

## **Maracaibo, periferia y área central. Hacia una política de consolidación urbana sustentable en Venezuela**

***Ferrer, Mercedes\****  
***Quintero, Carolina\*\****  
***Barroso Villalobos, Helen\*\*\****

### **Resumen**

Los Planes de Ordenación Territorial, tanto Nacional (PNOT), como Regionales (PROT) y, del Estado Zulia (POTEZ), proponen para los centros regionales, entre estos Maracaibo, una política de consolidación urbana, que responde a las asimetrías generadas por la concentración de población y actividades en las principales ciudades del país. Esta política en Maracaibo asume expresiones y contenidos diferentes al aplicarla en dos ámbitos urbanos simbólicos: la periferia urbana y el área central. Bajo estas consideraciones, el trabajo tiene por objeto analizar la formación de la política de consolidación urbana y su relación con los problemas de Maracaibo, establecer la sustentabilidad de la misma e identificar los actores y niveles de gobierno que intervienen en su formulación y gestión, para asumir una posición crítica sobre el impacto de su aplicación en esos dos ámbitos de la

---

Finalizado: Enero, 2002    Recibido: 18-01-2002    Aceptado: 11-03-2002

- \* Arquitecta, Magíster en Filosofía en Planificación Urbana (MPH). Profesora a dedicación exclusiva e Investigadora del Instituto Facultad de Arquitectura y Diseño, FAD y del Centro de Estudios de la Empresa, CEE – FCES de La Universidad del Zulia, LUZ. Maracaibo, Venezuela. E-mail: mferrer\_98@yahoo.com
- \*\* Arquitecta. Magíster Especialista en Gestión Urbana (EGU). Profesora Asistente e Investigadora del Instituto Facultad de Arquitectura y Diseño, FAD y del Centro de Estudios de la Empresa, CEE – FCES de La Universidad del Zulia, LUZ. E-mail: carolaguinsa@telcel.net.ve
- \*\*\* Arquitecta, Magíster en Ciencias y Planificación del Transporte. Profesora a dedicación exclusiva e Investigadora del Instituto Facultad de Arquitectura y Diseño, FAD y del Centro de Estudios de la Empresa, CEE – FCES de La Universidad del Zulia, LUZ. E-mail: barroso@luz.ve

ciudad, en el marco de la nueva estrategia de descentralización desconcentrada impulsada por el gobierno nacional, como parte de la segunda ola de reformas del Estado o *revolución bolivariana*. Esta estrategia aparece como contratendencia ante la consolidación del patrón concentrante de población y actividades en las áreas metropolitanas y principales ciudades del país y, ante la recentralización del poder político y del proceso de planificación, que se expresa actualmente en el debilitamiento de la participación ciudadana y de las instituciones intermedias –gobiernos locales y regionales– en la formulación de las políticas públicas.

**Palabras clave:** Consolidación, políticas urbanas, descentralización desconcentrada, periferia, área central, desarrollo local.

### ***Maracaibo, Periphery and Central Area. The Search for a Tenable an Urban Consolidation Policy in Venezuela***

#### **Abstract**

The National Territorial Ordinance Plans(PNOT) as well as Regional Ordinance(PROT) and Zulia State Ordinance(POTEZ) plans, propose for regional centers, among these Maracaibo, an urban consolidation policy that responds to the asymmetries generated by the concentration of the population and activities in the main cities of the country. This policy in Maracaibo presents different expressions and contents when applied in two symbolic urban ambits: the urban periphery and the central area. Based on these considerations, the objective of this paper is to analyze the formation of the urban consolidation policy and its relation to the problems of Maracaibo in establishing the tenability of the same and in identifying the actors and levels of government that intervene in its formulation and management. This is necessary in order to assume a critical position as to the impact of its application in those two ambits of the city and its impact within the framework of the new strategy of decentralization promoted by the national government as part of the second wave of reforms of the State and/or Bolivarian revolution. This strategy appears as a counter-tendency in the face of the consolidation of the concentration standard and activities in metropolitan areas and principal cities and in the face of re-centralization of political authority and the planning process that is presently expressed in the weakening of citizen participation and of the intermediate institutions –local and regional governments– in the formulation of the public policies.

**Key words:** Consolidation, urban policies, non-concentrated decentralization, periphery, central area, local development.

## Introducción

Iniciándose el tercer milenio, en la era digital y en un mundo en continuo cambio y, de gran incertidumbre por la velocidad de estos cambios, las ciudades y el gobierno local -promotor de bienestar y calidad de vida- asumen un rol estratégico en el crecimiento sostenido de los países. El gobierno de la ciudad, apoyado en la descentralización que le confiere autonomía de gestión y viabiliza *el relanzamiento de lo local en la era de lo global*, define un proyecto consensuado de ciudad y políticas urbanas innovadoras para promover el crecimiento y bienestar local y atraer inversiones nacionales y extranjeras. Esta praxis, dirigida a lograr una gestión urbana eficiente y mejorar la productividad de las ciudades, amplía y revaloriza a la ciudad como territorio gobernable, actor político, fortalece la participación de la sociedad civil y, posiciona al Alcalde estratégicamente para competir políticamente a nivel regional o nacional en Venezuela (Ferrer, 2000). En este sentido, empieza a contar más el resultado que la legalidad o la conformidad con los procedimientos establecidos (Mayntz citado por Subirats, 1989). En este contexto y según Castells (1998), el Estado Nación se relegitima por la descentralización, *lo local en lo global*, porque los gobiernos locales se adaptan mejor a los flujos globales, tienen una relación más directa con los ciudadanos y, en consecuencia, mayor capacidad de intervención en red y, de actuación coordinada con los otros gobiernos del territorio.

Sin embargo, las fuerzas contradictorias de la globalización han propiciado en América Latina un creciente nacionalismo para superar el proceso de macdonalización y, el surgimiento de conflictividad y violencia social. En este contexto y según Ferrer (2000), Venezuela se debate entre grandes contradicciones, ahora más evidentes que nunca, en esa convergencia insostenible, por un lado, el populismo clientelar y, por el otro, la presión globalizadora y modernizante que exige al Estado una economía abierta al mercado. Esta situación para Ferrer (2000), se expresa actualmente en Venezuela en la coexistencia y competencia entre dos tendencias o visiones de país, una centralista, nacionalista y multipolar y otra, descentralizadora, pluralista y, globalizadora, que está generando una creciente conflictividad política y social, exclusión de parte de las elites (clase media, empresarios, iglesia, entre otros), pérdida de confianza, eficiencia y como consecuencia, recesión económica (aumento del desempleo y retroceso en algunos indicadores económicos) y mayor pobreza. Según Touraine (1999), hay que romper con estas dicotomías artificiales, competitividad económica versus protección social, construcción europea o, en nuestro caso latinoamericana, versus identidad nacional, absoluto Estado versus absoluto mercado, para lo cual propo-

ne avanzar hacia una *Vía Dos y Medio* o, vía intermedia entre la antigua socialdemocracia y la *Tercera Vía*.

Por otro lado y, a nivel urbano en Venezuela, los Planes de Ordenación Territorial, tanto Nacional (PNOT), como del Estado Zulia (POTEZ), proponen para los centros regionales, entre estos Maracaibo, una política de consolidación urbana, para superar las asimetrías generadas por la concentración de población y actividades en las principales ciudades del país. Esta política de consolidación en Maracaibo, asume expresiones y contenidos diferentes al aplicarla en dos ámbitos urbanos simbólicos: la periferia urbana y el área central. Bajo estas consideraciones, el trabajo tiene por objeto presentar un avance de la investigación que actualmente realizan las autoras del mismo sobre "La política urbana en la Alcaldía de Maracaibo".

Enmarcado en las consideraciones anteriores, en el trabajo respondemos tres preguntas, ¿Qué actores y niveles de gobierno participan en la formulación y gestión de la política de consolidación urbana?, ¿Existe relación entre el contenido de la política formal de consolidación y los problemas urbanos de Maracaibo? y, ¿Qué impacto ha generado esta política en la periferia y área central de Maracaibo?

## **1 Determinantes Contextuales**

### **1.1 Globalización y Gobierno Locales**

La globalización de procesos socioeconómicos y políticos, ha dado lugar según Valles (citado por Brugué y Gomà, 1998), a un nuevo localismo que ha convertido a todos los gobiernos subnacionales en actores que se suman al elenco de instituciones en competencia y cooperación en el marco europeo y mundial. En este contexto y, para Valles (citado por Brugué y Gomà, 1998), los gobiernos locales, en solitario cuando tienen entidad demográfica y política suficiente o, en asociación, forman parte del entramado de la sociedad-red, en la que se han subvertido las tradicionales jerarquías estructuradas sobre la preeminencia del Estado nación. De esta manera el gobierno local recupera espacio de intervención en el escenario político y, ensaya formulas para compartir dichos procesos y, asegurar un mayor rendimiento y legitimación.

Para Brugué y Gomà (1998), hay dos conclusiones compartidas desde posiciones dispares sobre el gobierno local, la tesis de la nacionalización y la tesis gerencialista, que explican el divorcio entre el ámbito municipal y la ciencia política. Según la primera, el gobierno local no es políticamente relevante porque o bien está sometido a directrices emanadas desde un centro decisor o, carece de recursos o capacidades de actuación, **tesis de la nacio-**

**nalización** y, según la segunda, el gobierno local no es políticamente relevante porque concentra todos sus esfuerzos en las tareas gerenciales o administrativas que justifican su existencia, **tesis gerencialista**. A partir del reconocimiento de esta realidad, la hipótesis central de Brugué y Gomà (1998:17), es la sustitución de la tesis de la nacionalización por la **tesis del localismo** y la gerencialista, por la **tesis de la repolitización**, ya que para estos autores, tanto el localismo como la política, han alcanzado una posición central que otorga a los municipios tanto capacidad de acción como margen de maniobra, dos factores que movilizan la autonomía municipal. En este nuevo contexto y en contraste con el centralizado y universalista Estado de bienestar tradicional, para Brugué y Gomà (1998:19), el nuevo Estado aparece descentrado y localista, las jerarquías de gobierno se desmoronan para aparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones, donde el gobierno local deja de ser un simple eslabón de la cadena para convertirse en actor político y económico relevante.

## 1.2 Globalización en América Latina, Seis tendencias

América Latina y el Caribe constituyen una región altamente urbanizada. Para 1990 la región tenía la misma población que Europa, 440 millones de habitantes y aproximadamente el mismo porcentaje de sus habitantes (71%), vivía en zonas urbanas, lo que está generando mayor presión sobre los gestores urbanos para proveer los servicios urbanos derivados del surgimiento de nuevas demandas, los cambios en la economía mundial y, la reestructuración del sistema urbano. Por otro lado, en 1990, la región contaba con 36 ciudades de más de un millón de habitantes, dos de las cinco ciudades más grandes del mundo y ocho de las cincuenta más grandes.

La administración urbana en los años ochenta y noventa, en América Latina, se vio afectada por dos tendencias contrastantes: 1) La *globalización* que ha seguido a la liberalización de las economías nacionales. El primer impacto fue la disminución del PIB per cápita durante los años ochenta en todos los países de la región, excepto en Chile, Colombia y Jamaica y, el segundo, la recuperación económica, pero con crecientes desigualdades sociales y espaciales, que afectan especialmente a los centros urbanos; 2) La *descentralización* de las responsabilidades a los niveles locales de gobierno que ha coincidido en casi todos los países con la democratización; en realidad, la descentralización ha sido considerada un proceso intrínseco al de democratización.

En relación con la descentralización y, en el marco de la globalización, para Ferrer (2000), tanto la reforma del Estado como la descentralización aparecen como procesos constantes en América Latina, así como la política de apertura que incluye dos aspectos claves, un esfuerzo exportador sin precedentes y la invitación a la inversión extranjera. Ferrer identifica seis tendencias

principales en América Latina: 1) Emergencia de nuevos actores, conglomerados, grupos y, multinacionales, únicos con capacidad para relacionar las naciones con la economía-mundo, la sociedad civil, la asociación de países, el Tratado de Libre Comercio (TLC), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, como entes financieros y fiscalizadores, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB); 2) Competitividad interterritorial, concentración de población y actividades en áreas metropolitanas, capitales nacionales, Santiago, Buenos Aires, Ciudad de México y, Caracas, entre otros, que actúan como nodos articuladores entre lo nacional y lo global; 3) Coexistencia de ciudades y regiones ganadoras –prósperas y perdedoras– deprimidas; 4) Crecimiento de la inversión en ciudades intermedias de emergente competitividad con presencia de recursos naturales, agrícolas, mineros, pesqueros y/o turísticos y, estancamiento de provincias y ciudades carentes de ventajas competitivas; 5) Aumento de la pobreza y marginalidad (desempleo e inseguridad alarmante). Para Aguilar (2000), el balance de 10 años de reformas en América Latina muestra pobres resultados en crecimiento y mejoramiento de la equidad y, la pobreza es cada vez más dramática; 6) Aparición de un creciente nacionalismo, conflictividad y violencia social de los sectores desplazados y marginados en rechazo a la macdonalización y, como consecuencia del surgimiento de procesos de fragmentación y exclusión social, territorial, económica y étnica, difícilmente reversibles en algunos países.

### **1.3. Cambios contextuales en Venezuela**

Venezuela desde los 80 y, con diferente intensidad, transita por un proceso de reforma del Estado, cuyo objetivo básico ha sido modernizar y hacer más eficiente la gestión pública. Según Bresser (1997), la crisis del Estado impuso la necesidad de reconstruirlo y, la globalización, hizo necesaria la redefinición de sus funciones. La reforma del Estado en Venezuela, intenta dar respuesta a dos tipos de problemas, económicos y políticos, cuya solución impacta la gestión urbana. En respuesta al primero, surge la búsqueda de patrones de eficiencia en el uso de los recursos y en la gestión de los servicios públicos y, en respuesta al segundo, aparece y amplía una esfera pública no estatal que impulsa el desarrollo de la democracia participativa y exige que la toma de decisión sea el resultado del debate público (Bresser citado por Cunill, 1997: 11). La reforma del Estado y la globalización convergen en la búsqueda de la eficiencia del Estado que implica, mejorar el desempeño de la gerencia pública, incrementar su capacidad de gestión y abrir espacios para la participación ciudadana a través de la descentralización.

Según De la Cruz (1992), coordinador del trabajo, "Descentralización, Gobernabilidad y Democracia", una de las causas de la deslegitimación de la democracia y de la disminución de la gobernabilidad en Venezuela, es la indefensión que la población siente ante el Estado. De acuerdo a este autor, las dificultades de legitimación del sistema político obligaban a la profundización de la democracia, para lo cual se propusieron elecciones directas de gobernadores y alcaldes y, un sistema electoral nominal para los concejales, que incrementó su responsabilidad personal frente a los electores. Estas propuestas, correspondientes a la primera ola de reformas en Venezuela, base de la descentralización, se transformaron en leyes que permitieron la elección directa de gobernadores y alcaldes desde 1989. En este sentido, según Levine et al (1996), para reconstruir la legitimidad política era necesario **una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones**, una menor influencia de lo político en la vida cotidiana y mejores respuestas a la crisis económica. En Venezuela, la reforma del Estado, asume la descentralización político-administrativa como fortalecedor institucional de la democracia (Maingón y Patruyo, 1996) y como proceso a través del cual el Estado se hace más eficiente al trasladar las competencias a espacios y actores, como los gobiernos locales, que pueden dar respuestas más rápidas y acertadas a la comunidad aplicando el principio de subsidiariedad.

A partir de 1999 Venezuela inicia una segunda ola de reformas o, "*revolución bolivariana*", que se concretó en una primera fase en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y, en la ampliación de la democracia de acceso, pero no ha implicado el desarrollo de mecanismos de participación que permitan **escuchar la voz de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas** (Font y Gomà, 2001), ni su concreción en una democracia deliberativa o dialogante. Para lograr esta transformación es necesaria, voluntad política y que la sociedad pase del mundo de la obediencia a un mundo de responsabilidad (Crozier, 1996), es decir, es necesario un cambio cultural en Venezuela que permita el ejercicio de la pluralidad y de una *ciudadanía plena* (González, 2001). Como parte de estas reformas, el gobierno nacional asume en el Plan Zamora (MPD, 2000), la ordenación territorial como política de Estado, al identificar como un problema fundamental del país la ausencia de planificación territorial en el diseño de las políticas públicas, lo cual según el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), ha generado un proceso de ocupación territorial con marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades productivas en un número reducido de ciudades, dejando desatendido el resto del territorio.

Esta asimétrica ocupación del territorio nacional, ha restado dinamismo a la provincia y creado graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades. Para solventar esta situación el gobierno nacional des-

de 1999, señala la necesidad de compatibilizar tres elementos en la gestión urbanística: calidad de vida, ambiente y desarrollo y, la profundización del proceso de descentralización, mediante una estrategia de desconcentración a partir de tres acciones: 1) La conformación de tres ejes de desconcentración, el Occidental, el Oriental y el Orinoco-Apure, 2) La reactivación de las Corporaciones de Desarrollo Regional, brazo planificador y ejecutor de la política nacional en las regiones y, 3) El inicio de los Planes Regionales de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo Regional coordinado por las corporaciones regionales (MPD, 2000).

Es importante destacar que el MPD retoma tanto el problema de la concentración de población y actividades como la política formulada en el primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) de 1983, de consolidar y controlar el crecimiento en las ciudades grandes y, estimularlo en las ciudades intermedias (periféricas). A pesar de haber transcurrido 19 años Venezuela ha avanzado poco en ese sentido, más bien, este modelo se ha consolidado debido a las recurrentes crisis económicas y sociales del país, que se expresa actualmente para Díaz (2002), en la creciente inactividad en los ejes industriales del país y en la contracción de la economía que se registra en las principales ciudades del país.

## **2 Encuadre teórico: Políticas públicas y urbanas y sustentabilidad urbana**

**2.1 Políticas Públicas.** Según Subirats (1989), la definición de *policy*, puede ser traducible por el equívoco término de política, de notorio carácter polisémico, la política puede ser también un campo de actividad (política social, exterior, entre otros), una propuesta general o perspectiva deseada (política progresista), medio para alcanzar fines (la política de los sindicatos en tal conflicto), sinónimo de decisiones de gobierno (en situaciones cruciales), norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática (política energética), también conjunto de programas u objetivos del gobierno en campos específicos de actuación, puede ser el resultado final, output o producto (subsidio al paro para paliar el desempleo). La política puede ser el outcome o impacto real sobre la realidad (la construcción de viviendas), modelo teórico aplicable o, política como proceso, secuencia de hechos y decisiones que implican para Heglo y, Hogwood-Gunn, según Subirats (1989), un cierto avance o modificación de la realidad. Para Subirats toda política pública comporta una serie de decisiones más o menos relacionadas y, el proceso de su elaboración implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, influenciadas por las conductas y, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas.



Heglo (citado por Subirats, 1989), señala que una política puede consistir en no hacer nada. Esta política de no decisión para Subirats es también importante en la conformación de agendas o programas de actuación pública. En conclusión y según Subirats (1989), toda política pública es definida subjetivamente por el observador y, comprende un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. Según Brugué y Gomà (1998), las políticas públicas aparecen como espacios centrales de mediación y resolución de conflictos entre colectivos con preferencias no coincidentes, en ese contexto, los problemas urbanos se encuadran en un amplio proceso de mediación política y las políticas públicas se convierten también, en espacios de regulación y gestión del conflicto urbano. En síntesis, una política es una compleja y flexible interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones, son constantemente redefinidos o re-inventados.

Por otro lado, toda política pública implica un mecanismo de asignación pública de recursos y de oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto y, en consecuencia, las políticas implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas (Subirats, 1989 y Brugué y Gomà, 1998). Para Uvalle (2001), las políticas públicas son por un lado, pieza esencial para los procesos de gobernación ya que, como productos del sistema político influyen en las elecciones, preferencias y expectativas de los ciudadanos y, por el otro, son el medio para que los ciudadanos organizados tengan presencia y representación en los procesos para democratizar el gobierno. Este autor plantea que *gobernar por políticas* implica responder a intereses ciudadanos y reconocer la pluralidad y el carácter competitivo de las demandas. Según Uvalle (2001) el contenido principal de la gobernabilidad democrática son las políticas públicas.

## 2.2 Políticas Urbanas

Brugué y Gomà (1998), estructuran las agendas locales en tres ámbitos de política pública que consideran clave en la situación actual. El **ámbito económico-laboral**: las estrategias de desarrollo local pasan por cuatro componentes básicos, la promoción del tejido empresarial local, la potenciación del factor humano con mecanismos de conexión entre crecimiento y empleo, el desarrollo territorial y la dinamización de los vínculos y los mecanismos de tipo comunitario. El **ámbito de bienestar social**: las nuevas políticas de servicios personales se despliegan en torno a dos ejes, el sociosanitario en respuesta a la marginación y el sociocultural, en respuesta a demandas de bienestar comunitario y valores posmaterialistas emergentes. El **ámbito urbano**: las agendas locales tienden a incorporar tres grandes objetivos con sus respectivas políticas, dotar de competitividad al sistema urbano

por medio de la difusión de centralidades, plasmar la equidad social por medio de políticas de suelo, vivienda, equipamientos y transporte y, cohesionar las desigualdades por medio de políticas urbanas sociales y/o territorialmente focalizadas.

Como valores de la política urbana Brugué y Gomà (1998), privilegian el principio de decisión colectiva, por encima de la renta urbana, como mecanismo de regulación general de la ciudad y, el territorio, como escenario de diálogo paritario entre eficiencia, equidad y redistribución (ver Cuadro No. 1).

**Cuadro No. 1**  
**Estructura y tipo de la oferta de políticas locales urbanas**

Políticas Urbanas y de Territorio		
Políticas urbanas de eficiencia	Políticas urbanas de equidad	Políticas urbanas de redistribución
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralidades</li> <li>• Infraestructuras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda</li> <li>• Equipamiento</li> <li>• Transporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda</li> <li>• Regeneración.</li> </ul>

Fuente: Brugué y Gomà, 1998: 33.

Para Nel.lo (1995), la política urbana tiene su fundamentación en lo social, ecológico, fiscal, urbanístico, estadístico y en lo administrativo, orientando su contenido a mejorar las condiciones de la oferta urbana, a lo que los ingleses llaman *good business climate*, es decir, a cambio de las cargas tributarias mas bajas posibles, se espera que la ciudad provea: **Infraestructuras**: para la producción y el intercambio (accesibilidad externa, accesibilidad interna, telecomunicaciones, centros de investigación, suelo bien equipado); **Equipamiento**: educación, sanidad, servicios públicos, transporte y, **Calidad de vida**: seguridad urbana y cultura. En este sentido y para Nel.lo (1995), cinco son los aspectos que configuraran la asunción de **la ciudad que queremos**, como resultado de un proyecto compartido:

- Vertebrar territorialmente la ciudad para evitar los costes económicos, ecológicos y sociales de la dispersión urbana.
- Defender con políticas eficaces, de servicios sociales y de vivienda, el derecho a la ciudad de todos y, calificar el espacio considerando la justicia social.

- Asegurar a través de políticas prioritarias de transporte público y de gestión unitaria de la red viaria, la eficiencia y la sostenibilidad de las redes que integran el sistema urbano.
- Recuperar la calidad ambiental, preservando el patrimonio natural, histórico y cultural, reduciendo la contaminación y la congestión en el conjunto de la ciudad.
- Dotar de los instrumentos adecuados para competir cooperar con otras ciudades, contribuyendo al proceso de integración continental y estableciendo mecanismos de solidaridad con otras ciudades y territorios.

## **2.1 Sustentabilidad Urbana**

Para Provencio (1997), el desarrollo sustentable reconoce que frecuentemente las relaciones entre pobreza y ambiente derivan de situaciones de deterioro pero además son el resultado de factores sociopolíticos, como la desigual distribución de activos económicos, políticas desfavorables para los pobres y condiciones de inequidad general de la sociedad. En este sentido, se puede asumir como definición de desarrollo sustentable, el que conduce a un bienestar humano que no declina con el tiempo ni destruye la naturaleza e, incluso, es capaz de mejorar el medio ambiente. Por otro lado, Carrasco y Hernández (1994: 57) citada por Jaime Orneta Delgado (1997) señalan que, el concepto de desarrollo sustentable se explica por sus propios objetivos, entre los cuales destacan: colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones sociales y las políticas públicas; considerar el crecimiento económico como un medio y no como un fin en sí mismo; proteger las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las actuales y, respetar los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos. Por ello, la sustentabilidad deja de ser sectorial ya que le interesa el desarrollo de y para la gente, abarcando desde las necesidades más esenciales para la supervivencia humana hasta las necesidades de ciencia y tecnología, el bienestar y la calidad de vida, así como el respeto a la naturaleza como parte de la vida social y, le asigna una máxima prioridad, tanto a la eliminación de la pobreza como a la regeneración del medio ambiente.

En este contexto, las políticas de consolidación urbana sustentable deben estar encaminadas a controlar y cambiar el tipo de crecimiento que empobrece a muchos, profundiza la desigualdad social y al mismo tiempo destruye la naturaleza, por un desarrollo generador de riqueza, distribuido equitativamente, que valore la vida en sí misma, reconozca las diferencias individuales, sea incluyente y considere como fundamental, preservar el medio ambiente para las generaciones futuras. Esto implica la necesidad de

incorporar en la definición/contenido sustantivo de políticas urbanas estos criterios a nivel nacional, regional y local.

En este sentido, la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (citado por Ministerio de Desarrollo Urbano MINDUR, Consejo Nacional de la Vivienda CONAVI, 1997), reconoce al ser humano como factor clave del desarrollo sostenible y en consecuencia, destaca la necesidad de que las mujeres, hombres, jóvenes y niños, vivan en condiciones seguras, salubres y estables, de erradicar la pobreza y, la discriminación, defender los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, es decir, mejorar las condiciones de vida en forma compatible con las necesidades y realidades locales.

### **3 Políticas formales urbanas en Venezuela: Entramado de leyes, planes y actores**

La política formal urbana en Venezuela se formula a través de un entramado de leyes y planes, que elaboran y gestionan diferentes actores institucionales. A continuación se hace una descripción inicial de ese entramado que corresponde al avance del proyecto de investigación: Políticas Urbanas en el Gobierno Local, de La Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela).

#### **3.1 Entramado de leyes y planes**

El sistema de leyes vinculado con la formulación de políticas formales urbanas en Venezuela y en el Estado Zulia, desde 1989 al 2001 son las siguientes: la Constitución de la Republica de Venezuela de 1961 y la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela de 1999, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT, 1983), Ley Orgánica de Ordenación Urbánística (LOOU, 1987), Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (LODDT, 1989), la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM, 1989), y la Ley del Sistema Estadal de Planificación del Estado Zulia (1998). En relación con la política de vivienda la Ley de Política Habitacional (LPH, 1999).

Las políticas e intervenciones en las áreas centrales y en el patrimonio dependen del gobierno central y estadal y, no del local, así como de lo establecido en la Ley del Patrimonio Cultural, aprobada en 1993 y, en la Constitución de 1999 (2000) que en el artículo 99 señala, el Estado garantizará la protección y preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible y la memoria histórica de la Nación. En el estado Zulia (Venezuela), se regulariza este proceso en 1988, cuando se crea el Centro Rafael Urdaneta (CRU), institución regional encar-

gada de formular y ejecutar el Plan Integral de Renovación Urbana del Área Central de Maracaibo (PIRU).

### 3.2 Entramado de actores institucionales

Los tres niveles de la administración pública en Venezuela participan en la formulación de las políticas urbanas. A nivel nacional, desde 1989 hasta el 1999 los actores institucionales intervinientes fueron: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) y, los gobiernos locales es decir, el Municipio. Estas instituciones elaboran y ejecutan los Planes de Ordenación Territorial (nacional y regionales), los Planes de Ordenación Urbanística (POU) y los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL), respectivamente, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas. A partir de 2000, estos actores siguen participando en la formulación de políticas formales urbanas aunque, como parte de la segunda ola de reformas del Estado, han asumido nuevos nombres y/o competencias, como el hoy Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), MINDUR transformado en Ministerio de Infraestructura (MINFRA), que además incluye el antiguo Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y, aparece un nuevo actor, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) que sustituye en el 2000 a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

El MPD asume el liderazgo en la formulación de las políticas territoriales y competencias del MARN y del MINFRA, al hacer de la Ordenación del Territorio el centro de la política pública. Esta realidad se explica según el MPD, porque la ejecución de la estrategia de *descentralización desconcentrada*, requiere incorporar primero, recursos de la administración central y descentralizada, segundo, reorientar y fortalecer la capacidad de gestión estratégica de las Corporaciones de Desarrollo Regional, que se deben encargar de las funciones de promoción de las regiones, planificación del desarrollo y elaboración de estudios y evaluaciones y, tercero, impulsar la capacidad institucional de las gobernaciones y alcaldías (fortalecer las competencias en materia de planificación regional), para que sirvan de vínculo efectivo entre los ciudadanos y los entes ejecutores y que los proyectos de desarrollo se ejecuten de acuerdo a lo pautado en el Plan Nacional de Desarrollo Regional.

Por otro lado, con la entrada en vigencia de la Ley de Política Habitacional en 1990, se crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) adscrito al MINDUR, cuyo objetivo se enmarcó en la planificación, control y gestión habitacional del sector público y privado. A partir de 1999, el CONAVI se ha abocado a la formulación y ejecución de diferentes políticas y programas (desde el centro), entre ellos, el Programa de Habilitación Física

de Barrios, con el fin de promover procesos integrales de urbanización sustentable de barrios en diferentes ciudades del país e, incluye la dotación de infraestructuras, servicios de equipamiento y la organización de la comunidad, entre otros aspectos (CONAVI, 1999). En este programa participa por el gobierno regional el Instituto de Desarrollo Social (IDES), pero la Alcaldía de Maracaibo, actor fundamental, está ausente. Otras instituciones involucradas en el tema de vivienda son: la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN), institución nacional con oficinas regionales y, la Fundación para el Desarrollo de Barrios (FUNDABARRIOS). En el Estado Zulia interviene además del IDES, a nivel municipal, el Departamento de Ordenamiento de Barrios de la Oficina Municipal de Planificación Urbana (OMPU) y el Instituto Municipal de la Vivienda (IVIMA).

En cuanto al financiamiento de las políticas urbanas los actores intervinientes son a nivel internacional, la banca multilateral: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Mundial (BM), a nivel nacional el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), el Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR), institución adscrita al Ministerio de Infraestructura (MINFRA) y las alcaldías y gobernaciones. En el caso de las políticas para las áreas centrales de las ciudades aparecen como actores importantes el Instituto de Patrimonio Cultural (IPC), que depende del Consejo Nacional de la Cultura (CONAC) y a nivel regional, el CRU.

### **3.3 La Ordenación del territorio y la política de consolidación urbana**

La Política de Desarrollo Urbano de la Autoridad Urbanística Nacional planteada en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT, 1983 y 1998), define a Maracaibo como Centro Regional prestatario de servicios especializados y asentamiento de las principales actividades de la Región Zulia. Esta política formal urbana propone la consolidación de los centros regionales aprovechando las potencialidades de su área de influencia, para contrarrestar el efecto concentrante de la región central del país y, donde Maracaibo se constituye en un importante eslabón del sistema urbano nacional en el occidente del país. En este sentido y, coincidiendo con el PNOT, el Plan Regional de Ordenación del Territorio de la Región Zulia (PROT) propone igualmente acciones de consolidación y control para Maracaibo.

En este sentido, el sistema urbano regional propuesto en el PROT considera a Maracaibo como centro regional, capital de la Región Zulia y del municipio de Maracaibo y el centro urbano, que concentra más población del occidente del país, con 1,7 millones de habitantes. Esta política de con-

solidación urbana que se aplica por igual en todas las grandes ciudades del país, busca contrarrestar las asimetrías generadas por la concentración de población y actividades en las principales ciudades del país y, se instrumenta en el caso de Maracaibo, a través de una estrategia de crecimiento hacia dentro del límite urbano existente, (construir en lo construido), de densificación del espacio construido y de la periferia y, de ocupación los intersticios urbanos vacantes, mediante la dotación de infraestructura, equipamiento y vivienda.

#### **4 Maracaibo: Una política y dos espacios urbanos**

Maracaibo, de acuerdo con sus características físicoespaciales y socioeconómicas puede dividirse, según el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL, 1995), en tres zonas claramente diferenciadas: el área central o casco histórico, el macrocentro urbano o área de mayor consolidación urbana ubicada al norte del centro histórico y, la periferia, donde se ubican los barrios producto de invasiones. En la investigación se revisa la política de consolidación urbana y su impacto en dos de estas tres áreas: la periferia y el área central. A continuación se caracteriza a Maracaibo y se presentan algunas de las especificidades que definen las dos áreas de estudio.

##### **4.1 Maracaibo: ciudad dispersa, segregada y deteriorada ambientalmente**

El Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL, 1995) identifica siete problemas urbanos fundamentales, de los cuales tres están vinculados directamente y uno indirectamente con el contenido de la política de consolidación urbana propuesta en los niveles superiores de planificación. Los tres problemas vinculados de manera directa son: 1) *dispersión urbana*, Maracaibo tiene una densidad extremadamente baja, 75 habitantes/hectáreas y un 23% del área urbanizable vacante; 2) *distribución espacial desequilibrada de población y actividades*, Maracaibo es una ciudad dual (Castells, 1998), el 55% de la población se ubica en el noroeste, oeste y suroeste, el 34% del empleo se localiza en el macrocentro urbano donde también están los servicios de equipamiento metropolitanos, educacionales, asistenciales y recreacionales y, el uso residencial se concentra en la periferia, en la cual el 68% de la población para 1994 vivía en barrios invadidos y, 3) *deterioro ambiental*, que se expresa en baja calidad de vida del marabino, deterioro del patrimonio natural y cultural (edificaciones patrimoniales) y, abandono de monumentos y espacios públicos que conforman la imagen de la ciudad.

Hay un cuarto problema que consideramos relevante por su implicación en la formulación de una política urbana concertada o bottom up, la

*poca tradición y organización de la comunidad para participar en la solución de sus problemas*, esta situación se explica de acuerdo al PDUL por la praxis clientelar y paternalista del Estado lo cual, aunado a una estructura política donde los partidos controlaron por años toda actividad asociativa, minimizaron la participación ciudadana. Por otro lado, Maracaibo tiene potencialidades que viabilizan la política de consolidación urbana, entre estas, un alto potencial de densificación de las áreas ocupadas, que pueden soportar el 46% del crecimiento esperado al 2013, la existencia de 2.359 hectáreas vacantes urbanizables dentro del perímetro urbano de la ciudad y, el liderazgo político de la Alcaldía, que apoya la descentralización y la participación de la comunidad (PDUL, 1995).

#### **4.2 La periferia urbana y la política de habilitación de barrios**

La periferia según Chourio (2001), es un territorio que presenta en general una ocupación discontinua, construcciones relativamente recientes, población de bajos recursos, con numerosas carencias en términos de equipamiento e infraestructura de servicios. En este territorio generalmente se ubican un cierto número de grandes equipamientos, poco relacionados con el lugar de su inserción, como aeropuertos, cementerios, zonas industriales, áreas deportivas, hospitales y, universidades, que a pesar de su ubicación sirven no tanto a la periferia sino a la población ubicada en el resto de la ciudad. Para este autor, la periferia es un lugar de contradicciones socioeconómicas, espacio casi incomprensible (ausente) para la política urbana especialmente si se toma en cuenta que en muchas de las ciudades de Venezuela el proceso de desarrollo urbano supone una expansión incontrolada, donde en muchos casos, la periferia es una opción, formal e informal, para establecer asentamientos y actividades productivas.

*a. Primera y Segunda Periferia:* Echeverría (1995), en su trabajo "*Las áreas de desarrollo no controlado en el proceso de urbanización de la ciudad de Maracaibo*", identifica dos etapas en la formación de la periferia urbana de Maracaibo, que denomina *primera y segunda periferización*, que están contenidas respectivamente, en el Plan de Desarrollo Urbano de Maracaibo de 1970, donde la ciudad ocupaba un área de 11.450 hectáreas y, en el Plan Rector de Maracaibo de 1995, cuyo límite urbano define un área total urbanizable de 22.807 hectáreas. Para Barroso y Mustieles (2000), esta segunda periferia no es un todo homogéneo sino una colección de parches o collages, con grados de consolidación diferentes, donde coexisten densidades de población, déficits de equipamientos y, niveles de ingresos diferenciales, que denotan su complejidad derivada de la heterogeneidad, diversidad y fragmentación presente en este espacio urbano.



b. *Del modelo a la estrategia*: Barroso y Mustieles (1997), consideran que al ser heterogénea la periferia de las ciudades venezolanas, tanto desde el punto de vista socio-económico como morfológico, en el nivel de ingresos, en la movilidad urbana y en los requerimientos de servicios, es conveniente plantear no tanto un modelo, entendido este como un objeto que se reproduce imitándolo, sino estrategias de intervención urbana diferenciales y de coordinación de iniciativas, para impactar positivamente la calidad de vida en este ámbito espacial.

c. *La política de Habilitación de Barrios*: Según FONDUR (citado por Dagnino, 2002), Venezuela presenta un déficit habitacional de 1.6 millones de viviendas y para construirlas se requiere 34 mil millones de dólares. Mientras tanto la gente sigue construyendo sus casas en zonas de riesgo y, poniendo en peligro los avances de la política de Habilitación de Barrios al ocupar espacios destinados a servicios comunitarios. Esta política promovida por CONAVI, se fundamenta en la necesidad de superar tanto los problemas sociales de la comunidad (pobreza y marginalidad) como los problemas urbanísticos para vencer la exclusión y crear ciudadanía. En este sentido, el programa además de incorporar el barrio a la ciudad le otorga a los residentes los mismos deberes y derechos de la ciudad formal. En Maracaibo se han desarrollado hasta la fecha cuatro Unidades de Diseño Urbano (UDU) ubicadas en la periferia noroeste de la ciudad.

### 4.3 Áreas centrales urbanas: Patrimonio e identidad

Según Portillo et al. (2000), los centros históricos de las ciudades confieren un sentido de lugar e identidad debido a las asociaciones históricas y culturales que estos proveen, por formar parte de la memoria colectiva. El centro se define comúnmente como el área conformada, geográfica y políticamente, por la ciudad antigua ubicada en el centro de la ciudad, este es el caso del centro histórico de Maracaibo que ocupa lo que fue la ciudad antes de 1900 y, donde existen distintas edificaciones de valor patrimonial y espacios públicos, que han sobrevivido a las presiones del desarrollo contemporáneo. Para Portillo et al. (2000), en América Latina y Venezuela la pérdida del patrimonio se debe a varios factores, entre los que destacan dos como fundamentales, la falta de interés y, la ausencia de una cultura de valoración de la herencia cultural, es decir, de conciencia conservacionista. En este contexto, la política de conservación y consolidación de centros urbanos incluye tanto la preservación de su carácter histórico y de las formas arquitectónicas que lo representan como del patrimonio cultural y, las tradiciones, que constituyen la memoria e identidad de la ciudad.

Según Posani (citado por Portillo et al., 2000), el patrimonio cultural debe ser preservado por lo que trasmite como memoria social, por su

aporte a la formación de la identidad, por sus valores históricos y científicos, por su capacidad de recreación y disfrute estético y, finalmente por la posibilidad de integrarlo en un plan económico. En este sentido, Borja y Castells (1998), señalan que la oposición entre globalización e identidad está dando forma a nuestro mundo y a nuestras vidas y, que estamos experimentado junto con la revolución tecnológica, la transformación del capitalismo y la desaparición del estatismo, una marejada de vigorosas expresiones de identidad colectiva que desafían la globalización y el cosmopolitismo, en nombre de la singularidad cultural y del control de la gente de sus vidas y entornos.

**a. Dos planes para el área central: El Plan de Rezonificación y Parcelamiento del Área Central de Maracaibo y El Plan Integral de Renovación Urbana (PIRU)**

El Plan de Rezonificación y Parcelamiento del Área Central de Maracaibo (ACM), elaborado por el Banco Obrero (ahora Instituto Nacional de la Vivienda, INAVI), en los 70's (Centro Rafael Urdaneta CRU, 1992), tenía como objetivo principal frenar el desarrollo incontrolado de la ciudad hacia la periferia (para esa fecha ya el 64% de la población de Maracaibo vivía en barrios de la periferia), mediante las siguientes cuatro acciones: 1) dotación de infraestructura vial y de servicios; 2) liberación de terrenos para generar nuevas construcciones; 3) restauración y revalorización de monumentos y espacios de valor histórico ambiental y, 4) promoción del área para la inversión pública y privada. A partir de este planteamiento cuyo objetivo era *densificar el Área Central en contraste con el resto de la ciudad*, el Plan permitía el Uso Residencial Multifamiliar (R9) con Comercio Vecinal y Comercio Metropolitano, la densidad más alta de la ciudad. Para esa fecha Maracaibo era una ciudad con un único centro, sobredimensionado en infraestructura y servicios. La aplicación de esta ordenanza de zonificación causó la demolición del 50% del Área Central y, según el CRU (1992), sólo generó *desarrollos puntuales y una imagen desarticulada* del ACM, situación que permanece todavía en el área central de Maracaibo.

**b. El Plan Integral de Renovación Urbana (PIRU): Cinco políticas para el ACM**

El objetivo del PIRU (CRU, 1999), es desarrollar integralmente el ACM sobre la base de su valor histórico y, como espacio para el encuentro de la colectividad con sus raíces, adecuándolo a las exigencias de la nueva ciudad. Este Plan plantea cinco políticas urbanas: 1) Reestructuración funcional; 2) Repoblamiento del área; 3) Rescate físico ambiental, recuperación de edificaciones y del paisaje tradicional; 4) Organización social y gestión participativa, y 5) Diversificación y orientación de las inversiones (CRU, 1999). Desde 1995 los Planes Urbanos Locales identifican a Maracaibo como ciu-

dad policéntrica y en este sentido, según el CRU debe consolidarse el rol del ACM como Centro de Primer Orden de Maracaibo, para lo cual propone, redimensionar el ACM, con una estructura de mayor capacidad y, con la diversidad funcional de un centro tradicional, incrementando los usos de tipo cultural y, turístico recreacionales; consolidando la función de administración pública local y regional; fortaleciendo la función residencial; ordenando y regulando la actividad informal; conservando la función portuaria para potenciar la actividad turística y, repotenciando las Pequeñas y Medianas Industrias (PYMI).

Para repoblar el ACM el CRU plantea mejorar el clima de seguridad, definir el mercado de viviendas, conservar las viviendas existentes y, promover la localización de hoteles, pensiones y residencias estudiantiles. Para el rescate físico ambiental propone convertir el ACM en una zona ambientalmente satisfactoria, mediante el control de las condiciones climáticas y, el saneamiento de espacios públicos, riberas del Lago y cañadas. La restauración, conservación y mantenimiento de edificaciones de valor histórico y/o arquitectónico, restituyendo el paisaje del área, por ser el conjunto urbano de mayor significación de la ciudad (CRU, 1999). En cuanto a la organización social el CRU (1999), plantea desarrollar su propio Modelo de Gestión con criterio amplio en correspondencia con el proceso de descentralización y, de democratización de la sociedad venezolana y, en relación a las fuentes de financiamiento plantea, diversificar sus fuentes dando cabida a la inversión privada, pública y mixta.

### **c. La rehabilitación del área central de Maracaibo como política bottom up**

En 1999 ante el deterioro del área central un grupo de investigadores de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, inicia el proyecto de investigación aplicada, "Maracaibo entre dos Siglos una Ciudad de Vanguardia" (Portillo, Ferrer, Márquez y Quintero), con dos objetivos, promover un proceso de gestión compartida invitando a coparticipar en él a doce instituciones públicas y privadas del Estado Zulia y, recuperar una parte del área central, El Malecón de Maracaibo, espacio público emblemático, deteriorado pero de gran valor patrimonial, por formar parte del núcleo fundacional de la ciudad desde donde todavía se vivencia el Lago de Maracaibo. Este esfuerzo - bottom up - se concretó el 21 de diciembre de 2000 con la firma del Convenio de Gestión Estratégica para la Rehabilitación y Recuperación del Malecón de Maracaibo y su Entorno Inmediato.

Este proyecto potencia la capacidad política y, el capital social de la comunidad, para liderizar y formular políticas y conlleva la aparición de estrategias emergentes de intervención urbana en Maracaibo, a través de las cuales el gobierno local y el CRU, comparten el liderazgo y la competencia en la gestión

y construcción de la ciudad con otros actores urbanos, como las Cámaras de Comercio, Inmobiliaria y, de la Construcción, el Puerto de Maracaibo, la Secretaría de Cultura, el Centro de Arte de Maracaibo, la Universidad del Zulia, a través de la Facultad de Arquitectura (promotora del proyecto) y de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, la Unión de Comerciantes e Industriales del Estado Zulia, el Instituto de Patrimonio Cultural (IPC) y la Asociación Civil, Centro de Información Patrimonial el Tabacal.

## **5 Conclusiones y reflexiones finales: Hacia una política de consolidación urbana sustentable**

Las conclusiones y reflexiones finales se estructuran en tres partes, en la primera respondemos las tres preguntas planteadas en la introducción del trabajo, en la segunda, asumimos una posición crítica con respecto a los resultados preliminares obtenidos y, en la tercera, pensamos sobre los procesos de la formación de las políticas o *policy making* desde la planificación y gestión para la sociedad emergente considerando la sustentabilidad urbana.

### **5.1 Primeras reflexiones**

En relación con qué actores y niveles de gobierno participan en la formulación y gestión de la política de consolidación urbana, las conclusiones son las siguientes:

- De acuerdo al avance de nuestra investigación, el *policy making* en Venezuela relacionado con la política formal urbana es un proceso eminentemente legalista burocrático (sistema de leyes y planes) y, en consecuencia top down, que se enmarca en la tesis neoinstitucionalista, ya que son las instituciones con competencia en el territorio las que formulan la política urbana, donde la participación ciudadana está ausente. Hasta 1999 los actores involucrados fueron: Cordiplan, el MARNR, MINDUR y los gobiernos locales.
- A partir de 2000, es el MPD en Venezuela quién concentra la toma de decisión sobre este tema asumiendo un rol central e, impone desde el centro (recentralización de las decisiones) como política de Estado *la ordenación del territorio*, designa como brazo ejecutor de esta política a nivel regional (sumatoria de estados que conforman los tres ejes de desconcentración), a las Corporaciones Regionales (dependientes de ese ministerio, dejando de lado las Oficinas de Planificación Estadales) y, formaliza la política mediante los Planes Nacionales de Desarrollo Regional.

- En este proceso de formación de la política urbana el MPD asume competencias del MARN, del MINFRA y de los gobiernos estatales y locales.
- La política de consolidación que surge como parte de la estrategia de desconcentración (1999-2000) y de descentralización desconcentrada (2000-2001), es en esencia una política homogénea y uniforme, igual para todas las grandes ciudades del país y no sustentable, por no haber considerado la participación de los agentes involucrados, la eficiencia económica y, la equidad social, bases fundamentales para construir una política urbana sustentable.

En cuanto a la relación entre el contenido de la política formal de consolidación y los problemas urbanos del país y Maracaibo, identificamos conclusiones a dos niveles, nacional y local:

- A nivel nacional la estrategia de descentralización desconcentrada intenta dar respuesta a la centralización política y territorial y, a la concentración de población y actividades en las áreas metropolitanas y principales ciudades del país. Esta estrategia en la actualidad aparece como contratendencia primero, porque la población sigue concentrándose en las grandes ciudades del país. Cilento (2000), coincide con este planteamiento cuando dice que además de Caracas las ciudades de segundo rango de Venezuela seguirán creciendo, así como las ubicadas en los tres ejes de desconcentración, las llamadas "*ciudades desconcentradoras*". Y segundo, porque desde el gobierno de Caldera (1994-1998), pero con mayor fuerza desde el gobierno actual (1999), se ha recentralizado el poder político y la toma de decisión, para implantar la Revolución Bolivariana.
- A nivel local, la política de consolidación urbana responde a los problemas urbanos de Maracaibo, pero esta fuertemente condicionada por las determinantes expresadas a través de la estructura jerárquica y en cascada del sistema de leyes y planes territoriales en Venezuela.

En cuanto al impacto generado por esta política en la periferia y área central de Maracaibo las conclusiones son las siguientes:

- En el caso de la periferia la aplicación de esta política ha significado la implantación de programas de intervención urbana homogéneos desde el centro (CONAVI) y locales, con énfasis en la dotación de servicios de infraestructura, equipamiento y vivienda. El Plan de Desarrollo Urbano de Maracaibo (PDUM) (Alcaldía de Maracaibo, 1999), corrobora este planteamiento al incluir como *Actuaciones Urbanísticas* prioritarias la dotación de servicios para cubrir los déficits actuales y la demanda futura. Paralelamente, el aumento de las invasiones en la periferia y en los espacios vacantes de Maracaibo, hace

difícil impactar en forma significativa y positiva, la calidad de vida en este espacio urbano.

- En el ACM los aspectos sustantivos y, el contenido de la política formal urbana planteada por el CRU, se corresponden con los problemas del ACM, sin embargo, la aplicación parcial del PIRU hasta la fecha, mantiene grandes áreas del centro de Maracaibo abandonadas, lo cual ha contribuido al deterioro y pérdida del patrimonio natural y cultural.
- La gestión del patrimonio y de las áreas centrales en Venezuela dependen de instituciones de nivel nacional y regional, que actúan en muchos casos, sin coordinación con el gobierno local. En Maracaibo esta realidad cambia en 1999, ya que en el marco de la elaboración y la consulta pública del PDUM (Alcaldía de Maracaibo, 1999), se produjeron dos cambios importantes, se incluyó el ACM en el Plan y, se compatibilizaron las ordenanzas para este área entre la Alcaldía y el CRU.

## 5.2 Segunda reflexión, el policy making urbano en Venezuela

En relación con la praxis neoinstitucionalista (el tejido institucional determina y condiciona la toma de decisión o formulación de políticas) y, top down del *policy making* urbano en Venezuela, coincidimos con Subirats y Gomà (1999), cuando plantean que las instituciones en esta perspectiva, aunque reducen incertidumbres, coordinan el uso de recursos cognitivos y, median en los conflictos, entre otros aspectos, no deben eliminar *el juego* característico del proceso de policy making, es decir, la interacción entre actores, lo que actualmente sucede en Venezuela y, con Scharpf (citado por Subirats y Gomà, 1999), cuando dice que las instituciones pueden circunscribir el juego, vincular a los actores, pero no determinar las opciones presentes en cada política. Para estos autores, la recuperación del rol de las instituciones en el juego de formación de las políticas era probablemente necesario (neoinstitucionalismo), pero no se le puede conferir un valor explicativo tan general que, reduzca la permanente capacidad de los actores en redefinir el juego y, el problema que lo ha suscitado.

En este sentido y, según Ferrer (2000), Venezuela vive un proceso de recentralización que se expresa en el debilitamiento de las instituciones intermedias y de la participación de la sociedad civil. Lugo Galicia (2001), coincide con este planteamiento cuando dice que, la descentralización tiembla ante la creación del Consejo Federal de Gobierno, porque el proyecto de ley de creación del Consejo despierta muchas reservas y dudas entre gobernadores y alcaldes, que ven amenazada la autonomía de las regiones y municipios, a través del control de recursos. El Consejo Federal de Gobierno,

según el artículo 185 de la Constitución de 1999, planificará y coordinará las políticas de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios y, administrará el Fondo de Compensación Interterritorial, con el cual se financiarán las inversiones públicas en las regiones (citado por Brewer Carias, 2000). Por otro lado, las autoridades en materia vivienda del occidente del país conformado por los estados Zulia, Táchira, Lara, Portuguesa, Trujillo y Cojedes, reunidas en Maracaibo el 4 de Agosto de 2001, en el marco de las Jornadas para el Diseño de la Política Integral de la Vivienda y Hábitat (Fernández, 2001), coincidieron en exigir mayor autonomía regional en la formulación de políticas de vivienda.

En este contexto, ante una realidad política mucho más compleja y, según Font y Gomà (2001) con más actores, más niveles de gobierno y, menos esquemas estables, debido no solo por la falta de patrones ideológicos claros, sino por la dificultad de localizar a los responsables en la toma de decisión y, por el fenómeno del *gobierno multinivel* (referido a los tres gobiernos del territorio), el gobierno nacional desconoce “en la práctica” esta realidad, y formula una política de ordenación del territorio y de vivienda y, una nueva regionalización del país, desde el centro -MPD- sin la participación de los otros dos niveles de gobierno del territorio, estatal y local, ni de la sociedad, contrario a lo establecido en la Constitución de 1999 y a los planteamientos del MPD. Esta realidad está creando una fuerte competitividad entre los tres ámbitos de gobierno del territorio, conflictividad política y social, que debilita las expectativas positivas de la sociedad civil con respecto al gobierno nacional y, se expresa en el aumento de protestas ciudadanas. En este sentido y, ante la existencia de un importante déficit de participación política en el país, Martín Echeverría (2001), plantea que la protesta está en la calle y que esta se justifica ante las promesas incumplidas en materia de empleo, vivienda y seguridad.

### **5.3 Tercera reflexión y recomendaciones: Procesos emergentes en la formación de políticas**

Para Finot (1999), junto a la cultura centralista que caracteriza a la mayoría de los países de América Latina, se ha desarrollado históricamente una cultura federal, participativa y de autogestión para la provisión de bienes públicos locales y especialmente la vivienda. La coexistencia de ambos elementos culturales, que forman parte del patrimonio de América Latina, permite reorientar la gestión pública en un sentido más eficiente, transparente y participativo. En este sentido, suscribimos lo planteado por Finot (1999), cuando dice que, para profundizar la descentralización y, por ende la democracia participativa, la política debería revalorizar estas culturas y, construir una voluntad política para avanzar en la democratización del po-

der y, un nuevo liderazgo que perciba que los réditos políticos al asumir esta postura son mayores que sus costos. En este contexto, las grandes prioridades de la planificación y gestión urbana son, la formación de políticas para la regeneración y transformación de áreas urbanas deterioradas, compatibilizando el desarrollo del bienestar con la protección ambiental y, la colaboración en la construcción de un nuevo orden social (caso Malecón de Maracaibo).

A partir de los planteamientos anteriores, las recomendaciones iniciales surgidas del proyecto de investigación son tres: primero, la necesidad de transformar la política formal urbana en Venezuela ahora legalista y top down (de arriba abajo), en una política concertada que viabilice la coexistencia de procesos top down y botton up (abajo arriba), es decir, transitar hacia un modelo relacional y multinivel de gobierno (Brugué y Gomá). Segundo, la transformación de la política de consolidación urbana en una política de consolidación sustentable que salvaguarde el equilibrio entre las variables, población, recursos y ambiente (Rogers, 1997), potencie la participación de los actores urbanos en un contexto democrático, plural y de confianza activa (Fukuyama, 1996), la preservación del medio ambiente, y atienda, mediante estrategias de intervención urbana diferenciales, las múltiples realidades que coexisten en nuestras periferias y en el área central de Maracaibo, con el objeto de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Y tercero, reconocer la existencia real de espacios participativos emergentes en el mundo local y en Maracaibo específicamente, como se constata en el proyecto de Rehabilitación de El Malecón y, apostar decididamente a favor de la participación deliberativa ciudadana en la formación de políticas públicas (Font, 2001) y como plantea Uvalle (2001), gobernar por políticas como imperativo para nutrir la institucionalidad democrática.

## **Referencias Bibliográficas**

- Asamblea Nacional Constituyente (2000). **Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial N° 5.453 (Extraordinaria). Caracas (Venezuela), 24 de marzo.
- Asamblea Legislativa del Estado Zulia (1998). **Ley del Sistema Estatal de Planificación del Estado Zulia**. Gaceta Oficial N° 496. Maracaibo (Venezuela).
- AGUILAR, Alfonso (2000). "La pobreza es cada vez más dramática". En **El Nacional**, 02 de Julio. Caracas (Venezuela).
- ALCALDIA DE MARACAIBO (1999). **Plan de Desarrollo Urbano de Maracaibo, PDUM**. Maracaibo (Venezuela).



- BARREIRO, Raquel (2002). "Parálisis acentúa crisis social". En *El Universal*, 14 de Mayo. Caracas (Venezuela).
- BARROSO, Helen y MUSTIELES, Francisco (1997). **Un modelo habitacional urbano para la periferia**. Instituto de investigaciones de la Facultad de Arquitectura, Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (2000). "Del urbanismo de centro al urbanismo de borde: una estrategia de intervención en la periferia de Maracaibo". En Revista *Área*, pp. 55-64. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires (Argentina).
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1998). **Global y Local. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Editorial Taurus. Madrid (España).
- BRESSER Pereira, Luiz Carlos (1997). "Una reforma gerencial de la Administración Pública en Brasil". En *Reforma y Democracia* No. 9, pp. 61-103. CLAD. Caracas (Venezuela).
- BREWER CARIAS, Allan (2000). **La Constitución de 1999**. 2ª Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Editorial Arte. Caracas (Venezuela).
- BRUGUE, Quim y GOMA, Ricard (1998). **Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio**. Ariel Ciencia Política. Barcelona (España).
- CARRASCO Rosalba y HERNANDEZ Francisco (1997). "¿Desarrollo sustentable una opción viable?". En revista *Ciudades*. Vol. II. No. 34, pp. 56-63. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio ambiente. Madrid (España).
- CASTELLS, Manuel (1998). **Hacia el Estado Red**. Ponencia presentada en Seminario Sociedad y Reforma del Estado, Ministerio de Administración Federal (Brasil).
- CEPAL (1995). **Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina: Consideraciones sobre el Marco Conceptual**. Santiago de Chile (Chile).
- CENTRO RAFAEL URDANETA SA, CRU (1992). **Plan Especial Integral de Renovación Urbana del Área Central de la Ciudad de Maracaibo (PIRU)**. Fase I. Tomo 1. Maracaibo (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (1999). **Plan Especial Integral de Renovación Urbana del Área Central de la Ciudad de Maracaibo (PIRU)**. Maracaibo (Venezuela).
- Congreso de la República de Venezuela (1989). **Ley Orgánica de Descentralización, Transferencias de Competencias del Poder Público**. Gaceta Oficial N° 4.153. Caracas (Venezuela), 28 de diciembre.

- \_\_\_\_\_ (1989). **Ley Orgánica de Régimen Municipal**. Gaceta Oficial N° 4.109. Caracas (Venezuela), 15 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1987). **Ley Orgánica de Ordenación Urbanística**. Gaceta Oficial N° 33.868. Caracas (Venezuela), 16 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1983). **Ley Orgánica de Ordenación del Territorio**. Gaceta Oficial N° 3.238 (Extraordinaria). Caracas (Venezuela), 11 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (1961). **Constitución Nacional**. Gaceta Oficial N° 3.251 (Extraordinaria). Caracas (Venezuela), 23 de enero.
- CHOURIO, Medis Gustavo (2001). **Una Aproximación Teórica a la Dinámica Socio-Espacial de la Ciudad de Maracaibo**. Universidad del Zulia. Facultad de Arquitectura. Maracaibo (Venezuela).
- CILENTO SARLI, Alfredo (2000). "Retos del hábitat urbano venezolano". En **Espacio Abierto**, Cuaderno Venezolano de Sociología. Vol. 9. No. 3, pp. 301-317. Julio-Septiembre. Maracaibo (Venezuela).
- CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA, CONAVI (1999). **Política Nacional de Vivienda y Ley de Política Habitacional**. República Bolivariana de Venezuela. Caracas (Venezuela).
- CROZIER, Michel (1996). **La crisis de la inteligencia, ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse**. Publicación del Ministerio de Administración Pública (MAP). Madrid (España).
- CUNILL, Nuria (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad**. CLAD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- ECHEVERRÍA, Andrés (1993). **Análisis de las áreas residenciales de Maracaibo**. Universidad del Zulia. Facultad de Arquitectura. Maracaibo (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (1995). **Los Asentamientos irregulares en el proceso de urbanización de Maracaibo**. La Universidad del Zulia. Facultad de Arquitectura. Maracaibo (Venezuela).
- ECHEVERRIA, Martín (2001). "Emergencia". En **El Universal**, 25 de Febrero. Caracas (Venezuela).
- DAGNINO, Maruja (2002). "Vivir en el Barrio: San Blas se recupera a si mismo". En **El Universal**, 26 de Mayo. Caracas (Venezuela).
- DE LA CRUZ, Rafael (1992). **Descentralización, Gobernabilidad y Democracia**. COPRE-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- DIAZ, Ana (2002). "Inactividad en ejes industriales agudiza desempleo". En **El Nacional**, 18 de Mayo. Caracas (Venezuela).

- FERNANDEZ, Jainelly (2001). "Occidente exige mayor autonomía en vivienda". En **Panorama**, 4 de Agosto. Maracaibo (Venezuela).
- FERRER, Mercedes (1995). **Modelo de Gestión: La praxis de la construcción del Plan Municipal y la Ciudad**. Trabajo de Ascenso. Facultad de Arquitectura. La Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (2000). **De lo global a lo local: impacto de la globalización en el gobierno de las ciudades**. Ponencia presentada en el V Congreso de la UIM, Septiembre. Baeza, Jaén (España).
- FINOT, Iván (1999). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". En **Reforma y Democracia**, No. 15, pp. 35-58. CLAD. Caracas (Venezuela).
- FONT, Joan (2001). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Editorial Ariel SA. Barcelona (España).
- FONT, Joan y GOMA, Ricard (2001). **La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas**. Guía presentada en curso del Doctorado de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- FUKUYAMA, Francis (1996). **Confianza, Trust**. Editorial Atlántida. Buenos Aires (Argentina).
- INSTITUTO DE SISTEMAS AMBIENTALES-ALCALDÍA DE MARACAIBO (1995). **Plan de Desarrollo Urbano Local**. Maracaibo (Venezuela).
- ISA-ALCALDIA DE MARACAIBO (1995). **Plan de Desarrollo Urbano Local, PDUL**. Tomo 8. Maracaibo (Venezuela).
- LEVINE, Daniel, CRISP, Brian y REY, Juan (1996). "El problema de la legitimidad en Venezuela". En **Cuestiones Políticas**, No. 16, pp. 5-43. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. La Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- LUGO GALICIA, Hernán (2001). "La descentralización tiembla ante la creación del Consejo Federal de Gobierno". En **El Nacional**, 4 de Marzo. Caracas (Venezuela).
- MAINGON, Thais. y PATRUYO, T. (1996). "Las elecciones locales y regionales de 1995: tendencias políticas". En **Cuestiones Políticas**, No. 16, pp. 91-136. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA MINDUR-CONAVI (1997). **Programa Hábitat. Conferencia de**

las Naciones Unidas Sobre los Asentamientos Humanos, **HABITAT II**. Gerencia de investigación. Centro de Documentación. Caracas (Venezuela).

MINISTERIO DE AMBIENTE (1983). **Plan Nacional de Ordenación del Territorio PNOD**. Caracas. (Venezuela).

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y DESARROLLO, MPD (2000). **Plan Zamora 2000, Proyecto PAIS**. PNUD. Caracas. (Venezuela). [www.mpd.org.ve](http://www.mpd.org.ve). Fecha de consulta: 13 de marzo de 2001.

NELLO, Oriol (1995). "Políticas Urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea". En **Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales**. III (106). MOPU. Madrid (España).

PORTILLO, Isabel, FERRER, Mercedes, MARQUEZ, Rafael (2000). "Patrimonio, Identidad y Cohesión Social. La rehabilitación de Santa Ana, Maracaibo". **Revista Venezolana de Ciencias Sociales** Vol 4, N° 2, pp. 158-191. UNERMB. Cabimas (Venezuela).

PROVENCIO, Enrique (1997). "Desarrollo Sustentable: integración de objetivos". En **Revista CIUDADES**. Año 9. No. 34 (Abril-Junio), pp. 48-55. D. F. México (México).

ROGERS, Richard (1997). **Cities for small planet**. Faber and Faber. LTD. Londres (Inglaterra).

SUBIRATS, Joan (1989). **Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid (España).

SUBIRATS, Joan y GOMA, Ricard (2000). "Cambios en las políticas de bienestar e innovación en la Unión Europea". En **Reforma y Democracia**, No. 17, pp. 45-76. CLAD. Caracas (Venezuela).

TOURAINÉ, Alain (1999). **¿Cómo salir del liberalismo?** Paidós, Estado y Sociedad. Barcelona (España).

UVALLE, Ricardo (2001). "Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea". En **Revista Venezolana de Gerencia**. Año 6, No. 14, pp. 299-316. Centro de Estudios de Empresa. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).

#### Entrevista

GONZALEZ, Marina (2001). Arquitecto, Coordinadora de la ONG **HABITAT LUZ** de La Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).