

UNA VISIÓN CRÍTICA A LA GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA EN ESTADOS LLANEROS DE VENEZUELA

(A critical vision to the republic environmental management in the Venezuelan plain states)

Carelia Hidalgo López

Docente Asociada en el Decanato de Agronomía de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado

careliahidalgo@ucla.edu.ve

Recibido: 10/02/16 Aceptado: 31/03/16

RESUMEN

La construcción de la sostenibilidad del país depende, entre otras cosas, de la gestión ambiental de los actores sociales para disminuir el impacto ambiental de las actividades antrópicas, asegurar calidad de vida y accionar la recuperación de los recursos naturales. En este sentido se generó una aproximación crítica a la gestión ambiental pública desde el análisis de 20 estudios de casos presentados por los doctorantes de Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Ezequiel Zamora (UNELLEZ), en dos de los subproyectos; administrados durante el año 2014 y 2015, en los estados Apure, Barinas y Cojedes. El proceso académico permitió a la facilitadora de los subproyectos una reflexión crítica, donde se mantuvo una visión interdisciplinaria, una fundamentación teórica sobre desarrollo endógeno y sostenibilidad, y el marco legal ambiental venezolano; y se usaron como referentes el Plan de la Patria (2013-2019) y los planes de desarrollo de cada estado llanero estudiado. Resultando que existen problemas ambientales de diferente índole que afectan los recursos naturales y humanos; los procesos de gestión ambiental pública han sido ineficientes para solventar con eficacia los problemas que afectan la calidad de vida y la sostenibilidad territorial; y los proyectos de desarrollo han sido débiles en fundamentarse sobre las potencialidades locales para impulsar el desarrollo. Por otra parte se visualizan inconsistencias operativas en los procesos de gestión local, entre los compromisos políticos y la conservación de los recursos naturales.

Palabras clave: Políticas públicas; gestión ambiental, desarrollo sostenible y llanos venezolanos

SUMMARY

The construction of the sustainability of the country depends, among others, on environmental management of people to reduce the environmental impact of human activities, ensuring quality of life and drive the recovery of natural resources. In this respect, a critical approach to public environmental management was generated from the analysis of 20 case studies presented by doctoral students of the Universidad Nacional Experimental de los Llanos Ezequiel Zamora (UNELLEZ) in two subprojects during 2014 and 2015 in Apure, Barinas and Cojedes States. The academic process allowed a critical reflection, where an interdisciplinary vision, a theoretical support for endogenous development and sustainability within the Venezuelan environmental legal framework was maintained; as references, the Homeland Plan (2013-2019) and the development plans of each Plain State were used. It was found that there are various kinds of environmental problems that affect natural and human resources; the public environmental managements have been inefficient to effectively address the problems affecting the quality of life and territorial sustainability; the development projects have been weak and not connected with the local potential to promote development. Furthermore, operational inconsistencies in local management processes between political commitments and conservation of natural resources were evident.

Keywords: Public politics; environmental management, sustainable development, Venezuelan savannah

INTRODUCCIÓN

La dinámica mundial nos alerta en los preceptos que deben regir el desarrollo de las naciones, visto con pensamiento transgeneracional frente a la crisis ambiental planetaria, asunto argumentado en la Agenda XXI. En este sentido, es necesario dar aportes a los actores sociales y políticos para definir y ejecutar proyectos que contribuyan a un desarrollo sostenible, tal como también lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Desde décadas en el país se han hecho esfuerzos para impulsar un desarrollo respetuoso del ambiente y acorde a los recursos potenciales, entre ellos reconociendo el potencial hidrológico y la biodiversidad de los llanos venezolanos, y su importancia para el desarrollo nacional; se ha visionado el crecimiento hacia el sur para superar el desbalance en la ocupación poblacional que coarta el desarrollo. Las ideas de poblar el sur y hacer uso sostenible de sus recursos data desde los años 70, con proyectos de CORDIPLAN, que planteaban conectar los llanos con el centro estratégico del país con el fin de propiciar la desconcentración económica, alcanzando un desarrollo regional fundamentado en las ventajas comparativas (Estaba, 2000).

Frente a este reto para el desarrollo regional de los llanos venezolanos la UNELLEZ, en sus diferentes vicerrectorados, está propiciando aportes desde la académica a través del doctorado en Ambiente y Desarrollo. Un espacio académico que permite un análisis profundo de la realidad local para dar soluciones a los problemas que se enfrentan, generando aportes que deben ser aprovechados por los actores sociales y políticos de la región. En tal sentido, desde dos de los subproyectos que cursan los doctorantes: *Ambiente y Desarrollo en los procesos emergentes de la Venezuela actual* que busca alcanzar una visión holística e integrada con enfoque sistémico de la relación ser humano-ambiente-desarrollo en el contexto de la actualidad venezolana; y *Planificación, políticas y gestión del desarrollo sustentable* que busca una visión investigativa crítica para evaluar los planes y políticas públicas que enfocan la solución a los problemas ambientales territoriales y plantear soluciones para la efectividad de la gestión ambiental en la construcción de un desarrollo sostenible. En ambos casos se trabajó con estudio de casos como una forma de profundizar, con los profesionales participantes que tienen una experiencia de vida en la región, en situaciones ambientales problemáticas que afectan el desarrollo en el contexto territorial de los estados Apure, Barinas y Cojedes.

La gestión ambiental

La gestión ambiental vista en el marco legal venezolana se consagra históricamente desde la Ley Orgánica del Ambiente en el 1976 con la creación del órgano operativo llamado Ministerio del Ambiente, previo a esto existieron órganos de gestión desarticulados y centrados en asuntos puntuales de las políticas públicas frente a los asuntos ambientales. Al respecto Vega (2001) señala al primer periodo mencionado como la gestión operacional, como una evolución a la etapa de gestión incidental, que atendía asuntos aislados de situaciones ambientales producto de la acción humana.

La trascendencia política dada a los asuntos ambientales por los gobiernos transitorios, conjuntamente con los acuerdos internacionales como la Agenda 21, llevó a declarar al ambiente, la sostenibilidad y el desarrollo humano en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 1999 en el capítulo IX sobre los derechos y deberes ambientales, de allí la responsabilidad de los diversos actores sociales y políticos para asumir el principio de corresponsabilidad.

En la dinámica legisladora, se declara la Ley Orgánica del Ambiente (2006) con el propósito de establecer las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente, en el marco del desarrollo sostenible, declarando en el artículo 2 por gestión del ambiente

“...el proceso constituido por un conjunto de acciones o medidas orientadas a diagnosticar, inventariar, restablecer, restaurar, mejorar, preservar, proteger, controlar, vigilar y aprovechar los ecosistemas, la diversidad biológica y demás recursos naturales y elementos del ambiente, en garantía del desarrollo sustentable”.

La misma ley la define en el artículo 3 como

“Gestión del ambiente: Todas las actividades de la función administrativa, que determinen y desarrollen las políticas, objetivos y responsabilidades ambientales y su implementación, a través de la planificación, el control, la conservación y el mejoramiento del ambiente.”

La gestión como proceso se impulsa desde los planes, que en el caso nacional hoy se definen en el Plan de la Patria (2013-2019) y teóricamente cada Plan Estatal estará alineado a los preceptos rectores y las políticas públicas, desde un contexto nacional con enfoque regional.

La gestión ambiental pública descrita por Vega (ob. cit) desde el enfoque sistémico, se explica como un abordaje integral y complejo donde el objeto de gestión es el ambiente y el sujeto los actores que actúan sobre él, público, empresarial y ciudadano. Se pretende en esta concepción que coexistan la

planificación, ejecución y control, que prevean estructuras organizacionales eficaces y procedimientos eficientes para su implementación.

Aproximaciones de la gestión ambiental pública en los estados llaneros

El desarrollo de este trabajo se presenta como una aproximación crítica de la realidad ambiental en una fracción del territorio llanero venezolano correspondiente a los estados Apure, Barinas y Cojedes. El análisis se organizó en un cuerpo descriptivo que contempla la identificación de los problemas ambientales y las consideraciones en la gestión ambiental pública.

Identificación de problemas ambientales encontrados en los estados llaneros

Los recursos naturales vistos como la base para el desarrollo humano vienen siendo afectados por la carencia de una gestión ambiental efectiva que cumpla con lo estipulado para la construcción del desarrollo sostenible del país. En tal sentido este análisis crítico permitió identificar los diversos recursos naturales que se encuentran en deterioro y riesgo en territorios de los estados Apure, Barinas y Cojedes. En los tres estados se identificaron problemas ambientales que afectan los recursos naturales biodiversidad, agua y suelo, en forma integral con el componente humano; generándose situaciones de deterioro que afectan la calidad de vida de los grupos humanos que ocupan el territorio. En las tablas 1, 2 y 3 se muestran situaciones problemáticas detectadas durante el período 2014-2015, señalando: los recursos afectados; el problema puntual detectado; la localidad del mismo; y por último los efectos principales generados en el ambiente local.

La tabla 1 muestra los problemas detectados en forma directa sobre la biodiversidad y el recurso agua, y la relación entre ambos. La biodiversidad natural como capa protectora de los suelos y el agua, representa un recurso susceptible de ser retirado para el desarrollo de proyectos sociales y económicos; acción que debe ir acompañada de estudios de impacto ambiental y mitigación de los mismos; asunto que poco se ha cumplido. Esta necesaria intervención sobre la biodiversidad, trae consigo una serie de consecuencias en cadena que representan graves consecuencias futuras cuando no se asume con criterios sostenibles y aplicación de normas ambientales. El retiro de la vegetación, implica pérdida de fauna en general; también modificación de las condiciones de absorción e infiltración de agua en cuencas, causando la disminución en la disponibilidad futura del recurso; durante la temporada de lluvias se generan problemas erosivos y de sedimentación, causando en muchos casos graves daños humanos directos e indirectos; sumando a ello la pérdida de productividad de la tierra.

La cuenca como unidad geográfica cumple funciones fundamentales para el desarrollo de cada región; la administración de estos espacios es de suma complejidad, lamentablemente no se actúa acorde a los designios limítrofes naturales, sino a decisiones políticas sin fundamentos holísticos, de interrelación e interdependencia entre sus componentes. La región de los llanos representa una unidad territorial generadora de agua con fines de consumo humano, de riego y con un potencial agroindustrial, turístico, pesquero e hidroeléctrico, que ha sido intervenida principalmente con fines de establecer asentamientos humanos y sistemas agrícolas; y ancestralmente ha sido una zona pesquera rica en ictiofauna hoy amenazada por las intervenciones antrópicas.

Los ríos han sufrido gran deterioro por irrespetar las zonas altas de la cuenca así como los bosques de galería a lo largo de ellos, aun cuando el marco legal asume limitaciones de uso. La Ley de Agua (2007) en el numeral 2 del artículo 6 refiere que las aguas son bienes del dominio público que resultan estratégicas para el desarrollo local y asegurar calidad de vida; establece las áreas de protección a márgenes de ríos según su caudal, asunto que evidentemente se incumple en la mayoría de los ríos del país.

Por otra parte se ve afectada la calidad del agua, por incumplimiento o ineficiencia en los sistemas de tratamientos de aguas residuales urbanas principalmente y el manejo inadecuado de agroquímicos, aun cuando se cuenta con leyes específicas que regulan la materia. Se suma a la pérdida de calidad y disponibilidad de agua; el desequilibrio ecológico en la dinámica de vida de la biodiversidad y en particular de la ictiofauna que representa un potencial para el desarrollo de la región.

Tabla 1. Problemas ambientales detectados en localidades de los estados Apure, Barinas y Cojedes con afectación directa sobre la biodiversidad y recurso agua.

Recurso afectado	Problema ambiental detectado	Localidad	Efectos
Biodiversidad	Deforestación por aumento de las fronteras agrícolas sin manejo conservacionista	Sector Quebrada Negra, parte media de la cuenca del Río Masparro.	Degradación de la obra hidráulica, Embalse Masparro, por colmatación con sedimentos
	Aprovechamiento irracional maderero en la Reserva Forestal de Ticoporo y su impacto en la degradación del ambiente	Municipio José Antonio Páez, estado Barinas.	Pérdida de la biodiversidad, cambio de uso de la tierra.
Biodiversidad/ Agua	Degradación ambiental del humedal debido al proceso de urbanización en el Jardín Botánico de San Carlos	San Carlos, estado Cojedes	Pérdida de la biodiversidad y afectación en la recarga hidráulica del acuífero. Contaminación del agua con desechos urbanos.
	Pérdida de los bosques de galería en la cuenca baja del río Apure	Estado Apure	Pérdida de condiciones ecológicas naturales para la ictiofauna del río
Agua	Disposición de aguas servidas por ineficiencia en el manejo y problemas de formulación de la infraestructura	Complejo Habitacional Ciudad Tavacare, parroquia Alto Barinas, municipio Barinas, estado Barinas	Contaminación del agua del río y sus consecuentes efectos en la calidad. Generación de malos olores que afectan la calidad de vida de los lugareños.
	Cambio calidad/ cantidad de agua potable	Río Santo Domingo, municipio Bolívar, estado Barinas	Falta de disponibilidad de agua potable para la ciudad de Barinas
	Disminución del caudal de la cuenca media-baja del río Tírgua como factor de impacto para el Desarrollo Local	Estado Cojedes	Falta de disponibilidad de agua para el desarrollo agrícola.
	Manejo inadecuado de plaguicidas en eje Orinoco-Apure.	Estado Apure	Contaminación del agua del río y sus consecuentes efectos en la calidad.

La tabla 2 muestra los problemas ambientales vinculados al recurso suelo desde diversas actividades humanas que han dejado consecuencias importantes sobre la calidad de vida y el futuro sostenible de los territorios. Los procesos de ocupación ilegal espontánea resultan un problema socio político que es omitido, por representar un costo político que no asumen los actores locales y terminan incumpliendo la norma ambiental. Históricamente se busca luego victimizar a la humanidad por tragedias de la “naturaleza”, en momentos de inundaciones, deslaves o pérdida de fuentes de agua, o falta de servicios públicos. La aceptación por omisión de dichas ocupaciones, se justifican por los fines urbanos o agrícolas, luego surgen las exigencias sociales para obtener una “buena” calidad de vida, requerir servicios públicos que por lo general no están proyectados y terminan siendo una competencia con los que reciben los servicios en forma planificada. El costo público para suplir con servicios de agua, cloacas, aseo, transporte, entre otros son altos. Estas áreas ocupadas por lo general resultan ser de alta fragilidad ecológica y potencialmente sujetas a riesgos “naturales” por inundación en las zonas más bajas o de deslave en zonas de piedemonte.

Se suma a los efectos anteriores la ocupación de territorios con recarga hidráulica, que al ser intervenidos dejan de cumplir la función natural de infiltración de agua hacia los acuíferos, causando la merma de los niveles de agua. Algunas zonas con estas características se ven afectadas también por ocupación de vertederos que generan contaminación del suelo, así como del agua superficial y subterránea; y consecuentemente problemas de salud pública.

Tabla 2. Problemas ambientales detectados en localidades de los estados Apure, Barinas y Cojedes con afectación directa sobre suelo.

Recurso afectado	Problema ambiental detectado	Localidad	Efectos
Suelo	Ocupación territorial ilegal y espontanea con fines urbanos	Comunidad 12 de febrero, municipio Ezequiel Zamora, estado Cojedes	Afectación de la calidad de vida por falta de servicios públicos de calidad
	Degradación del suelo en la cuenca del Río Santo Domingo	Río Santo Domingo, municipio Bolívar, estado Barinas	Pérdida de zonas protectoras de margen del río Pérdida de suelos productivos Contaminación con agrotóxicos
	Manejo inadecuado de los residuos y desechos sólidos no peligrosos (basura)	Municipio Barinas, estado Barinas	Contaminación de acuíferos y fuentes de agua superficial Problemas de salud pública
	Disposición de los Desechos Sólidos en el Vertedero de Basura Ubicado en la Comunidad El Borracho en el Municipio San Fernando	Comunidad El Borracho en el municipio San Fernando del estado Apure	
	Incremento de la vulnerabilidad del río Apure en la Zona Perimetral Norte San Fernando-Biruaca	Estado Apure	Pérdida de bosques de galería Desequilibrio ecológico en la ictiofauna
	Incremento de la vulnerabilidad de las áreas boscosas bajo protección ubicadas en el eje Orinoco-Apure desde la problemática de las ocupaciones ilegales	Estado Apure	

Tabla 3. Problemas ambientales detectados en localidades de los estados Apure, Barinas y Cojedes en situaciones sónica y humana.

Situación	Problema ambiental detectado	Localidad	Efectos
Sónica	Problema de la contaminación sónica en la ciudad de San Fernando en el marco del eje de desarrollo Orinoco-Apure	San Fernando de Apure	Calidad de vida en los asentamientos humanos
Humana (Educación, Cultura, Calidad de vida, Agroalimentario)	Escasos programas de orientación para la concienciación ambiental desde la intervención de las instituciones universitarias	Red de universidades regionales Estado Barinas	Carencia de gestión ambiental institucional
	Cultura ambiental insostenible	Comunidad 12 de febrero, municipio Ezequiel Zamora estado Cojedes	Inconsciencia ambiental Baja calidad de vida
	Deficiente desarrollo humano en el municipio San Fernando de Apure	San Fernando de Apure, estado Apure	Pobreza, Baja calidad de vida. Desequilibrio ocupacional del territorio nacional
	Calidad de vida de las comunidades aledañas a la cuenca del Río Tinaco	Río Tinaco del estado Cojedes.	Falta de servicios públicos

La tabla 3 muestra los problemas ambientales vinculados a situaciones sónicas y humanas. Se ha generado contaminación sónica producto de la ocupación ilegal en zonas con planes de uso previo, destinados para actividades generadoras de ruido; como el caso del aeropuerto. Hay antecedente que estos espacios de transporte aéreo son fundados en zonas alejadas de sectores residenciales, luego terminan estando rodeados de urbanismos, transformándose en un conflicto de queja social permanente. Se evidencia el incumplimiento de normas ambientales y planes de desarrollo urbano local.

Por otra parte se evidencia un serio problema humano por la falta de responsabilidad en actores sociales para coadyuvar en elevar la calidad de vida. Comparativamente los estados llaneros, particularmente Apure no ha elevado los índices de desarrollo humano a la par de otros estados del país. Se evidencia

inconsciencia ambiental en diversos espacios públicos educativos, gobiernos locales, y ciudadanía en general que afectan la calidad de vida y coartan las posibilidades de un territorio sostenible.

Consideraciones críticas de la Gestión Ambiental Pública (GAP)

Es evidente que, aun cuando el marco legal dice lo contrario, se hacen prevalecer los objetivos económicos y sociales sobre los ecológicos, por carencia de una GAP. Para dar cabida a una GAP eficiente y efectiva es necesaria la actualización en la ordenación del territorio, con el fin de sincerar el uso actual de la tierra a la luz de las normas ambientales vigentes.

La GAP debe representar un ejercicio consciente y permanente para administrar los recursos naturales y propiciar condiciones de calidad de vida y proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible. Se requieren programas de formación ambiental dirigidos a los actores políticos, que respondan a la recuperación de valores y actitudes con responsabilidad ambiental y compromiso transgeneracional. Son necesarios cambios sustanciales de actuación donde domine la moral, la coherencia, el comportamiento ético, la actuación técnico científica que asegure la máxima eficiencia en la elaboración y ejecución de proyectos.

La GAP sigue teniendo características incidentales como lo señala Vega (2001), predominando una cultura de actuación correctiva sobre el principio de precaución. Si bien se observa una planificación estatal, por lo general esta repite el Plan de la Patria sin contextualizar la realidad del estado que la aplica. Aun cuando estos planes contemplan lo ambiental resultan poco concretos en las responsabilidades, compromisos y prioridades de acción para impulsar el desarrollo sostenible.

Por otra parte a la hora de ejecutar proyectos y abordarlos desde la GAP se evidencia desarticulación entre los entes públicos con competencia específica en áreas de ambiente y desarrollo, asunto que al ser asumido en otros países ha sido exitoso (SMAYRM, 2006). Se suma a esto la falta de continuidad en proyectos que pretenden solventar situaciones ambientales obligatorias desde el marco legal.

En las acciones de control, que implica la GAP, se evidencia incumplimiento en normas de legislación ambiental y ordenamiento territorial, quizás superar esto es el punto más álgido en esta tarea.

Una de las situaciones fundamentales por superar, es que los estados que comparten una cuenca logren desarrollar programas de manejo integral coordinados, que busquen la recuperación de estos territorios. El agua como recurso estratégico, es necesaria que sea considerada desde una visión

prospectiva a la luz del cambio climático que ha venido afectando y continuará afectando territorios de fragilidad ecológica, poniendo en riesgo las posibilidades de desarrollo sostenible; por otra parte en la valoración de los recursos locales disponibles que son un potencial para el desarrollo.

REFERENCIAS BIBLOGRÁFICAS

Estaba, Rosa. 2000. La controversia del ordenamiento territorial en Venezuela. Revista Geográfica Venezolana. Volumen 41(1), p: 117-135. Universidad de Los Andes. Venezuela.

Secretaria del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. (SMAYRN, 2006). Hacia el desarrollo Sustentable: Avances, retos y oportunidades. La Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental 2001-2006. México.

Vega, Leonel. 2001. Gestión Ambiental Sistémica: Un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal. SIGMA Ltda. Ingeniería y Gestión Ambiental. Colombia.

Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre del 1999.

Venezuela. Ley de Aguas. Gaceta Oficial N° 38.595 del 2 de enero de 2007.

Venezuela. Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinaria del 22 de diciembre de 2006.