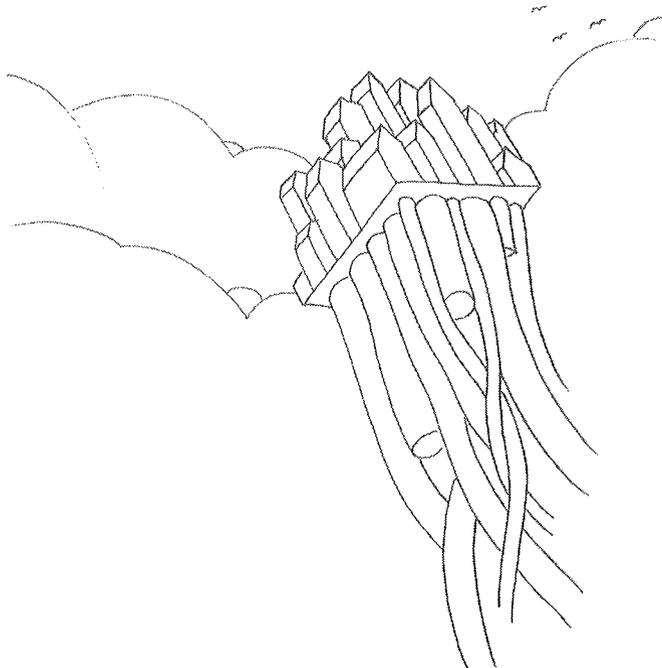


Del archipiélago a la fusión territorial:

*hacia una gestión urbana sustentable en Maracaibo
(Venezuela)*

Mercedes Ferrer*, Carolina Quintero*,
María Eugenia Perozo*, Ceilen Morón**



Palabras clave:
*coordinación-fusión
territorial, mancomunidad
Distrito Metropolitano,
gestión sustentable,
governabilidad.*

Recibido: 23-11-04
Aprobado: 26-04-05

* Profesoras e
investigadoras IFAD-CEE
FCES, Universidad del Zulia,
Maracaibo.

** Pasante IFAD-CEE FCES,
Universidad del Zulia,
Maracaibo.

sección especial

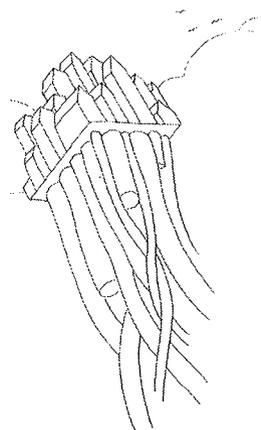
La tendencia a la conformación de un “archipiélago” se inicia en Maracaibo en 1995 al dividirse esta ciudad en dos municipios, y se profundiza con la propuesta de creación del Municipio Maracaibo Oeste por el Consejo Legislativo del Estado Zulia (CLEZ). La primera fragmentación en los municipios Maracaibo y San Francisco ha generado dos nuevas realidades urbanas, desarticuladas, que intentan reconstruir —por separado— su propia identidad. A partir de esta realidad, el objeto de este artículo es presentar los resultados preliminares de una investigación que analiza la relación entre el proceso de municipalización-fragmentación de Maracaibo, las fórmulas de fusión territorial municipal y la gestión coordinada y sustentable del territorio, vinculándola al debate urbanístico contemporáneo, que enfrenta dos visiones, la totalizadora y la fragmentada, representadas por el plan y el proyecto urbanos. Con este propósito se analizaron —en el marco de la legislación venezolana: la mancomunidad y el distrito metropolitana— dos casos de estudio, el área metropolitana de Caracas y la de Barcelona (España), a través de la información hemerográfica disponible y de la aplicación de cuestionarios y entrevistas. Se concluye señalando que en Maracaibo son viables y necesarias la existencia del archipiélago y la implantación de fórmulas de fusión territorial-municipal, porque estas últimas permiten la coordinación entre actores y la recuperación de la visión totalizadora de la ciudad y, en consecuencia, mejoran la sustentabilidad de la gestión local, la ejecución de las políticas urbanas y la gobernabilidad del territorio.

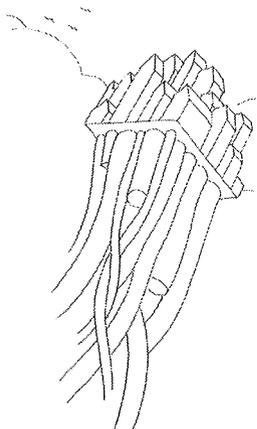
The formation of an “archipelago” was initiated in Maracaibo in 1995 with the division of the city into two municipalities, and strengthened with the proposal of the Legislative Counsel of the State of Zulia (CLEZ) to create a third municipality, Maracaibo West. The first fragmentation, that created the Municipalities of Maracaibo and San Francisco, has generated two new disarticulated urban realities that have tried to reconstruct —separately— their own identities. Based on this reality, the aim of this document is to present the preliminary results of a research that analyzes the relationship between the process of municipalization-fragmentation, the formulas of municipal territorial fusion, and the coordinated and sustainable management of the territory, relating it to the contemporary urban development debate that faces two visions: the totalizing, represented by the plan, and the fragmented, represented by the urban project. With this purpose two cases of study they were analyzed —in the framework of the Venezuelan legislation—: the Municipal Association and the Metropolitan District the Metropolitan Area of Caracas and of Barcelona (Spain), the hemerographic information available, and applied questionnaires and interviews. In addition, the study also included information, surveys and interviews. The paper concludes that, in Maracaibo, it is viable and necessary the coexistence of the archipelago and the implementation of the territorial/municipal fusion, since these allow the coordination among actors, the recovery of the comprehensive vision of the city and, consequently, the improvement of the sustainability of the local management, the execution of the urban policies, and the governability of the territory.

Introducción e hipótesis

La profundización de la tendencia a la fragmentación territorial de Maracaibo, capital del estado Zulia, ubicada en el extremo occidental de Venezuela (ver plano 1) y la conformación de una “ciudad archipiélago” como resultado de la propuesta de creación del Municipio Maracaibo Oeste por el Consejo Legislativo del Estado Zulia (Clez), así como el debate surgido entre el Clez, la Alcaldía de Maracaibo y otros actores regionales y locales por las implicaciones de la misma, motivaron al grupo de investigación a estudiar este tema con el objeto de construir una opinión –desde la Universidad del Zulia– que nos permitiera posicionarnos ante el colectivo regional y participar proactivamente en el debate. En este trabajo se asume el término *archipiélago* –“conjunto de islas dispuestas en grupo” (*Pequeño Diccionario Larousse*, 1996: 99)– como concepto que expresa el proceso de municipalización o fragmentación sucesiva del territorio de la ciudad de Maracaibo. Éste es un proceso inverso al de la conurbación de ciudades o centros vecinos, pues es el resultado del crecimiento de una ciudad (de 1,7 millones de habitantes y 23.000 hectáreas de extensión) que se fragmenta para garantizar un “buen gobierno” y aproximar el poder al ciudadano. Este proceso ha implicado el paso de una conformación urbana única hasta 1995 (“la ciudad de Maracaibo”) a su división en varios fragmentos o municipios-islas que intentan re-construir “por separado” su propia identidad; de ahí su vinculación con el debate urbanístico contemporáneo, que en-

frenta dos visiones, la totalizadora y la fragmentada, representadas por el plan, que en el caso de Maracaibo es el Plan de Ordenación Urbanística (POU) elaborado por el Ministerio de Desarrollo Urbano (Mindur) en 1999, el cual define una visión totalizadora del área metropolitana de Maracaibo y las directrices de los planes locales de todos los municipios, asumidos como “proyecto urbano” (plano 2). El debate urbanístico contemporáneo cuestiona, según Ezquiaga (en Arraiz, 2001: 172), la capacidad del plan como instrumento eficiente para el gobierno y la transformación de la ciudad y defiende el proyecto arquitectónico y urbano, por su mayor capacidad de adaptación a un entorno socioeconómico en acelerado cambio y como instrumento de innovación y creatividad frente al conservadurismo inherente a las ideas urbanísticas predominantes y a la estéril rutina del planeamiento burocrático. La creación del nuevo Municipio, según el Clez, responde a la necesidad de profundizar la descentralización de Maracaibo para acercarle el poder al ciudadano y en vista de la falta de atención, la baja inversión y el desequilibrio en la distribución de las finanzas públicas que ha realizado la Alcaldía de Maracaibo en la periferia oeste de la ciudad. Esta propuesta ha sido apoyada por los residentes de las parroquias que conforman el propuesto Municipio Maracaibo Oeste, según los resultados de la encuesta realizada a los mismos, pero ha sido cuestionada por la Alcaldía y otros actores por considerar que el emponderamiento del ciudadano y una mejor distribución de recursos financieros se pueden lograr a través de la desconcen-





tración administrativa hacia entes intermedios –gestión que viene promoviendo la Alcaldía de Maracaibo desde 2001– y de la implantación de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP). El CLPP es, según el artículo 2 de la ley y la ordenanza correspondientes del Municipio Maracaibo, aprobadas en 2002, “el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local”, y su objetivo consiste en “lograr la integración de las comunidades organizadas en dicho proceso”, como parte de la política del Estado de descentralización desconcentrada de competencias. Hasta la fecha, la aplicación incipiente de estos dos mecanismos –desconcentración y CLPP– no ha implicado cambios significativos en la calidad de vida de los ciudadanos de la periferia oeste de Maracaibo.

Por otro lado, la división de Maracaibo en los municipios Maracaibo y San Francisco, realizada en 1995, resultó en la formación de dos fragmentos urbanos desarticulados

y desequilibrados poblacional, territorial y funcionalmente, debido a la concentración de población y actividades en el Municipio Maracaibo (cuadro 1). Sin embargo, la creación del Municipio San Francisco ha viabilizado la revitalización del sur de la ciudad, debido a que la nueva praxis administrativa de la Alcaldía invierte las finanzas públicas locales en la solución de las necesidades de los ciudadanos. En este contexto, la creación del tercer fragmento, o Municipio Maracaibo Oeste, generaría un nuevo escenario urbano, capaz de superar los desequilibrios mencionados.

A partir de estas consideraciones, el objeto del presente artículo es presentar los resultados de una investigación en la que se analizan y valoran, en la perspectiva de la división político-territorial, por un lado, la tendencia de Maracaibo a conformar un archipiélago y, por el otro, las fórmulas de fusión municipal vigentes en la legislación vene-

CUADRO 1

DESEQUILIBRIOS POBLACIONALES Y TERRITORIALES

Municipios	Población aprox.	Área aprox. (ha)	Actividades
Maracaibo	1.376.836	15.333,33	Comercial, financiera, administrativa, turística, residencial
San Francisco	397.228	7.666,66	Comercial (mercado mayorista), industrial, residencial
TOTAL	1.774.064	23.000,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo 2001*.

zolana –la mancomunidad y el distrito metropolitano– como visión de futuro que viabilizaría la gestión coordinada y sustentable de la totalidad del territorio del área metropolitana de Maracaibo. Este análisis se realiza para validar las tres hipótesis de la investigación:

1. La fragmentación de Maracaibo en los municipios Maracaibo y San Francisco ha generado dos nuevas realidades urbanas, desarticuladas.
2. Estas dos realidades-fragmentos urbanos intentan reconstruir –por separado– su propia identidad.
3. La implantación de fórmulas institucionales que viabilizan la coordinación entre actores, la fusión de los espacios municipales y la recuperación de la visión totalizadora de la ciudad mejora la sustentabilidad de la gestión local, la ejecución de las políticas urbanas y la gobernabilidad del territorio.

El estudio incluyó la revisión de información documental y la aplicación de cuestionarios y entrevistas a residentes de Maracaibo y San Francisco. Así mismo se revisaron como casos de estudio el área metropolitana de Caracas (AMC) y la de Barcelona (España). El trabajo se estructura en tres partes. En la primera se presentan los conceptos clave, en la segunda se desarrolla el marco explicativo a partir de los resultados de los cuestionarios y la entrevista realizada, y en la tercera se presentan las conclusiones y reflexiones finales.

Territorio y globalización: habitar la complejidad urbana

Fragmentación y ciudad-archipiélago

La globalización implica una competitividad que se expresa en los distintos niveles territoriales y se produce entre naciones y dentro de éstas, y entre estados y entre municipios, y en el espacio urbano implica la competencia entre ciudades para atraer inversiones y la aplicación de políticas de *marketing* urbano para lograr una mayor eficiencia y productividad. Sabaté Bel (2004: 8) señala que en el siglo XXI las propuestas de ordenación territorial de mayor interés estarán basadas en un nuevo binomio: naturaleza y cultura; y así como las ciudades desempeñan un papel cada vez más importante en la era de la información, muchos espacios asumen un protagonismo cada vez más relevante como lugares comunicativos.

En este contexto, Borja y Castells (1997: 12) caracterizan la realidad mundial a partir de tres macroprocesos: la globalización, la informatización y la difusión urbana. Este último proceso, según ellos, puede llevar a la desaparición de la ciudad como relación entre territorio y sociedad o como espacio claramente delimitado en el territorio, pero, por ahora, está generando la aparición de ciudades-regiones. A partir de esta visión de la ciudad, estos autores plantean dos escenarios posibles: a) el de la urbanización generalizada sin límites espacio-territoriales y b) el del fortalecimiento y relanzamiento de la ciudad y del gobierno local. En el primer escenario, el mundo global se organiza en

centros direccionales conectados por redes electrónicas que están estructuradas globalmente en su centro y desestructuradas localmente en múltiples periferias. En el segundo escenario, por el que apuestan, se asume la ciudad como forma dinámica de vida y gestión. En este sentido, proponen construir una relación creativa, donde lo global y lo local son escalas complementarias que generan sinergia social y económica. Para estos autores, los efectos socioespaciales de la articulación global-local varían de acuerdo con el desarrollo de los países, la historia urbana, la cultura y las instituciones, y de ello dependen los nuevos procesos de transformación urbana y la formación de políticas públicas, locales y globales, que sean capaces de promover la calidad de vida en las ciudades. Según Borja y Castells (1997), el impacto de la interacción global-local en las ciudades ha conllevado la aparición de nuevos procesos productivos, servicios avanzados e industrias de alta tecnología, la emergencia de nuevas formas de asentamientos urbanos, como las megaciudades, las ciudades globales y las ciudades dispersas, y la articulación de nuevas y viejas formas de urbanización y su conexión en redes de ciudades. Esta interacción y complementariedad global-local requiere que, al mismo tiempo que las ciudades se ubican en el sistema global de redes de ciudades, se integren y conecten con la sociedad local, ya que, según Borja (1998), sin un anclaje sólido en los ciudadanos los gobiernos de las ciudades no podrán navegar en las redes globales. Para este autor, la integración social requiere mecanismos polí-

ticos democráticos apoyados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana en la gestión local y exige, también, una política económica local para mantener empleos en torno a los servicios públicos y parapúblicos, independientes de la competencia global.

Para Quero Castanys (2001: 110), entre la ciudad moderna y la ciudad actual emergente se percibe desde hace tiempo una "cesura epistemológica" antes de la cual la noción espacial de continuidad era la metáfora topológica que traducía el ideal de una sociedad estructurada e igualitaria. La sociedad actual, fraccionada en múltiples microrredes de intereses y grupos y donde el dominio y la hegemonía no están implícitos en el esquema de organización social, se representa con la metáfora topológica del *archipiélago*. Para este autor, ni la geometría lineal y continua de la ciudad decimonónica ni la forma del *continente* son ya los códigos de orden apropiados para la figuración de las formas de la ciudad en los tiempos actuales, ya que se ha producido un cambio de paradigma que se aprecia en los nuevos temas que propone el territorio, desconocidos, sorprendentes y paradójicos. Entre éstos están las periferias que se generan con estructuras diversas, abiertas y discontinuas y se recomponen a partir de fragmentos y de vacíos que entrelazan espacios naturales y elementos construidos. En este contexto, y ante la pregunta de cómo proyectar la complejidad de la ciudad, Quero Castanys (2001: 110) plantea la necesidad de un nuevo plan, capaz de permitir la convivencia de códigos de órdenes diferentes y siguiendo

el cual la misión del urbanismo consistirá en reconocer y reescribir la geografía del sitio sin sustituirla, y cuyos resultados deberán expresar la fricción, la tensión inevitable y el equilibrio inestable entre códigos de forma contrapuestos.

Por otro lado, y en el contexto de la globalización, cobra fuerza y significado la formación y creación de nuevos territorios económicos y políticos; y, en el ámbito local y en el contexto de la planificación y gestión intermunicipal, de acuerdo con Morales (2004), se definen también nuevas fronteras, tanto culturales y políticas como territoriales, ambientales y económicas. Para este autor, cada vez con más énfasis se plantea la necesidad de profundizar el estudio, el conocimiento y la interpretación de los cambios globales y específicos que tienen lugar en las dinámicas urbanas contemporáneas, y, en este sentido, él destaca las fórmulas de administración territorial que aportan características de unidad a un grupo de localidades o municipios espacialmente diferenciados o con características similares y afirma que, con la implantación de formas asociativas y de gestión como la mancomunidad y el distrito metropolitano, se plantea un nuevo desafío, relacionado con el desarrollo de una estrategia integral no sólo dirigida a atender un conjunto de necesidades de servicios o de consumo sino que además genera un cambio en dos sentidos:

- 1 en la visión y en la voluntad de los principales actores del desarrollo local y de la gestión intermunicipal (en este sentido, el cambio de la estructura organizacional municipal fortale-

ce la desconcentración y la definición de los roles de cada gestión municipal para volver más eficiente el cumplimiento de los fines municipales);

- 2 en la planificación y la concertación –condiciones indispensables del desarrollo territorial– basadas en una lógica que supera la competencia individual de cada municipio, en pro de una dinámica más sustentable y de equilibrio en la relación con el contexto local y regional.

En este contexto, para Gómez (2003) las “mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios para la realización de los fines que se determinen en los respectivos acuerdos de creación” y, según el artículo 28 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal Venezolano (Lorm) de 1989, “las mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo celebrado entre dos o más municipios o distritos o entre estos y uno o más municipios, para la prestación de determinados servicios municipales”. Por otro lado, y según esta ley, “las mancomunidades y distritos metropolitanos podrán acordar la creación de empresas, fundaciones, asociaciones civiles, para cualquier fin de interés local o intermunicipal” (art. 31). El artículo 24 de la Lorm define los distritos metropolitanos como

entidades de carácter público formadas por la agrupación de dos o más municipios en razón de la conurbación de sus centros urbanos capitales en forma tal que han llegado a constituir una unidad urbana, económica y social con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes.

Las áreas metropolitanas se conceptualizan, según la Lorm, como

entidades integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vínculos urbanísticos, económicos y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios .

Según Negrón (2001), una aglomeración metropolitana se caracteriza fundamentalmente por

la difusión de actividades y funciones en un amplio espacio ocupado por –al menos– una ciudad principal y varias comunidades vecinas relacionadas con el núcleo central por vínculos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, y para Morales, la coordinación territorial debe conducir al establecimiento y al cumplimiento de políticas que permitan el uso responsable y sustentable del territorio para lograr un desarrollo local armónico, dinámico y funcional que esté en correspondencia con las estructuras de los tres niveles de gobierno del territorio y que se ocupe de los temas de interés local y metropolitano en cada área de gestión.

Desarrollo y gestión urbana sustentable

Para Vegara y De las Rivas (2004: 216), el éxito y difusión del concepto de desarrollo sostenible (sustentable en el tiempo) responde a su capacidad de catalizar buena parte del

debate cultural, político y científico que se ha producido en los últimos años sobre la cuestión ambiental. Según estos autores, la crisis del mundo moderno y de su ciencia es la crisis de la separación hombre-naturaleza; y, siendo las ciudades el hábitat humano por excelencia y los lugares centrales del modelo de desarrollo económico dominante, están en el corazón de esta crisis. Por lo tanto, hablar de ciudades sostenibles es, para Vegara y De las Rivas (2004: 216), hablar de un nuevo horizonte urbanístico. Según el informe *Ciudades europeas sostenibles*, elaborado por el Grupo de Expertos de la Unión Europea (UE) sobre el Medio Ambiente Urbano (en Vegara y De las Rivas, 2004: 217), el desarrollo sostenible es un concepto más amplio que el de protección del medio natural, ya que implica una preocupación por las generaciones futuras y por la salud e integridad del ambiente a largo plazo. El desarrollo sostenible implica, para este grupo, una preocupación por la calidad de vida, por la igualdad de las personas en el presente (incluida la lucha contra la pobreza), por la desigualdad intergeneracional y por el aspecto social y ético del bienestar humano. La máxima “pensar globalmente, actuar localmente”, que surge del desarrollo sostenible, podría reenfocar, de acuerdo con Vegara y De las Rivas, una práctica fundada en la aceptación de las diferencias, comenzando por el reconocimiento de la importancia de los gobiernos locales y regionales.

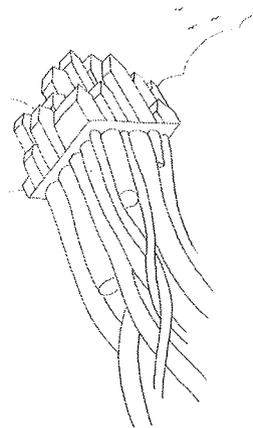
De acuerdo con Cárdenas (1996), “a partir de lo establecido en la Agenda Local 21, se ha manifestado globalmente una fuerte tendencia a promover la gestión como medio

para pasar de la idea a la acción". Esto significa avanzar desde la propuesta política hacia la formulación de planes, programas y proyectos, para materializar los objetivos políticos. Para comprender la gestión urbana desde el punto de vista ambiental, es imprescindible, según esta autora, considerar los tres componentes básicos integrados al desarrollo sustentable (DS): lo económico, lo ecológico y lo social (cuadro 2).

El DS se fundamenta en la integración de estos tres factores que interactúan entre sí en cada asentamiento humano, y, en este sentido, se amplía la visión ecológica del proceso al abarcar la perspectiva social y económica, aspectos fundamentales para aminorar la pobreza. En este contexto, y para Cárdenas (1996), el término ambiente no sólo se refiere al ambiente natural sino también al ambiente construido, porque se ha demostrado

que la ciudad es la escala adecuada para la acción debido a que es precisamente a partir del nivel local desde donde se pueden revertir los procesos de deterioro a escala regional y global. Según Girardet (en Cárdenas, 1996), existen en la actualidad problemas asociados directamente al ambiente construido y a las formas de ocupación del espacio resultantes del funcionamiento de las ciudades y que afectan su sustentabilidad, como el tráfico vehicular, la contaminación atmosférica, acústica y edáfica, la violencia y la delincuencia en los espacios públicos, el deterioro del paisaje urbano, la pobreza urbana y la destrucción del patrimonio arquitectónico y del tejido social urbano, entre otros aspectos.

En síntesis, la gestión urbana sustentable es el conjunto de acciones y procedimientos para lograr el desarrollo de la ciudad



CUADRO 2

COMPONENTES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Incremento de la productividad (económico)	Equidad social (social)	Protección ambiental (ecológico)
<p>Crecimiento macroeconómico (PIB/IPC):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Más el potencial económico de la ciudad o asentamiento humano • RH disponibles y sus niveles de educación y salud • Capacidad de inversión más infraestructuras disponibles y su vida útil • Arquitectura urbana de la ciudad y la organización espacial de las actividades 	<p>Grado de acceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al trabajo • A los servicios públicos • A la toma de decisiones • A la participación en el ingreso fiscal • A la salud, la educación, la movilidad y la vivienda, entre otros elementos 	<p>Del medio natural (MN) y el medio construido (MC):</p> <ul style="list-style-type: none"> • MN: recursos naturales • MC: morfología de la ciudad o arquitectura urbana <p>MN: Incluye la conservación, la rehabilitación, el control de la explotación de recursos y los planes de manejo, entre otros factores.</p> <p>MC: Incluye el sistema de espacios públicos, el patrimonio y la estructura urbana (Hardoy, en Cárdenas, 2004)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Cárdenas (1996).

considerando los componentes económicos, ambientales y sociales del desarrollo sustentable. Franchini y Dal Cin (2000: 42) coinciden con este planteamiento cuando asumen la sostenibilidad como “el estado deseado o patrón de calidad de vida logrado a través de un proceso de desarrollo sostenible que llevaría a alcanzar los tres principios que alientan el nuevo modelo: bienestar social, eficiencia económica y sostenibilidad ecológica”. Por otro lado, según Ramos (2002), el Consejo Internacional de Iniciativas Locales (ICLEI) asume el desarrollo sustentable de la gestión urbana como “un desarrollo que distribuye servicios ambientales, económicos y sociales básicos a todos, sin alterar la viabilidad de los sistemas ecológicos y comunitarios de los que esos servicios dependen”, planteamiento con el que coincidimos. El ICLEI plantea así mismo que las ciudades del Tercer Mundo deben asumir el desarrollo en términos económicos apoyados en una

sustentabilidad que articule modelos asociados a los del primer mundo con iniciativas locales, como se expresa en el cuadro 3.

Como lo plantean Francini y Dal Cin (2000: 42), la sostenibilidad describe un estado deseado, un patrón de vida logrado a través de un proceso que es el desarrollo sostenible (cuadro 4).

Para Francini y Dal Cin, esta realidad abre un campo de propuestas distintas que incluye el fortalecimiento de mecanismos participativos en la toma de decisiones (*policy making*), la conceptualización del gobierno local como facilitador de procesos de habilitación ambiental, la concreción de instancias de trabajo público-privado, la privatización de los servicios, la planificación de carácter indicativo, espacios de negociación para los proyectos, la coordinación como elemento central, el fomento de los procesos de participación en la gestión de servicios y el manejo de información en la toma de decisiones para, de esta

CUADRO 3

DIMENSIONES DE LA GESTIÓN SUSTENTABLE

Componente/Dimensión	Aspectos involucrados
1. Componente social	Bienestar entendido como salud, educación, vivienda y empleo
2. Dimensión política	Gobiernos locales autónomos + derechos humanos + libertad política de decisión
3. Aporte económico	Generación de riquezas + mejores condiciones de vida = cambio de los actuales patrones de consumo + distribución equitativa
4. Dimensión cultural	Rescate de la identidad de los lugares y de los pueblos para asumir alternativas propias
5. Componente ético	Propuesta de un desarrollo con equidad en el que todos ganan
6. Componente ecológico	Conservación de la naturaleza como proveedora de recursos y servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de ICLEI (2004).

CUADRO 4

RELACIÓN ENTRE COMPONENTES Y PRINCIPIOS DEL DS

Componentes	Principios	Aspectos por evaluar	Indicadores
Incremento de la productividad	Eficiencia económica: condiciones del capital natural existente + relaciones entre sistemas económicos y ecológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico • Calidad de vida • Calidad del ambiente • Diversificación de la economía + reducción de la dependencia exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos municipales: ingresos y egresos • Impuesto a las actividades económicas • Valores catastrales en áreas urbanas: número de unidades urbanas y valores catastrales
Equidad social	Bienestar social: condiciones de vida de la población	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a bienes y servicios básicos de vivienda, salud, educación y seguridad + un trabajo remunerado, con salario digno y contratación estable • Acceso y control sobre los recursos naturales + las condiciones de la sociedad de bienestar (empleo, ingreso, niveles de educación y salud) • Distribución equitativa del trabajo social y el tiempo libre entre todas las personas • Todos los ciudadanos deben tener acceso a un trabajo remunerado, con un salario digno y una contratación estable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta familiar • Paro registrado
Protección ambiental	Sostenibilidad ecológica: presión que el proceso de desarrollo socioeconómico le impone al ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de las condiciones de riesgo e incertidumbre implicadas por las decisiones que dirigen el desarrollo espacial de las diversas actividades humanas • La ciudad debe preservar la mezcla de funciones, la proximidad y la vida del barrio para que el acceso a los servicios urbanos no se logre a expensas del medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de recursos naturales (agua, electricidad) y disposición de residuos sólidos urbanos • Evaluación de las preferencias de la población sobre el entorno, la preocupación ambiental local y global y la capacidad de afrontar cambios de actitud

Fuente: Elaboración propia a partir de Cárdenas (1996) y Francini y Dal Cin (2000).

territorios 14

forma, ampliar la gobernabilidad local como aspecto clave de la sustentabilidad urbana. Según De Alcántara (2004), la gobernabilidad implica, en el marco de la globalización, la creación de estructuras de autoridad a distintos niveles, por lo que el concepto se ha revelado como indispensable para afrontar los procesos transnacionales que requieren una respuesta institucional creativa; y, en el caso de Latinoamérica, según este autor, la visión de “buena gobernabilidad” está orientada a la incorporación de demandas y no sólo a la participación política eficaz sino también a la reactivación de las economías locales y la protección de sectores desfavorecidos. Para De Alcántara, en la mayoría de los países latinoamericanos existe una demanda creciente de reestructuración política y administrativa (manifestada por fuerzas tanto internas como externas) en un momento en que ha bajado espectacularmente el nivel de vida de la mayoría de la población, y, en este contexto, la sociedad latinoamericana se encuentra atrapada en un proceso de “cambio institucional” que va mucho más allá del nivel de las “reformas institucionales” formales que se suelen asociar con el discurso de la “buena gobernabilidad”.

Por otro lado, y según Colmenares (1998), el problema de la gobernabilidad y la definición de políticas de gestión urbana se centra en el manejo concertado, transparente y proactivo de las ordenanzas de zonificación, para lo cual las ciudades requieren un Plan de Desarrollo Urbano Local que debe evidenciar una visión compartida de la imagen de la ciudad. Para este autor, la definición de política urbana debe

estar orientada al encuentro de la ciudad formal y la ciudad informal, planteando como meta habilitar la ciudad informal y su incorporación al tejido urbano formal. Todo este proceso de gobernabilidad y de definición de políticas de gestión urbana está inmerso tanto en el marco general de la viabilidad política como en la noción de desarrollo sustentable, para lo cual es imprescindible vincular estrechamente la gestión urbana con el crecimiento económico, la equidad social y el equilibrio con los elementos naturales que caracterizan el territorio (gráfica 1).

Hacia el archipiélago: el Municipio Maracaibo Oeste

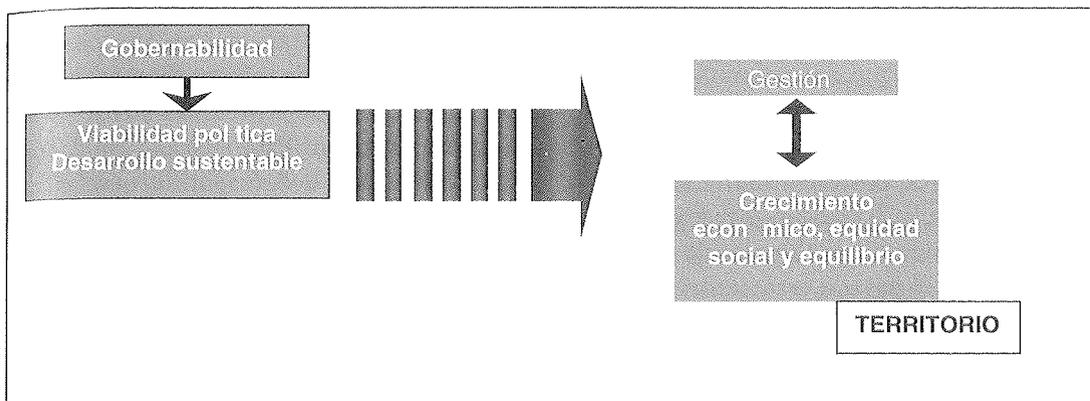
En esta parte se desarrolla el marco explicativo del trabajo, que incluye la caracterización del nuevo fragmento Maracaibo Oeste, los resultados de los instrumentos aplicados, el análisis de los resultados y la validación de las hipótesis.

El Municipio Oeste de Maracaibo

El Estudio de factibilidad técnico-económico “Proyecto Nuevo Municipio”, elaborado por la Secretaria de Planificación del Estado Zulia (SPEZ) en 2002, tiene el fin de determinar la capacidad de sustentación económica del nuevo municipio y, paralelamente, conocer las condiciones de vida de los residentes de ese territorio y, sobre esa realidad, establecer la viabilidad o la inviabilidad de la creación de esta nueva entidad política territorial para atender las demandas de esas comunidades.

GRÁFICA I

GOBERNABILIDAD Y SUSTENTABILIDAD URBANA



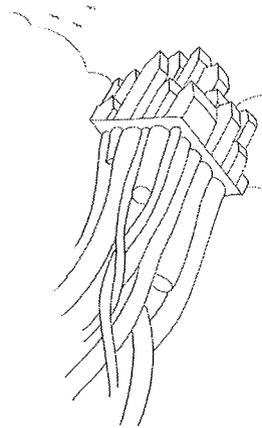
Fuente: Elaboración propia a partir de Colmenares (1998).

Este estudio se realizó para fundamentar la propuesta de creación del nuevo municipio, la cual se sustenta en el logro de cuatro objetivos, según la SPEZ (2002: 15): demostrar la capacidad de generar recursos del nuevo municipio, mejorar la calidad de vida de la población de las ocho parroquias antes mencionadas, descentralizar la gestión local y agilizar los procesos de toma de decisiones político-administrativas para acercar el poder a las comunidades. El Municipio Oeste incluye ocho parroquias: Idelfonso Vásquez, Caracciolo Parra Pérez, Venancio Pulgar, Raúl Leoni, Antonio Borjas Romero, Francisco Eugenio Bustamante, Luis Hurtado Higuera y San Isidro (plano 3). En relación con el marco jurídico que sustenta la propuesta del nuevo municipio, según la SPEZ (2002) está conformado por los artículos 4, 162 y 164 de la Constitución

de 1999, en los cuales se faculta a los Consejos Legislativos de los estados a legislar en materia de división político-territorial y creación de nuevos municipios. El artículo 4 establece que "Venezuela es un Estado federal descentralizado", y el 162, que "el poder legislativo se ejercerá en los Estados por un Consejo Legislativo quien legislará en las materias de su competencia, sancionará la Ley del Presupuesto del Estado y las demás leyes que establezca la Constitución y la Ley". Y en el artículo 164 (párrafo 2º) se definen las competencias de estos consejos, entre éstas "la organización de los municipios y demás entidades locales y su división político-territorial".

Para la SPEZ, la motivación más importante del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de División Político-Territorial del estado Zulia es continuar con el proceso de des-

territorios 14



centralización del poder municipal iniciando el milenio con la creación del Municipio Oeste de Maracaibo a fin de cumplir con las comunidades afectadas por graves problemas de servicios que desmejoran su calidad de vida y cuyas condiciones son de supervivencia. De acuerdo con la SPEZ (2002: 21), la experiencia de creación de nuevos municipios en el Zulia ha sido positiva y efectiva en la solución de los problemas de comunidades que en el pasado estuvieron desatendidas, como es el caso de Francisco Javier Pulgar, Simón Bolívar, Jesús Enrique Losada, Jesús María Semprún, Rosario de Perijá, Catatumbo, Valmore Rodríguez y San Francisco.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Lorm) de 1989, en los artículos 17 y 18 del capítulo II, regula la creación de los nuevos municipios y reafirma la competencia de los órganos legislativos estatales en esta materia (SPEZ, 2002).

Finanzas del municipio Maracaibo

Desde el punto de vista de las finanzas municipales, la propuesta del nuevo municipio, según la SPEZ (2002: 85), se sustenta debido a que el análisis de la ejecución presupuestaria de la Alcaldía de Maracaibo señala lo siguiente: el 25,23% del presupuesto se destina a gasto de personal y el 63% a transferencias, totalizando en las dos partidas el 88,23% de los ingresos; de las transferencias, el 97,93% se destina a “seguridad social”, y a “gastos no clasificados” se destina el 2,07% restante. Vale destacar que los gastos de inversión del ejercicio fiscal 2002 alcanzaron un monto

de 34.443.022.002,00 bolívares, que representan el 37,59% del presupuesto total. En relación con la distribución por sectores, el sector II, “Vivienda, desarrollo urbano y conexos (servicios de infraestructura)”, tiene una asignación que representa el 3,75% del gasto de inversión. Para la SPEZ (2002: 87), esto evidencia una deficiente e insuficiente asignación de recursos para atender las necesidades de las dieciocho parroquias del Municipio Maracaibo. En este sentido, de la inversión en servicios de infraestructura el 37,86% se invierte en las ocho parroquias que conformarán el nuevo municipio. Según el estudio realizado por la SPEZ (2002: 91), de cada 0,37 céntimos que se invierten en estas parroquias la Alcaldía invierte 0,63 en las restantes, y, a futuro, por cada bolívar que invierta la Alcaldía de Maracaibo en estos servicios, sólo el 25% se destinará a las parroquias del nuevo municipio. Esta baja inversión, de acuerdo con el informe de la SPEZ, agravará las condiciones actuales deficitarias y de pobreza de estas comunidades.

En cuanto a la inversión per cápita, el estudio realizado por la SPEZ refleja que, mientras la inversión promedio para Maracaibo hasta octubre de 2002 era de 23.923,69 bolívares, para las parroquias en estudio –que conformarán el nuevo municipio– era de 6.527,90 bolívares. De crearse el nuevo municipio según la propuesta del Clez, su presupuesto por concepto de asignaciones de entidades federales habría sido de 37.427,10 millones de bolívares para 2003, y el presupuesto para la Alcaldía de Maracaibo habría sido de 35.833.711.945 de bolívares, más la recaudación del Puente

sobre el Lago. En conclusión, de acuerdo con la SPEZ (2002), las potencialidades económicas existentes en las ocho parroquias en estudio le dan sustentación financiera a la propuesta. Entre éstas están las actividades industriales y comerciales y el derecho de frente, cuyos recaudos ascenderían a 89.392,00 millones de bolívares para 2005, suma que, para la SPEZ (2002: 117), debe gestionar una organización municipal eficiente y flexible que permitirá que los gastos de inversión en el nuevo municipio asciendan al 50% de los ingresos, como en el caso del Municipio San Francisco.

Resultados de los instrumentos aplicados

En esta parte se presentan los resultados obtenidos de la revisión de los informes elaborados por especialistas de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela) sobre la temática en estudio, de la entrevista realizada al Director de la Comisión para la Reforma del Estado Zulia y de los cuestionarios aplicados a diferentes actores para conocer su opinión en relación con tres aspectos:

1. ventajas y desventajas de la primera división político-territorial de Maracaibo en los municipios Maracaibo y San Francisco;
2. creación del municipio Maracaibo Oeste;
3. validación de las hipótesis de la investigación.

De esta forma se podrá responder a la pregunta: la nueva división política territorial del Municipio Maracaibo ¿contribuirá a la gobernabilidad local y promoverá una gestión urbana sustentable? Este último obje-

tivo se concreta en las reflexiones finales del presente trabajo.

Opinión de profesores de la Universidad del Zulia (LUZ)

En relación con la creación del nuevo municipio se encontraron distintas posturas a favor y en contra. Las opiniones que a continuación se presentan resultaron del análisis de tres informes elaborados por profesores de LUZ (García, 2003), relacionados con la creación del nuevo municipio Maracaibo Oeste. Las más importantes son las siguientes:

1. La ciudad de Maracaibo es indivisible desde el punto de vista de sus funciones urbanas, incluyendo el municipio San Francisco.
2. No existen condiciones equitativas entre los municipios que se proponen, Maracaibo Este (consolidado) y Maracaibo Oeste (periferia urbana), a pesar de poseer una población muy similar, dado que el desarrollo comercial y de servicios del sector oeste es muy incipiente y los sectores residenciales, por su carácter espontáneo, tienen muy baja participación en los impuestos municipales.
3. En el sector oeste de la ciudad (Municipio Maracaibo Oeste), cerca del 70% de las calles no posee una infraestructura adecuada, y un porcentaje alto de ellas no posee ningún tipo de servicio público como cloacas, acueducto, gas y drenaje, entre otros.
4. Las condiciones de accesibilidad del Municipio Oeste a los servicios de infraestructura y equipamientos urbanos, así como a los servicios básicos, entre ellos los alimentarios,

- están muy desequilibradas y son limitadas con respecto al Municipio Este.
5. El sector oeste cuenta con una mayor población de bajos ingresos que el sector este de la ciudad de Maracaibo.
 6. Las posibilidades de desarrollo del Municipio Oeste son difíciles aunque no imposibles, dado que cuenta con algunas potencialidades que pueden contribuir a construir dicho desarrollo.

Resultado de los cuestionarios

De la revisión de los cuestionarios aplicados se destacan las siguientes ventajas/fortalezas y desventajas/debilidades relacionadas con la creación del municipio Maracaibo Oeste y con sus implicaciones en Maracaibo y en la gestión urbana sustentable (cuadro 5).

Del análisis del cuadro 5 se destacan, como ventajas de la creación del municipio Oeste, una mayor eficiencia de la gestión y una mejora administrativa tanto de la asignación del presupuesto como de los niveles de actuación y de la gobernabilidad; y, como desventajas, los desequilibrios territoriales y de desarrollo, la desarticulación de la ciudad como un todo, una menor calidad de prestación de algunos servicios públicos y más burocracia. Estos aspectos son componentes del DS y tienen que ver con la necesidad de una asignación más justa de las finanzas locales y con una distribución más equitativa de los servicios entre los municipios. En el cuestionario se consultó así mismo sobre los problemas que se habían solucionado y sobre los que estaban por resolver a partir de la primera división territorial de Maracaibo (cuadro 6).

CUADRO 5
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL NUEVO MUNICIPIO

Ventajas/Fortalezas	Desventajas/Debilidades
1. Se da un mejor manejo administrativo-presupuestario de recursos, reflejado en la eficiencia de la gestión pública local.	1. Se pierde la visión de la totalidad de la ciudad de Maracaibo.
2. Se contribuye a la descentralización de poderes.	2. Muchos de los servicios públicos resultan afectados por la pérdida de la visión totalizadora (transporte público y vialidad).
3. Se fomenta el desarrollo de los municipios a partir de sus características y potencialidades para generar ingresos propios y administrar sus propios recursos.	3. Se pueden generar conflictos en la gobernabilidad del municipio.
4. Hay una respuesta más eficiente a las demandas de la población y en cuanto a la aplicación de políticas locales.	4. Se genera más burocracia administrativa.
5. Disminuye el área de actuación y aumentan los niveles de actuación.	5. La división de la ciudad hace que el desarrollo sea más lento.
	6. Se dan desarticulación y aislamiento intermunicipales.

Fuente: Elaboración propia (2004).

CUADRO 6

PROBLEMAS RESUELTOS Y POR RESOLVER

Problemas resueltos	Problemas por resolver
<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización y la desconcentración del poder local 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios públicos (transporte, agua y salud)
<ul style="list-style-type: none"> • Los servicios públicos, específicamente infraestructura y vialidad, ornato, seguridad, aseo urbano y señalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Más equipamientos urbanos y servicios que equilibren las condiciones de vida de ambos municipios
<ul style="list-style-type: none"> • Respuesta directa a las comunidades, lo que incide sobre el grado de marginalidad de la zona sur de Maracaibo 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a zonas no consolidadas de la ciudad
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de desarrollos habitacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Control del crecimiento de la ciudad
<ul style="list-style-type: none"> • Distribución más equitativa de los recursos e inversiones 	
<ul style="list-style-type: none"> • Multidireccionalidad política o gubernamental 	

Fuente: Elaboración propia (2004).

Del análisis del cuadro 6 pueden señalarse como problemas resueltos a partir de 1995 la descentralización del poder local, la mejora en servicios públicos, vialidad, ornato, seguridad, aseo urbano y señalización, la respuesta más directa a las comunidades (gobierno de la proximidad), la mejora de la marginalidad en el sur de Maracaibo (Municipio San Francisco), la distribución más equitativa de recursos y la multidireccionalidad política. Como problemas sin resolver se destacan los servicios públicos, como transporte, agua y salud, la necesidad de más servicios públicos y de equipamientos que equilibren las condiciones de vida de ambos municipios, la falta de una mayor atención a las zonas no consolidadas y la ausencia de control al crecimiento de la ciudad. Los aspectos señalados indican que los problemas resueltos a partir de la primera división político-territorial hacen más sus-

tentable el desarrollo de Maracaibo; por lo tanto, aumenta la gobernabilidad del territorio, aunque, en vista de los problemas no resueltos, todavía queda camino por recorrer para lograr una distribución más equitativa e igualitaria de la calidad de vida en los dos municipios.

Resultado de la entrevista realizada

En la entrevista realizada al economista Sánchez Meleán, Director de la Oficina Reforma del estado Zulia, él señaló que la tendencia es a seguir fragmentando/dividiendo el territorio del municipio Maracaibo para acercar la toma de decisiones / el poder al ciudadano, ya que el municipio es la unidad territorial donde la comunidad puede tener autonomía. Por otro lado, según Sánchez Meleán, no existe un tamaño ideal de población para crear un municipio; lo

territorios 14

importante radica, según él, en la medida en que se acerque el poder al ciudadano, considerando la municipalidad como unidad política o gobierno más próximo a él. En relación con la forma de dividir el territorio de Maracaibo, Meleán plantea que hay que considerar la división inicial y continuar con el mismo criterio, es decir con la división en sentido norte-sur, que integra áreas consolidadas con áreas no consolidadas y permite el acceso de los tres municipios (Norte, Centro y Sur el actual Municipio San Francisco) al Lago de Maracaibo; sin embargo, la división aprobada por el Clez y los residentes de las parroquias del Municipio Maracaibo encuestados es la este-oeste (plano 4). Por otro lado, en relación con el debate actual entre el Clez y la Alcaldía de Maracaibo, donde el primero apoya la descentralización y la creación del nuevo municipio y el segundo la descentralización desconcentrada, él considera que la creación del nuevo municipio es más eficaz porque acerca el poder al ciudadano. Meleán caracteriza a Maracaibo como un núcleo urbano cada vez más grande y complejo socialmente y por ello apoya la iniciativa de crear más municipios para descentralizar, pero propone, como criterio para dividir, “seguir la lógica inicial” y “no perder el sentido de unidad considerando la aplicación de las figuras de coordinación territorial vigentes: la mancomunidad para determinados servicios y el distrito metropolitano”.

La creación de municipios, de acuerdo con Meleán, genera una serie de ventajas: mejora la distribución de los recursos (divi-

sión de las finanzas locales en partes iguales) y el funcionario electo genera expectativas políticas, lo que se traduce en el fomento y la búsqueda por parte del Alcalde de nuevas alternativas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto se generarán innovaciones en la gerencia urbana.

Análisis de resultados y validación de hipótesis

En esta parte se analizan los resultados de la investigación en la perspectiva de la gestión sustentable del territorio y la gobernabilidad. Como parte de este análisis, en el cuadro 7 se relacionan los componentes de la gestión urbana sustentable (GUS) con la realidad actual de los municipios Maracaibo y San Francisco.

Del análisis del cuadro se puede concluir que en la actualidad ninguno de los dos municipios cumple a cabalidad con los aspectos que caracterizan una GUS; sin embargo, en el caso de San Francisco el Plan Urbano en proceso de elaboración asumirá el DS como idea-fuerza, según el Alcalde del municipio. En este contexto, y como síntesis final de la investigación, se relacionaron las normas establecidas por el PNUD para lograr la gobernanza urbana (componente del DS) y el proceso de fragmentación-municipalización de Maracaibo en dos municipios. La gobernanza asegura el derecho de cada ciudadano a participar en los beneficios que las ciudades ofrecen considerando los tres componentes básicos de la GUS: producti-

CUADRO 7

COMPONENTES DE LA GUS (MARACAIBO Y SAN FRANCISCO)

Componentes	Realidad de los municipios
Productividad	<ul style="list-style-type: none"> • Ambos municipios tienen recursos potencialmente productivos. El Municipio Maracaibo es más consolidado; San Francisco está en vías de desarrollo de su potencial. • En el municipio San Francisco se han implementado los <i>presupuestos participativos</i>.
Equidad social	<ul style="list-style-type: none"> • No existe equidad en cuanto a la distribución de los servicios existentes en cada municipio, por lo cual es difícil establecer parámetros de comparación. • La implantación de los CLPP acercará la toma de decisión al ciudadano, lo cual mejorará la distribución y el acceso a los servicios públicos y de equipamiento. • En el municipio San Francisco han mejorado notablemente la dotación de servicios educacionales y la seguridad ciudadana. Es un municipio en contacto con los ciudadanos y sus necesidades.
Protección ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • El municipio San Francisco cuenta con pocos elementos patrimoniales que definan la estructura urbana. No existe un plan urbano para actuar sobre la ciudad, pero el Plan Estratégico Urbano está en proceso de elaboración. • El municipio Maracaibo, por su tradición y por contener el núcleo fundacional de la ciudad, cuenta con un importante patrimonio histórico que define su estructura urbana, aunque continúe el proceso de conformación de fragmentos urbanos y de la ciudad-archipiélago. El Instituto Municipal del Ambiente (IMA) se encarga de la gestión ambiental en el municipio.

Fuente: Elaboración propia (2004).

vidad, equidad social y protección ambiental (cuadro 8).

Validación de hipótesis

De acuerdo con los actores consultados, la primera fragmentación de Maracaibo en dos municipios, en 1995, ha generado “dos realidades urbanas desarticuladas, donde el único elemento de conexión es la Circunvalación N°. 1”. Por otro lado, y desde el pun-

to de vista de la gobernabilidad, “las intervenciones realizadas en los dos Municipios están desvinculadas, es decir, no existe articulación en la definición de políticas y en la toma de decisión, porque predomina la visión municipal/fragmentada de Maracaibo”. Estas respuestas validan la primera hipótesis planteada. Los consultados reforzaron el planteamiento anterior al señalar que “ambos municipios son parte de Maracaibo, de una misma realidad urbana que hoy se

CUADRO 8

RELACIÓN GOBERNANZA-FRAGMENTACIÓN DE MARACAIBO

Normas de la gobernanza	Municipio Maracaibo	Municipio Oeste
<p>Equidad: acceso de todas las personas a los servicios básicos de la ciudad.</p>	<p>Maracaibo no es inclusiva; por el contrario, es excluyente, ya que no es accesible a todos los ciudadanos desde el punto de vista de la alimentación, la educación, el empleo, la calidad de vida, la salud, el agua potable, la vivienda, el saneamiento básico y los servicios sociales, siendo más difícil para la población de menores recursos económicos (periferia oeste).</p>	<p>Actualmente con mayores desequilibrios y menor acceso a servicios de todo tipo, situación que se pretende superar con la creación del nuevo municipio.</p>
<p>Seguridad: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal y a la tenencia de la vivienda.</p>	<p>En sentido amplio, seguridad personal en la tenencia de la vivienda ante desastres naturales. En este sentido, el municipio no es seguro.</p>	<p>Condiciones más desfavorables con respecto a la equidad, la seguridad y la eficiencia están presentes actualmente en lo que sería el nuevo municipio (aspecto por superar en el MMO).</p>
<p>Eficiencia de la prestación de los servicios públicos y de la promoción del desarrollo económico urbano.</p>	<p>La ciudad no es financieramente sólida con relación a los ingresos obtenidos y no es eficiente en cuanto a la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía.</p>	<p>De acuerdo con el Clez, el nuevo municipio tiene capacidad de ser sustentable financieramente y, en consecuencia, de dirigir los recursos para superar déficit y mejorar la calidad de vida en esas parroquias.</p>
<p>Sustentabilidad de todas las dimensiones del desarrollo urbano: equilibrio de las necesidades económicas y sociales del presente y del futuro y reducción de la pobreza.</p>	<p>Debería considerar todas las dimensiones del desarrollo urbano; en el caso particular de Maracaibo, es imprescindible la reducción de la pobreza urbana, por lo cual también lo es equilibrar las necesidades económicas y sociales sin vulnerar el medio ambiente. En este sentido, surge el interrogante de qué ha sucedido con la ciudad de Maracaibo, que está ocupada en un 65% por asentamientos espontáneos que siguen extendiéndose.</p>	<p>Si los tres aspectos anteriores no se garantizan en el nuevo municipio, la sustentabilidad no es posible.</p> <p>Para el Clez, el nuevo municipio permitirá mejorar los indicadores actuales y lograr la sustentabilidad urbana.</p>
<p>Descentralización de las responsabilidades y de los recursos, basada en los principios de subsidiaridad y responsabilidad.</p>	<p>En este aspecto, el municipio ha iniciado un proceso de descentralización en el cual se han puesto en marcha algunas iniciativas de participación y descentralización municipal.</p>	<p>Concebido para acercar la toma de decisión al ciudadano y dar respuesta efectiva a los problemas.</p>

<p>Transparencia y gestión responsable: una gestión urbana con estas características y una ciudadanía vigilante de sus derechos</p>	<p>Es necesario un cambio cultural para pasar del populismo clientelar a exigir un “buen gobierno” que cumpla con sus responsabilidades y mejore la calidad de vida de todos los ciudadanos.</p>	<p>La consideración de estos dos aspectos es indispensable para la construcción sustentable del nuevo municipio.</p>
<p>Compromiso cívico y ciudadano: las personas son la principal riqueza de las ciudades; ellas deben ser el medio de lograr el desarrollo humano sustentable.</p>	<p>En correspondencia con ese cambio cultural, parece que nos dirigimos hacia la construcción de dicho compromiso, de ese “despertar de la conciencia ciudadana”. Sin embargo, los canales de participación y toma de decisiones aún no son transparentes ni plurales.</p>	<p>El artículo 10 del proyecto de creación del MMO establece que “el Municipio debe fomentar la descentralización a través de la transferencia de competencias municipales a los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en la Constitución nacional y el ordenamiento jurídico en general”.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD. (MMO = Municipio Maracaibo Oeste)

construye ‘a pedazos’ ” y proponen lo siguiente para superar dicha desarticulación:

1. Trabajar mancomunadamente entre los dos municipios, Maracaibo y San Francisco, para construir una imagen o visión totalizadora de ciudad.
2. Establecer una relación política que logre el equilibrio económico y social entre Maracaibo y San Francisco, es decir la mancomunidad.
3. Incorporar un sistema de transporte que conecte eficientemente estos municipios.
4. Generar nodos de confluencia que complementen y vinculen a ambos municipios.

En el punto 1 se destaca la necesidad de recuperar la visión totalizadora de Maracaibo, posible actualmente a través de la ejecución del Programa de Actuaciones Urbanísticas (PAU) del Plan de Ordenación

Urbanística (POU) (Mindur, 1999). En relación con la segunda hipótesis, ante la pregunta de si el Municipio San Francisco está en la búsqueda de su propia identidad, la mayoría de los consultados opina que sí e indica que esta búsqueda se expresa a través de la promoción de sus propias celebraciones municipales –días festivos–, de una señalización que ofrece una imagen distinta a la de Maracaibo, del esfuerzo por mejorar la seguridad ciudadana, de la promoción de una policía capacitada y del *marketing* –a través de los medios de comunicación– de los logros obtenidos en la gestión municipal. Esta tesis también se valida considerando los aspectos teóricos de la identidad, dado que el esfuerzo de la Alcaldía apunta a “ser reconocido por los otros” a partir de elementos visibles y perceptibles –de la “gestión visible” que plantean Ferrer (2003) y Vegara y De Las Rivas

(2004)–, ya que San Francisco y el nuevo Municipio Maracaibo Oeste pueden asumirse como “paisajes culturales” (Sabaté Bel, 2004) y como “proyectos urbanos”. Por otro lado, y en relación con la tercera hipótesis, al preguntarles sobre los aspectos que podían mejorar su calidad de vida, las personas consultadas señalaron la mejora de la prestación de servicios públicos; y, al indagar sobre la forma que consideraban más eficiente para la prestación de dichos servicios, la mayoría expresó estar de acuerdo con la mancomunidad, pero dependiendo de la naturaleza del servicio público que vaya a prestarse. Así mismo manifestaron que se deben establecer consensos y controles y evaluar las estrategias de acción mancomunada para que sean efectivas. En este sentido, los servicios urbanos que según las personas consultadas deben prestarse mancomunadamente son, en primer término, el transporte público y, en segundo término, el aseo urbano, las aguas blancas y negras, la electricidad y la seguridad. Estas respuestas validan la tercera hipótesis –la fusión del territorio a través de fórmulas como la mancomunidad o el distrito metropolitano–, mejoran la prestación de los servicios y pueden coexistir con la municipalización-fragmentación de Maracaibo en más municipios. Sin embargo, una minoría de los consultados manifestó que la fusión haría más difícil satisfacer las necesidades de ambos municipios y, en este sentido, consideran que éstos funcionan mejor por separado y se deben gestionar descentralizadamente.

Conclusiones: del archipiélago a la fusión territorial

1. En Maracaibo, la coexistencia del archipiélago y la implantación de fórmulas de fusión territorial/municipal es una estrategia de gestión viable y necesaria, porque las fórmulas de fusión territorial/municipal vigentes en la legislación venezolana viabilizan la coordinación entre actores, la recuperación de la visión totalizadora de la ciudad y, en consecuencia, una gestión urbana sustentable y gobernable del territorio.
2. Se evidencia, de acuerdo con el estudio realizado, que existen elementos potenciales que viabilizan el ds del nuevo municipio, así como otros que dificultan dicha posibilidad. Para lograr el ds será necesario un gobierno inteligente en cuya praxis se asuma la gestión del crecimiento (growth management), que, según Vegara y De las Rivas (2004: 226), utiliza técnicas cuyos objetivos se identifican con el desarrollo urbano sostenible.
3. En relación con la creación de un nuevo municipio, un 53%, aproximadamente, de los consultados no está de acuerdo con la propuesta, por un lado, porque la división obedece, según este grupo, a factores políticos y no al bienestar de las comunidades y, por el otro, porque no es equilibrada, ya que el nuevo municipio está “muy deprimido y carece en gran parte de infraestructuras y servicios”. Quienes están de acuerdo coinciden con los argumentos del Clez y de Sánchez Meleán y expresan que “el nuevo Municipio haría posible mejorar y dar res-

puestas más eficientes a las necesidades de la población”.

4. En opinión del economista Sánchez Meleán, “se deben generar más divisiones territoriales, pero sin perder el sentido de unidad de la ciudad y haciendo uso de los mecanismos de coordinación-fusión territorial como la mancomunidad y el Distrito Metropolitano”.
5. La articulación del planteamiento de Sánchez Meleán con el debate del plan-proyecto urbano implica también, en Maracaibo, la necesaria coexistencia y trenzado entre un nuevo plan estratégico (*bottom up*) del área metropolitana de Maracaibo y los proyectos urbanos de cada fragmento-municipio, gestionado el primero por una mancomunidad municipal o por el Distrito Metropolitano, y los segundos, por los gobiernos locales. En este sentido, coincidimos con la corriente que, de acuerdo con Ezquiaga (en Arraiz García, 2001: 172), considera que el proyecto arquitectónico y el urbano son instrumentos para un gobierno más eficiente del territorio y para que la administración pública desempeñe un papel más proactivo en el proceso de construcción de la ciudad, de manera que las energías liberadas de los trámites burocráticos para la gestión del planeamiento puedan orientarse provechosamente a la ejecución de proyectos viables a corto plazo. Esta postura coincide con lo planteado por Ferrer (2003) cuando señala que los procesos de gobernación emergente en la Alcaldía de Maracaibo implican *el paso del plan al gobierno de la gestión visible* que construye ciudad, ya que hacer ciudad legitima al alcalde *por resultados* (es decir,

aumenta su capital político) y, por ende, la gobernabilidad local. En este sentido, Vegara y De las Rivas (2004) señalan que el proyecto urbano es una herramienta capaz de hacer visible lo invisible e ilustrar lo que se considera necesario para la correcta evolución futura de la ciudad.

Reflexiones finales: ¿hacia el Distrito Metropolitano?

Nos hacemos la misma pregunta que el Fórum para una Barcelona Sostenible (2004): ¿hasta qué punto es políticamente viable la creación de un organismo metropolitano fuerte, de régimen estrictamente local, que maneje más del 50% del PIB del estado Zulia y concentre el 70% de la población? La solución, como en el caso de Barcelona y como sucede en la práctica en Caracas, no es fácil, pues se requieren unas circunstancias políticas que hagan posible un pacto entre los tres niveles de gobierno del territorio –los poderes nacional, estatal y local–, sobre la ordenación territorial tanto del Zulia como del nuevo ámbito metropolitano de Maracaibo, considerando los beneficios que esa nueva institucionalidad les generaría a los ciudadanos.

Por otro lado, el territorio metropolitano, visto desde las instancias municipales, requiere además una nueva institucionalidad para funcionar como ámbito específico de gestión local, reforzar los mecanismos de cooperación intermunicipal y mejorar la prestación de los servicios públicos, para lograr la sustentabilidad urbana y por ende

territorios 1

la gobernabilidad local y metropolitana. Esta nueva realidad debe integrarse a un debate más amplio que, en el momento de diseñar la organización metropolitana, tome en cuenta a todos los actores implicados/ involucrados e interesados. Parece que la solución tendría que venir, en este caso, de una nueva Ley de División Política Territorial, enmarcada en los principios del DS y consensuada con todos los actores, lo cual permitirá y viabilizará la conformación del Distrito Metropolitano de Maracaibo y la administración de los servicios sobre la base de la proximidad de los distintos fragmentos urbanos (municipios), lo cual incrementará la gobernabilidad del territorio.

En este sentido, coincidimos con los planteamientos de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), señalados por Castillo y Llanas (2001: 1): el reto es decodificar el conocimiento y acercarnos a la sociedad para dar respuestas ajustadas al futuro. Los actores sociales necesitan convertirse en protagonistas, ya que, en escenarios de esta naturaleza, adquieren un valor extraordinario la institucionalidad, la ciudadanía y la gobernabilidad.

Vegara y De Las Rivas (2004: 295) señalan que las ciudades que tendrán más éxito en el futuro serán las que consigan un equilibrio inteligente entre los diferentes componentes de la trilogía urbana: competitividad económica, cohesión social y sostenibilidad ambiental. En una economía basada en el conocimiento, en la innovación y en el capital intelectual, los factores de competitividad, para estos autores, no solamente son económicos sino que también dependen del

equilibrio social y de la calidad ambiental. En este contexto, para Vegara y De Las Rivas los hábitats de la globalización hay que reinventarlos siendo conscientes de que las ciudades y los territorios más atractivos, aquellos capaces de ejercer magnetismo sobre su entorno y de ofrecerles calidad de vida a sus ciudadanos, y no sólo aquellos que tengan de partida unas condiciones determinadas, serán los que cuenten con un proyecto de futuro esperanzador y compartido.

Bibliografía

- Arraiz García, Miguel (ed.), 2001, *Ciudad para la sociedad del siglo XXI*, Valencia (España), Icaro - Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2002, “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”, en *Gaceta Oficial*, Caracas, núm. 37.463, 12 de junio.
- Cárdenas Jirón, Luz Alicia, 2004, “Definición de un marco sostenible para comprender el concepto de desarrollo sustentable”, en www.uchile.cl/facultades/arquitectura/urbanismo/reurbanismo (15/03/ 2004).
- Castillo, Federico y Llanas, Antonio, 2001, “La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad democrática”, en *Edil* (Pliegos de información de la Unión Iberoamericana de Municipalistas [UIM]), Granada (España), núm. 23, primavera-verano.
- Colmenares, Abner, 1998, “Gobernabilidad, diseño y gestión urbana”, en *Economía*

- Hoy, Caracas, 20, 21 y 22 de noviembre, en www.arquitecturaenlinea/historia/textos.htm (18/03/2004).
- Consejo Legislativo del Estado Zulia, 2003, *Proyecto de ley de creación del Municipio Maracaibo Oeste del estado Zulia*, Maracaibo, Clez (Secretaría de Publicaciones).
- Consejo Legislativo del Zulia, 2004, "Atlas del estado Zulia", en www.clezulia.gov.ve (22/11/2004).
- De Alcántara, Hewitt, 2004, "Campañas mundiales: seguridad en la tenencia y gobernanza urbana", en www.habitat-lac.org. www.unesco.org/issj/ries155/alcantaraspa.html (10/04/2004).
- Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica, "Gestión para el desarrollo local", en www.gestionparaeldesarrollolocal.htm.
- Ezquiaga Domínguez, José María, 2001, "Plan y proyecto urbano: el diseño en el planeamiento", en *Ciudad para la sociedad del siglo XXI*, Valencia (España), Icaro - Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.
- Ferrer, Mercedes, 2003, "Políticas urbanas en el gobierno local. Del plan al gobierno por políticas" (tesis doctoral, Doctorado en Ciencia Política), Maracaibo, Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- Franchini y Dal Cin, 2000, "Indicadores urbanos y sostenibilidad. Hacia la definición de un umbral de consumo sostenible de suelo", en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, Madrid, xxxii (123).
- Gómez, Óscar, 2003, "Asociacionismo municipal en América Latina: el caso de las mancomunidades de municipios. La experiencia venezolana", en *Cuadernos de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)*, Jaén (España), núm. 21, julio.
- Guerrero, Vanessa; Ocando, Jennifer; Paz, María; Plumacher, Mariana; Ramos, Betty, y Romay, Gabriela, 2004, *Trenzado urbano a partir de un punto en expansión* (documento final de la Cátedra Diseño 5), Universidad del Zulia, Facultad de Arquitectura y Diseño, Escuela de Arquitectura, Unidad Docente Vertical.
- Llanas, Antonio, 2004, "VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas", en *Edil* (Pliegos de información de la UIM), Granada, núm. 29, primavera-verano.
- Morales G., Abelardo, 2004, "Municipalidades, diálogo de los órganos de poder local para la gobernabilidad y el desarrollo", en www.revistamunicipalidades.org.ni/4-15amus.shtml (07/2004).
- Negrón, Marco, 2001, "Caracas en búsqueda de gobernabilidad", en *Urbana*, Caracas, UCV-FAU y LUZ-IFAD, núm. 29, julio-diciembre.
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Campañas Mundiales Hábitat UN-Hábitat, "Campañas mundiales seguridad en la tenencia y gobernanza urbana" (Río de Janeiro), en www.habitat-lac.org (21/03/2004).
- Ramos, Aldo, 2002, "La sustentabilidad en las ciudades del Tercer Mundo", en www.astrolabio.net/planeta/articulos/102617182633719 (07/03/2004).
- República de Venezuela, 1989, "Ley Orgánica de Régimen Municipal", en *Gaceta*

territorios 1

Oficial, Caracas, núm extraordinario 4.109, 15 de junio.

Sabaté Bel, Joaquín, 2004, "Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo", en *Urban*, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, núm. 9, invierno/primavera.

Secretaría de Planificación del Estado Zulia, 2002, *Estudio de factibilidad técnico-económico "Proyecto Nuevo Municipio"*, Maracaibo, Gobernación del estado Zulia.

Vegara, Alfonso y De las Rivas, Juan Luis, 2004, *Territorios inteligentes. Nuevos horizontes del urbanismo*, Madrid, Fundación Metrópolis.

Entrevista

Economista Sánchez Meleán, Director de la Comisión Zuliana para la Reforma del Estado. Lugar: Instituto de Investigación, Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad del Zulia. Fecha: 24/03/2004.

