aprovechamiento racional de estas linealidades urbanas físicas, lo demanda la ciudad de montaña para consolidar redes de espacios públicos y atender efectivamente sus graves problemas ambientales y de conectividad.

Se creó una Oficina Proyecto ULA Parque Metropolitano Albarregas, por iniciativa de la ULA, para desarrollar un proyecto transversal ULA de integración interna y de vinculación universidad-ciudad, la cual facilitaba coordinar actuaciones con entes locales, regionales y nacionales para rescatar este espacio olvidado de la ciudad y propiciar su protección y desarrollo integral. La misma permitió concretar apoyos financieros con empresas privadas (Fondos LOCTI y PIC) que permitieron elaborar los estudios y proyectos prioritarios, entre ellos su Plan y Reglamento de uso por ser un espacio protegido (ABRAE). Igualmente, facilitó el adelanto de acciones oficiales con la Alcaldía de Mérida, INPARQUES, CORMETUR y Ministerio del Ambiente para inducir el rescate de plazas, el control de nuevas invasiones y un apoyo monetario. A lo interno de la ULA, cada facultad nombró un representante ante la Oficina, así lo hicieron igualmente los organismos referidos.

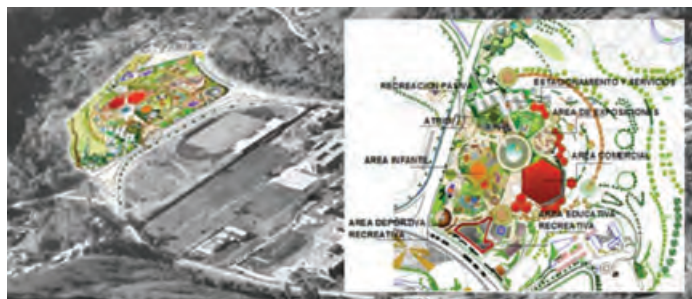
## III.- El proyecto Pamalba. Sus resultados proyectables

El proyecto en sus 7 años, se ha desarrollado en 5 fases de aproximación, 3 de ellas concluidas. Una Fase I (2007-2009) de diagnósticos técnicos y perceptivos, evaluación prospectiva, propuesta del proyecto de Plan de Ordenación Territorial y Reglamento de Uso de toda el Área Crítica (actualmente en espera de sanción por Presidente de la República), y un programa de actuaciones e inversiones prioritarias para 5 años que se entregó a los organismos responsables buscando que incorporaran acciones en sus planes operativos anuales.

La Fase II (2009-2011), contentiva de propuestas de proyectos de urbanismo y arquitectura a nivel de diseño y preinversión: el Parque Recreacional Albarregas Zona Norte asociado al Jardín Botánico de Mérida (5 ha.), orientado a consolidar una oferta recreacional para la ciudad de 40 has; el proyecto de rescate de Parque Recreacional FONDUR (5 ha. contiguas a sedes del MinAmbiente e INPARQUES) el cual se complementa con un proyecto de conexión peatonal (viaducto) entre las Avenidas Las Américas y Urdaneta. En esta fase se diseñó una propuesta de



PROYECTO PILOTO **PARQUE RECREACIONAL ALBARREGAS ZONA NORTE**



PROYECTO PILOTO **CONEXIÓN PEATONAL ZONA CENTRAL**

PROYECTO DE RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN DEL MUSEO AL AIRE LIBRE "MARIANO PICÓN SALAS"



PROPUESTA DE **RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN DEL PARQUE ALBARREGAS EN EL SECTOR FONDUR - PLAZA AMBIENTAL**



Fuente: Proyecto ULA PAMALBA Fase II. CIDIAT ULA, Mérida 2011.

construcción del Parque Recreativo Comunitario Campo Claro, de 7 ha. (al sur de la Ciudad), buscando integrar el Complejo Deportivo 5 Águilas Blancas (Estadio Metropolitano de Fútbol), espacios del Trolebús y los barrios La Candelaria, Zumba y Urbanización Los Curos (habitan unas 35.000 personas), mediante caminerías y zonas de encuentro comunitario y deportes de alta competencia.

La Fase III (2011-2012), estuvo relacionada con propuestas de proyectos (a nivel de diseño), de mejoramiento de movilidad urbana de la Ciudad en su área central (Casco Histórico), y la consolidación de espacios de integración educativa/cultural entre la Ciudad, la ULA y organismos ambientales. Uno de ellos fue el Aula Abierta para las Artes como estrategia de rehabilitación del Museo al aire libre “Mariano Picón Salas”, y el de rehabilitación física de la Plaza Ambiental en Av. Las Américas. Esta fase III produjo estudios de movilidad urbana y calidad ambiental de zonas central y norte de la ciudad asociada al área PAMALBA, como base para diseñar acciones de rescate y mejoramiento de parques y enlaces viales.

Desde finales de 2012 se trabaja en una Fase IV (en vía de conclusión), relacionada con estudios y propuesta de proyectos de mejoramiento de la calidad ambiental y atención de nodos de movilidad vial y peatonal en las zonas central y sur de la ciudad, como base para diseñar soluciones a conflictos viales y de rehabilitación de barrios. En septiembre de 2014 se inició la Fase V, que involucra la evaluación de subcuencas y microcuencas de la cuenca del Río Albarregas, con fines de definir actuaciones de mejoramiento del desempeño físico ambiental y socioterritorial de áreas intervenidas. Se centra en estudios de comportamiento hidráulico de esos drenes y de uso del suelo de sectores ya intervenidos, para establecer Planes de Gestión de zonas de riesgo.

Se creó un sitio Web [www.parquealbarregas.ula.ve](http://www.parquealbarregas.ula.ve) a través del cual se ha publicitado los resultados del proyecto. Igualmente, los documentos y las propuestas de proyectos (algunos a nivel de diseño e ingeniería de detalle), se han entregado a las autoridades locales, gobernador del estado, ministros del ramo, alcaldes y representantes de los consejos comunales y sociedad civil. Varias actuaciones particularmente de rescate de áreas parque, desalojo de invasores y mantenimientos de áreas de uso comunitario, se ha motivado para ser emprendidas por MinAmbiente, Alcaldías, Gobernación de Mérida e INPARQUES.

La ULA a través del proyecto Jardín Botánico de Mérida, ubicado totalmente dentro del Parque Metropolitano, ha consolidado una oferta de 12 ha. de espacio recreacional buscando mostrar como efecto demostrativo de lo que se aspira que sea y represente el área PAMALBA para la ciudad y la propia Universidad.

#### **IV.- Experiencias a transmitir y recomendaciones finales**

Dentro de cada ciudad hay espacios que son representativos de sus posibilidades de desarrollo. Algunos tienen carácter muy estratégico relacionado con accesos, servicios ambientales, estabilidad de sus formas, y por lo general por contener la escasa oferta de terrenos para mejorar su movilidad y establecer áreas de recreación. En ciudades de montaña, ellos se

asocian a pequeñas zonas de valles adyacentes a sus cursos principales, con problemas potenciales hidráulicos y sísmicos, por ello son costosos urbanizarlos y al no tener “valor de uso”, no se gestionan. Al no regularse su ordenamiento, son invadidos o utilizados para establecer nuevos barrios, o se crean hacia ellos expectativas de urbanización asociadas a grandes obras viales que no se realizan por los costos que implican.

Exigen ser identificados y establecerles controles que impida su urbanización. Debe auspiciarse su desarrollo integrando entes locales (una universidad, asociación civil, empresa pública, ONG, un instituto autónomo) mediante una organización no gubernamental para actuar con mayor autonomía administrativa y adelantar acciones que los valoricen y permitan su uso efectivo por parte de la ciudad y sus habitantes.

Esta ha sido la corta experiencia en Mérida, sumando esfuerzos de trabajo para rescatar, proteger, preservar y motivar el desarrollo integral del estratégico espacio de la ciudad: el Parque Metropolitano Albarregas.





# Avances del Plan de Gestión Ambiental de Cantaura Municipio Freites Estado Anzoátegui



## **Elys Rondón**

Urbanista. Magister Scientiarum en Gerencia. Profesor de la Universidad de Oriente, Extensión Cantaura. Director de Urbanismo y Ambiente de la Alcaldía del Municipio Pedro María Freites.



## Resumen

Desde el año 2.006, la ciudad de Cantaura cuenta con un Plan de Gestión Ambiental, elaborado por la Urbanista Carolina Castillo como trabajo de Tesis de Maestría Ambiental, con el apoyo de la Alcaldía del Municipio Pedro María Freites y el respaldo de la Universidad Simón Bolívar (Instituto de Estudios Regionales y Urbanos, FUNINDES y Decanato de Estudios de Postgrado). Ocho años después se presenta la oportunidad en este Foro de presentar los avances de la aplicación del Plan, lo que sería una manera de evaluar los diferentes logros obtenidos en ese período.

Se pretenden establecer cuáles de las propuestas, que bajo el Principio de Sustentabilidad en las que está basado el Plan, han presentado los resultados esperados o las que deban reestructurarse para su respectiva implementación. Los Principios de Sustentabilidad fueron establecidos en diferentes áreas de acción, a saber: Ambiental, Social, Económico e Institucional, cada uno con Lineamientos Estratégicos para su aplicación y una serie de Acciones Sustentables Generales y Específicas (Propuestas), basadas en las propuestas ambientales contempladas en el Plan de Desarrollo Urbano Local vigente y las realizadas por los actores urbanos durante los talleres de participación comunitaria. Todas estas acciones fueron reflejadas en un Plan Operativo Anual (POA), según una prioridad de ejecución de las mismas en función de la jerarquización de las variables ambientales urbanas previstas en el Plan.

El municipio, siguiendo lineamientos del Plan, ha aplicado algunas de las acciones establecidas en el POA y algunas otras están en proceso de aplicación, con resultados positivos en defensa del ambiente y bajo los Principios de Sustentabilidad recomendados, principalmente de carácter Institucional.

Con esta evaluación se espera mostrar las experiencias que han tenido éxito en su aplicación y los correctivos necesarios para las acciones que requieran de mayor atención en su implementación, a fin de servir como ejemplo a otras administraciones que decidan aplicar planes ambientales en el futuro.

*Palabras claves:* Sustentabilidad. Gestión Ambiental. Proyectos Ambientales Urbanos

## I.- Ubicación

El Municipio General Pedro María Freites está ubicado en la zona central del Estado Anzoátegui, siendo la ciudad de Cantaura su capital. Con una superficie en territorio de 7.712 km<sup>2</sup>, es el segundo municipio más extenso del Estado y el tercero a nivel nacional. Su economía se centra en la actividad petrolera, gasífera y agropecuaria. En la actualidad el Municipio cuenta con una población aproximada de 90.000 habitantes y la ciudad de Cantaura con una población de 68.700 habitantes.

## II.- Antecedentes

Para el año 2004, se inicia la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), conjuntamente con el Sistema de Información Geográfica (SIG), de la ciudad de Cantaura, realizado por la Fundación de Investigación y Desarrollo de la Universidad Simón Bolívar (FUNINDES), a través del Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU), el cual fue aprobado por las instancias respectivas y publicado en Gaceta Oficial en agosto de 2005.

Posteriormente, en agosto de ese mismo año, se da inicio a la propuesta de formulación del Plan de Gestión Ambiental Urbana de Cantaura (PGAU-Cantaura), bajo la modalidad de asistencia técnica en materias de planificación urbana y gestión ambiental, con base a las actividades académicas de la Universidad Simón Bolívar, contando el apoyo del IERU. La propuesta del Plan fue elaborado por la Urb<sup>a</sup> Carolina Castillo Hernández, como informe de Tesis de

Grado de su estudio de Maestría en Gestión Ambiental de la USB. En marzo de 2006 se finaliza el estudio y se aprueba en ese mismo año.

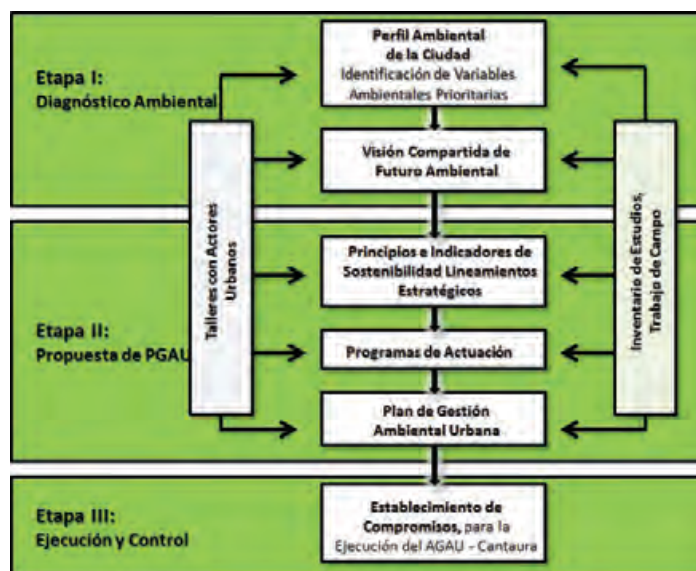
## III.- Metodología

Para la formulación del PGAU-Cantaura, se trabajó en tres (03) etapas fundamentales: Etapa de Diagnóstico, Etapa de Propuesta y Etapa de Inicio de Ejecución del Plan. La participación comunitaria fue un factor fundamental que permitió dar forma al PGAU-Cantaura, con “miras de encaminar la gestión de dicha ciudad hacia la búsqueda de la sustentabilidad”.

Por ser los actores urbanos (comunidad), los principales protagonistas de la metodología aplicada, en la Primera Etapa se les explicó en qué consistía la metodología participativa, a fin de obtener los resultados esperados para realizar la “Evaluación Ambiental para la Formulación del PGAU de Cantaura”, objetivos, convocatoria, material informativo y promocional, con el uso de logística, agenda, instrumentos utilizados para la recolección de la información, presentación realizada por los asesores técnicos, asistencia y los resultados obtenidos en el mismo.

En la Segunda Etapa, se realizó un segundo taller de participación comunitaria que se denominó “Principios e Indicadores de Sustentabilidad y Lineamientos Estratégicos” y sus resultados, así como los resultados que se obtuvieron en la aplicación. Éstos últimos fueron los aportes principales utilizados en la formulación de la propuesta de PGAU-Cantaura.

En la Tercera Etapa, se presentó lo relativo al resultado de un tercer taller, denominado “Propuesta de Plan de Gestión Ambiental Urbana de Cantaura y Establecimiento de Compromisos”; además de los principios de sustentabilidad, lineamientos estratégicos, acciones sustentables, programas de actuación, prioridades para la ejecución y el Plan Operativo Anual (POA), del PGAU-Cantaura.



#### IV.- Planteamientos y Propuestas

Los resultados obtenidos en todos los talleres de participación ciudadana tuvieron como base la aplicación de cuatro Principios de Sustentabilidad con sus respectivos lineamientos, a saber:

**1.- Principio de Sustentabilidad Ambiental:** Favorecer el desarrollo de la ciudad promoviendo la protección, conservación y el uso sustentable de los recursos naturales, satisfaciendo las necesidades de la población sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades. Lineamientos:

- Evitar la contaminación ambiental.
- Promover la protección de las áreas verdes y recursos hídricos, así como la creación de zonas de protección.
- Incrementar la cantidad de metros cuadrados de áreas verdes por habitante.

**2.- Principio de Sustentabilidad Social:** Empezar acciones para la búsqueda del desarrollo humano y elevación de calidad de vida de los habitantes (respeto socio-cultural, sentido de pertenencia, corresponsabilidad y superación individual), mediante un proceso de participación activa. Lineamientos:

- Mejorar condiciones de vida mediante la accesibilidad a los servicios públicos urbanos.
- Formar multiplicadores de valores de sustentabilidad a través de la educación y capacitación comunitaria.
- Fortalecer la integración, sentido de pertenencia y particularidades socioculturales de las comunidades.

**3.- Principio de Sustentabilidad Económico:** Promover el desarrollo de los sistemas económicos locales, aprovechando y

sosteniendo las potencialidades económicas para favorecer las mejoras en las condiciones de vida de los habitantes, siendo vigilantes en las formas de intervenir el ambiente.

Lineamientos:

- Crear mecanismos para revertir los beneficios económicos producidos en el municipio de forma positiva a sus habitantes.
- Crear programas para capacitar a la población en las áreas agrícola, petrolera y turística.
- Promover el desarrollo de actividades económicas e industriales sostenibles.

**4.- Principio de Sustentabilidad Institucional:** Promover la capacitación institucional, a fin de tomar en cuenta las necesidades y prioridades planteadas por los actores urbanos, evitando posibles conflictos y buscando que sus propuestas sean consideradas mediante el compromiso de las instituciones. Lineamientos:

- Crear un marco legal ambiental local con sus respectivos mecanismos de control y seguimiento en la materia.
- Crear los mecanismos de participación comunitaria en el desarrollo de la ciudad.
- Fortalecer las instituciones prestadoras de los servicios públicos urbanos.
- Capacitación y fortalecimiento institucional de la Alcaldía en materia ambiental.

Con las acciones propuestas, se generó un Programa Operativo Anual (POA), para accionar en el primer año de aplicación del Plan.

#### V.- Aplicación, Resultados y Evaluación

La aplicación de las acciones propuestas en el PGAU-Cantaura, permite, transcurridos 6 años de su implantación, la evaluación de la gestión ambiental y revisar los resultados obtenidos.

Al revisar las acciones enmarcadas en cada uno de los Principios de Sustentabilidad, los resultados han sido los siguientes: De las metas establecidas en el POA, como acciones inmediatas a ejecutar durante el primer año de la aplicación del Plan, solo se ha cumplido con 35% de las mismas, generando un desfase de las acciones pendientes hasta la actualidad, las cuales representan 65% restante. Cabe destacar que las acciones de Dimensión Ambiental y Social han sido las de mayor aplicación y las de Dimensión Económico e Institucional las menos consideradas. Al evaluar las acciones sustentables específicas por lineamientos estratégicos definidos en el PGAU-Cantaura, se determina que a la actualidad se han ejecutado y dado inicio a 50% de éstas, lo que significa que se adelantaron acciones previstas en el plan general y que no estaban descritas en el POA como inmediatas. En esta evaluación, las acciones de Dimensión Ambiental han sido las más atendidas, con 65%, seguidas por las de Dimensión Social y Económica (50% cada una) y por último la Dimensión Institucional (30%).

Se han ejecutado proyectos y obras de gran envergadura que han generado un gran impacto ambiental, con una elevada inversión económica, y que a su vez engloban varias acciones

descritas en cada una de las Dimensiones previstas en el Plan, considerando cada uno de los Principios de Sustentabilidad y sus Lineamientos, entre los cuales se mencionan:

- Inversión de 111,96 MMBs en la adecuación de acueductos, aguas servidas y acceso a los servicios públicos urbanos (asfaltado de calles, aceras, brocales y cunetas) de la ciudad de Cantaura, mejorando considerablemente las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, especialmente en los sectores periféricos de la ciudad. Esto también ha contribuido a la consolidación de esos sectores, integrándolos gradualmente al área urbana.
- Con una inversión de 19,21 MMBs, se han realizado trabajos de electrificación y adecuación de la red por parte de la Alcaldía, y la empresa CORPOELEC ha ejecutando trabajos periódicos de mantenimiento de las subestaciones eléctricas, creación de una nueva (Sub-Estación Las Malvinas), sustitución de postes y transformadores e implementación de programas de poda fitosanitaria a lo largo de la red.
- Mediante Decreto, se realizó la creación de una zona de reserva hídrica para Cantaura, con la intención de preservar los acuíferos que sirven a la ciudad. El área a preservar está ubicada en la parte sur de la Poligonal Urbana, tal y como lo indican los distintos estudios que se han realizado y cubre una extensión total de 1.925 Has, conocida como Zona de Reserva de Acuíferos. Esta acción no solo permite realizar estudios de control y seguimiento ambiental de los acuíferos, sino que establece el control de las redes de los mismos y permite una mejor distribución del recurso agua e incorporar nuevos sectores a la red.
- Existe un programa permanente de mantenimiento de áreas verdes de la ciudad, además de un programa de reforestación y mantenimiento del ornato en las distintas plazas, parques, calles y avenidas. Se elaboró un Plan Maestro de los espacios verdes de la ciudad, con la elaboración y ejecución de proyectos paisajísticos, con plantas y especies autóctonas de la región. Adicionalmente, se ha ejecutado el proyecto de un Parque Bio-Saludable, de varios previstos a realizar en la ciudad.
- En el área de movilidad y transporte público, se han creado y adecuado las Ordenanzas, con la finalidad de controlar más el servicio, así como las emisiones de CO<sub>2</sub>, ruidos del parque automotor, ampliación y adecuación de la red de transporte urbano y mejoras en las normas de circulación peatonal y vehicular.
- Trámites para la firma de convenio Mancomunidad con el Municipio Anaco, para la utilización de un Depósito de Desechos Sólidos compartido. El depósito ya está construido según los últimos lineamientos ambientales y permitido por las autoridades nacionales y regionales. El mismo cuenta con diferentes fosas para almacenar los residuos según su clasificación.
- Con la finalidad de controlar la ocupación anárquica de los espacios urbanos y las zonas no urbanizables, se elaboró un Decreto de No Ocupación en las zonas Este y Oeste de la ciudad. Esta acción permite ocupar los espacios de manera

planificada y urbanizada, ayudando a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población mediante la dotación previa de los servicios de red básicos urbanos, además de disminuir los gastos de inversión en la consolidación y reubicación de viviendas construidas en espacios no aptos para ello. Este Decreto afecta un área total de 846,0 Has, 403,0 Has en la Zona Este y 443,0 Has en la Zona Oeste.

- Con la finalidad de dar valor ambiental y también limitar el crecimiento en las zonas de alto riesgo por accidentes topográficos, se elaboró un Decreto de Parque Botánico con una extensión de 460,0 Has al Norte de la ciudad y una Zona Verde de Protección de 95,0 Has al Este de la ciudad, para un total de 555,0 Has destinadas para tal fin. Los espacios afectados son de alto potencial paisajístico y ricos en vegetación arbórea propia de la zona, creando dos espacios importantes como “pulmón vegetal” de la ciudad y garantizando grandes áreas para la actividad recreativa, deportiva y contemplativa de la ciudad, además de ser espacios recorridos por cauces de ríos y lagunas naturales.
- En el área educativa, se han incorporado dos nuevas instituciones de educación superior en la ciudad de Cantaura, además del núcleo de la Universidad de Oriente (UDO-Extensión Cantaura): UNEFA y Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), las cuales dictan carreras en el área ambiental, petrolera, agrícola y turística. Adicionalmente, la Alcaldía mantiene una serie de módulos asistenciales con atención primaria permanente durante las 24 horas del día, los 365 días del año; este servicio cuenta con ambulancias disponibles para cualquier ciudadano que lo requiera solo con solicitarlo vía telefónica. Cabe destacar que este servicio es distinto a los existentes a nivel nacional y regional en materia asistencial, financiado directamente con recursos propios de la municipalidad.
- La Alcaldía mediante la dirección que maneja la materia urbanística, ha implantado como política que los proyectos a ejecutarse en las áreas definidas como Nuevos Desarrollos, se incrementen en un mínimo de 20% lo establecido por los estándares o norma existentes, la cantidad de áreas verdes y recreativas, lo cual es de obligatoria aplicación en los diseños de equipamientos urbanos de los nuevos desarrollos habitacionales.

#### **Acciones Sustentables por Lineamientos**

- Ejecutado 50%
- Dimensión Ambiental 65%
- Dimensión Social y Económica 50%
- Dimensión Institucional 30%



#### **VI.- Consideraciones Finales**

Una vez evaluados los logros obtenidos en la aplicación del PGAU-Cantaura, se plantean una serie de recomendaciones como consideraciones finales:

- Crear en la Estructura Organizativa de la Alcaldía, los cargos necesarios con el respectivo nivel académico y decisorio, lo que permitirá organizar un grupo de trabajo profesional, que haga seguimiento a las acciones propuestas en el Plan o cualquier otra de carácter ambiental y que sirva de enlace con los altos cargos gubernamentales para mantener e incrementar el compromiso de la administración municipal.



- Asignar los recursos económicos necesarios para la ejecución de las distintas acciones propuestas, independientemente de la unidad administrativa a las que sean asignados los mismos, a fin de garantizar el logro de los objetivos.
- Crear los instrumentos jurídicos necesarios para lograr mantener el compromiso de las instituciones e incentivar la participación de los distintos actores urbanos (asociaciones, fuerzas vivas, actores económicos y las diferentes formas de organizaciones comunitarias), cuyas propuestas deben ser evaluadas y consideradas como válidas para ser incorporadas en las respectivas ordenanzas de presupuesto municipal.
- Ampliar territorialmente los Planes de Gestión Ambiental, considerando la posibilidad de incorporar las distintas Parroquias que forman parte del Municipio, previo estudio de diagnóstico y propuestas con la participación comunitaria.

#### Referencias Bibliográficas

- Castillo, Carolina (2005). "Plan de Gestión Ambiental Urbana de Cantaura". Tesis de Maestría en Desarrollo y Ambiente, Universidad Simón Bolívar.
- Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (2004). Plan de Desarrollo Urbano Local, Cantaura, Municipio Antonio María Freites, Estado Anzoátegui.



# **Experiencias Municipales**

## **Plan de Desarrollo Urbano Local**

### **Aspectos ambientales y de riesgos.**

#### **Municipio Maneiro.**



**Beatriz Ávila Guerra**

Ingeniero Civil. Directora de Desarrollo Urbano de la Alcaldía del Municipio Maneiro, Estado Nueva Esparta.



## La Gestión Ambiental y de Riesgos en la Planificación Territorial del Municipio Maneiro. Estado Nueva Esparta. Venezuela

Ing. Beatriz Ávila Guerra

Dirección de Desarrollo Urbano

de la Alcaldía de Maneiro. Estado Nueva Esparta

beatrizavilaguerra@gmail.com

**Geog. María Gabriela Camargo Mora**

Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales,

Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad de Los Andes

profesoracamargo@gmail.com

## Resumen

Se parte de la premisa que la ordenación del territorio y la planificación urbanística se convierten en instrumentos de la Gestión del Riesgo en todos los diferentes niveles territoriales, pero tiene especial relevancia en los niveles locales (municipios y ciudades), donde se materializa y se puede intervenir realmente el riesgo, mediante la planificación de acciones o actuaciones y de la aprobación de normativas legales e instrumentos para el control de la ocupación, además permite orientar inversiones articuladas y priorizadas según su contexto particular de impacto ambiental, amenazas y riesgos.

Se presenta el Plan de Desarrollo Urbano Local de Pampatar – Los Robles (PDUL), como estudio de caso, donde se inserta la Gestión Ambiental y la Gestión de Riesgo en la planificación urbanística. Este instrumento persigue transformar la intención en acción, visualiza los impactos y consecuencias de los acontecimientos en el futuro y permite influir en ellos mediante acciones. Persiguiendo generar cambios en el territorio. Se logra una visión global e intersectorial, donde se identifican tendencias y oportunidades, anticipa dificultades, trata de minimizar el grado de incertidumbre para el logro de los objetivos y para orientar los recursos requeridos en las acciones interinstitucional. Mediante la Zonificación del Uso del Suelo, aprobada como norma legal, se convierte en el instrumento para el control de la ocupación del territorio y para prevenir y mitigar el riesgo urbano.

*Palabras claves:* Territorio. Amenazas. Vulnerabilidad. Riesgo. Ordenación. Ambiente

## I.- Introducción

El Territorio es el resultado de los intereses de los actores y en la medida que se ocupa se genera vulnerabilidad y riesgo. Estas dos variables son problema de la Gestión del Riesgo. Hasta ahora el riesgo se ha abordado de manera inmediata, en el momento de la emergencia (cotidiano) o de los desastres por amenazas naturales. Es necesario un cambio en el paradigma de la Gestión de Riesgos y del Ambiente, pasar de la acción inmediata a la acción de prevenir y mitigar a mediano y largo plazo mediante la planificación y la capacitación. Es decir, anticipar dónde y con qué intensidad se encuentra la vulnerabilidad y el riesgo, el impacto ambiental, para darle un tratamiento de condicionante en la ocupación del territorio y en el desarrollo de actividades económicas. En esta ponencia se persigue analizar la inserción de la Gestión de Riesgo en la Planificación Territorial del Municipio Maneiro como alternativa para mitigar y prevenir la vulnerabilidad a mediano y largo plazo.

## II.- La Planificación Territorial para la Gestión de Riesgo

La Planificación Territorial se convierte en un instrumento de la Gestión de los Riesgo y del Ambiente en todos los diferentes niveles territoriales, pero tiene especial relevancia en los niveles locales (municipios y ciudades), donde se materializa y se puede intervenir realmente el riesgo, mediante la planificación de acciones o actuaciones y de la aprobación de normativas legales y estrategias para el control de la ocupación, además permite orientar inversiones articuladas y priorizadas según su contexto particular de amenazas y riesgos.

La planificación territorial forma parte de la planificación física, su objeto de análisis es el territorio. Persigue el estudio global e integral de los territorios, tanto a escala local (urbanística) como a escala regional, para orientar directrices y tomas de decisiones de carácter político y consensuado entre los diferentes actores que actúan en el territorio. (Rodríguez, s/f).



**Figura 1.** Localización del Municipio Maneiro



La Planificación Territorial recurre a diversos instrumentos territoriales como son normativa legal, organización institucional y planes. Los planes de ordenación del territorio a nivel municipal y de planificación urbanística a nivel de ciudad son instrumentos para regular la ocupación y administración del territorio, que se concretan en la zonificación del uso potencial del suelo considerando las condicionantes o limitantes por amenazas naturales o vulnerabilidad o impactos ambientales. Las zonificaciones son normas jurídicas de fiel cumplimiento por las organizaciones locales.

A partir de la aplicación de los instrumentos (normas, planes y organización institucional) todos los permisos para la construcción de edificaciones nuevas, remodelaciones e intervención de áreas públicas y privadas que se emiten por ingeniería municipal y por la oficina de control urbano deben tener incluida la variable riesgo y las variables ambientales.

### III.- Instrumentos territoriales de gestión: Plan de Ordenación del municipio Maneiro y el Plan de Desarrollo Urbano Local de Pampatar – Los Robles

El Municipio Maneiro y la conurbación Pampatar - Los Robles, localizados al sur este del Estado de Nueva Esparta, al norte de Venezuela (Figura 1). Los instrumentos territoriales en el Municipio Maneiro son base para la gestión en todos los niveles territoriales, pero tiene especial relevancia en los niveles locales (municipios y ciudades), donde se materializa y se puede intervenir realmente, mediante la planificación de acciones o actuaciones que orienten la ocupación del área urbana y las inversiones articuladas y priorizadas según su contexto particular de cada terreno o espacio público. Las inversiones municipales y en la ciudad, se definen, teniendo en cuenta la dinámica de concertación técnica, social y política durante la formulación de los instrumentos, es decir que son el producto de acciones participativas de los diferentes actores locales.

El Plan de Desarrollo Urbano Local de Pampatar – Los Robles (PDUL), y el Plan de Desarrollo y Ordenación de Maneiro (PDOT), tienen como propósito definir con precisión el desarrollo urbano de ciudad y del Municipio, en función de las condiciones y limitantes físico naturales, la población y base económica, expresando la correspondencia de la infraestructura y el equipamiento de servicios a dotar para la población estimada. Controlan la ocupación y administración de la ciudad a través de la Zonificación del Uso del Suelo y las variables urbanas fundamentales. Son instrumentos de planificación y ejecución de la inversión pública que tiene un carácter político y consensuado.

### IV.- El Componente de Gestión de Riesgos y Ambiental en los planes territoriales locales

Los planes territoriales son un proceso que se lleva a cabo mediante etapas consecutivas e iterativas. Se inicia con el análisis de los territorios desde una visión global, integral e intersectorial, donde identifica tendencias y oportunidades. Luego mediante la prognosis se crean escenarios, anticipa dificultades, para finalmente formular propuestas que tratan de minimizar el grado de incertidumbre para el logro de objetivos y para orientar los recursos requeridos en las acciones

interinstitucional. En los diferentes momentos de la planificación territorial se analiza la Gestión de Riesgos y el Ambiente, con una noción de propósito clara, como se muestra en la figura:

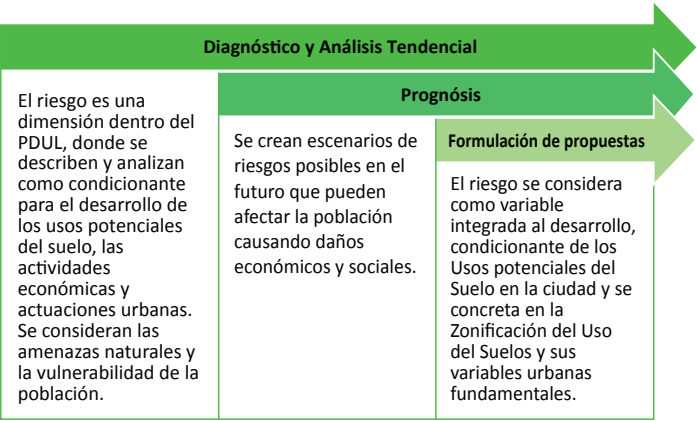


Figura: Momentos de la Planificación y la inserción del riesgo

Los desastres naturales, antrópicos o tecnológicos, son considerados en el PDUL y PDOT, como las amenazas que causan más interrupciones a la normalidad de la sociedad, debido a la destrucción de sus propiedades, infraestructura social y económica y pérdidas humanas. La gestión de riesgo de desastres es el término que se utiliza para prevenir o minimizar los efectos de los desastres.

En la realización de los planes se consideraron análisis, según la escala territorial, de la caracterización físico natural de las componentes geológica-geomorfológica, geo mecánica de los macizos rocosos en el territorio, estudios sísmicos, las evaluaciones de los estudios de la mecánica de suelos, hidroclimatológicos con énfasis en el análisis de las áreas de inundación y, en el aspecto socio económico densidad de población, tipología de las edificaciones y su vulnerabilidad a los movimientos sísmicos, líneas vitales, impactos ambientales, entre otros, estudios fundamentales para orientar las estrategias para controlar la ocupación y administración del territorio, en especial en las áreas de riesgo o de sensibilidad ambiental.

A partir de los estudios físico naturales y socio económicos, se delimitaron y definieron las áreas bajo amenazas naturales, vulnerabilidad de la población e impactos ambientales, se analizó la intensidad y la evolución de los eventos y se localizaron espacialmente, se identifican las limitantes para la asignación de los usos potenciales del suelo o las potencialidades para el desarrollo de las infraestructuras, para el desarrollo de las actividades socio económicas y para las actuaciones a desarrollarse en la ciudad. El análisis permitió definir con precisión las restricciones, orientaciones, limitantes y potencialidades en los usos urbanos para desarrollos de infraestructuras, actuales y potenciales, que garanticen que estas sean más seguras y estables.

A partir de la delimitación y definición de los riesgos y las vulnerabilidades se estableció una zonificación de amenazas o de peligro y otra de vulnerabilidad. Dichas zonificaciones se logran y visualizan espacialmente, a partir de planos o mapas temáticos que permiten el análisis síntesis integrado. Estos dos mapas de zonificación permiten generar un mapa de Zonificación de Riesgos. Entre los mapas temáticos a utilizar se encuentran los mapas geológico, geomorfológico, drenaje superficial, zonificación

geotécnica urbana local, zonificación de susceptibilidad. Estos mapas permiten la interpretación y extrapolación (prognosis) para crear escenarios futuros, que permiten prevenir y mitigar el grado de incertidumbre.

La zonificación de riesgo y la vulnerabilidad resultante, se consideran como variables condicionantes para la definición de la Zonificación del Uso del Suelo y para las variables urbanas fundamentales, instrumento jurídico donde se define el uso potencial y sus restricciones del uso, permitiendo así, orientar y controlar la ocupación y administración del territorio, y minimizar los riesgos.

## V.- Conclusiones

Los estudios de riesgo y de vulnerabilidad, así como de impactos ambientales, constituyen importantes herramientas para la reducción del riesgo y el deterioro ambiental, en la medida que sus resultados sean incorporados en la planificación y control urbano, es decir, que sean considerados en la definición de los usos potenciales en la ciudad y municipio.

## Referencias Bibliográficas

- Plan de Desarrollo Urbano Local de Pampatar - Los Robles (2012). Tomos I, II, III. Municipio Maneiro. Nueva Esparta. Venezuela.
- Plan de Ordenación del Territorio del Municipio Maneiro (2010). Municipio Maneiro. Nueva Esparta. Venezuela.
- Rodríguez M, Juan (s/f). Planificación Territorial y Urbanismo. Pasado, presente y futuro del planeamiento Urbanístico.
- Universidad Simón Bolívar. Instituto de Estudios Regionales y Urbanos. (2009). Diseño de Metodología para la Inclusión de la Variable Riesgo Ambiental en los Planes Urbanos. Caso de Aplicación: Santa Cruz de Mora, Estado Mérida.



## Dr. Fortunato González

Abogado. Maestría en Ciencia Política. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Los Andes y director del CIEPROL. Miembro del Consejo Fundacional de la Universidad Valle del Momboy. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Miembro Correspondiente de la Academia de Mérida. Presidente emérito de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Administrador Municipal (concurso) y Primer Alcalde de Mérida (90-93). Autor de varios libros y artículos científicos.

## Ing. Arnaldo José Gabaldón

Ingeniero Civil (1960) de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Ms. Universidad de Stanford, USA, 1961. Diploma en Economía del Desarrollo, Universidad de Manchester, UK, 1973. Ministro de Obras Públicas (1974–1977) y Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1977–1979); el primero de América Latina. Diputado al Congreso de la República de Venezuela (1984–1994). Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1986–1989). Presidente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Presidente del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1987–1999). Profesor Honorario de la Universidad Simón Bolívar de Caracas, donde dicta clases en el Doctorado de Desarrollo Sostenible. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales y de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat. Consultor Internacional en Medio Ambiente. Autor de decenas de artículos especializados y de varios libros de los cuales el último es: Desarrollo Sustentable la Salida de América Latina (2006).

## Dra. Rosa María Chacón

Profesora titular del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar, Caracas-Venezuela. Arquitecta (1975) y magíster en Ingeniería de Transporte (1979) por la Universidad de Los Andes, en 2001 obtuvo el doctorado en Planificación Territorial y Urbana de la Universidad La Sapienza (Roma), y desde entonces se desempeña como coordinadora del grupo de investigación Vida Urbana y Ambiente, adscrito al Decanato de Investigación de la USB. Responsable de la creación y coordinación del Doctorado en Desarrollo Sostenible de esta casa de estudios, ejerció además la dirección del Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU) para el periodo 2003-2005, Compiladora de 4 libros y 47 artículos en revistas y libros especializadas, miembro de la Red Internacional de Marketing en Desarrollo Urbano; miembro del la Comisión de Ambiente de la Academia nacional de Ingeniería y Hábitat; asesora de diversos proyectos para las municipalidades en el campo de planificación y gestión urbana. Los trabajos más recientes elaborados con el grupo VUA: Diseño de Metodología para la Inclusión de la Variable Riesgo Socio-natural en los planes urbanos; Evaluación de la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Simón Bolívar y Definición de Líneas Estratégicas; Escuelas Seguras; Manual de Capacitación Comunitaria en Gestión de Riesgo Socio-natural; Ecoescuelas, Educando para el Desarrollo Sostenible; Diseño e Implementación de los Diplomados en Desarrollo Sostenible, Reto para Emprendedores y Empresarios y Educación para el Desarrollo Sostenible, Vínculo Estratégico.

## Prof. José Alberto Pérez Maldonado

Investigador y docente del Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial (CIDIAT) de la Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Miembro del Grupo de Investigación sobre El Espacio Público (GISEP) de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la ULA. Coordinador General de la Oficina Proyecto ULA PAMALBA. Geógrafo y Magíster en Desarrollo Regional y Urbano. Experto en Ordenación Territorial y Gerencia Ambiental Urbana.

## Abgdo. Carlos Romero

Miembro Fundador de la Fundación Estudios Municipales (Fundesmu). Ex-Coordinador de Reforma Políticas Institucionales de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado -COPRE-. Constitucionalista, especialista en Derecho Administrativo, Participación Ciudadana y el Gobierno Local. Articulista en la sección Debate Ciudadano de Política UCAB. Conferencista en temas institucionales, reforma de estado y los retos locales frente al modelo comunal.

## Urbta. Loraine Giraud

Profesora del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar (USB). Urbanista (USB, 1992), Magíster en Gerencia Ambiental (1998), candidata a Doctora en Desarrollo Sostenible (USB), miembro del Grupo de Investigación Vida Urbana y Ambiente (VUA-USB). Miembro de la Comisión de Ambiente de la Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat y del Consejo de Administración de Venezuela Competitiva. Más de 20 años de experiencia profesional en la gerencia de proyectos de cooperación e innovación en los temas urbanos y ambientales.

## Urbta. Elys Rondón

Urbanista, egresado de la Universidad Simón Bolívar, 1988 Magíster Scientiarum en Gerencia, Egresado de la Universidad de Oriente, 2001. Director de Desarrollo Urbano, Ambiente, Patrimonio Histórico y Turismo Local de la Alcaldía Bolivariana General Pedro María Freites, Edo. Anzoátegui. Profesor de la Universidad de Oriente, Extensión Cantaura, Carrera de Ingeniería Civil. Cátedras: Estructura Urbano Ambiental y Vías de Comunicación. Actualmente Director de Urbanismo y Ambiente de la Alcaldía del Municipio Pedro María Freites.

## Ing. Beatriz Ávila Guerra

Ingeniero Civil de la Universidad Central de Venezuela-Caracas Maestría en Ingeniería Sanitaria Mención Calidad de Aguas Universidad Central de Venezuela-Caracas. Especialización en Desarrollo Organizacional Coordinación de Estudios en Gerencia y Economía-Universidad Simón Bolívar. Directora de Desarrollo Urbano de la Alcaldía del Municipio Maneiro, Estado Nueva Esparta. Premio, Orden Francisco Esteban Gómez en su Primera Clase impuesta por la Gobernación del Estado Nueva Esparta. Premio Vicente Lecuna Colegio de Ingenieros del Estado Nueva Esparta.

## Lic. Luisa Páez

Licenciada. en Geografía, Máster en Desarrollo y Ambiente. Profesora del Departamento de Planificación Urbana de la USB, integrante del Grupo de Investigación Vida Urbana y Ambiente (VUA-USB). Más de 25 años de experiencia profesional. Auditor Líder certificado por las Normas ISO 14:000.

## Ing. Joaquín Benítez

Ingeniero Agrónomo egresado de la Facultad de Agronomía de la UCV. Estudios de Postgrado en Gerencia Ambiental y Desarrollo Sustentable. Especialista en Evaluación de Impacto Ambiental, Gestión Ambiental, Planes de Gestión y Ordenamiento del Territorio. Experiencia como consultor ambiental en más de 70 estudios, para la evaluación de impactos de proyectos petroleros, gasíferos, carboníferos, mineros, viales, turísticos, navieros y portuarios, de obras hidráulicas, aeropuertos, sistemas de transporte masivo, sistemas de transmisión eléctrica y desarrollos urbanos. Profesor en el Postgrado de Ingeniería Ambiental de la UCAB. Actualmente Coordinador Académico del Programa de Postgrado en Ingeniería Ambiental de la UCAB. Miembro de la Comisión de Ambiente de la Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat.





primer **FORO**  
**GAU** 2014

