

Habitar el archipiélago. Hacia la construcción de la *Green Building Tool* urbana-Venezuela

Mercedes Ferrer y Arroyo

Resumen Abstract

El objeto del trabajo es seleccionar indicadores de sostenibilidad urbana (ISU) para evaluar las formas contemporáneas de hacer ciudad que resultan del gobierno de la gestión visible (GGV) -en el archipiélago metropolitano Maracaibo (AMM)- como vía hacia la formulación de la GB Tool Urbana -Venezuela. Con este propósito se caracterizan el GGV y el AMM, como procesos de gobernación y fragmentación territorial dirigidos a superar las asimetrías entre la calidad de vida y la pobreza urbana, y el gobierno y la ciudad inteligente. Para establecer la vinculación sostenibilidad-sociedad del conocimiento; se revisaron casos de estudio y seleccionaron los ISU, relacionando los atributos-características del GGV-AMM con el modelo Presión-Estado-Respuesta (PER).

Indicators of urban sustainability (ISU) are selected in order to evaluate present-day forms of creating a city, which arise from visible management government (GGV). These are taken from the metropolitan archipelago of Maracaibo (AMM), as a step towards formulating an Urban GB Tool for Venezuela. The GGV and the AMM are characterised as processes of government and territorial fragmentation aimed at overcoming the inequalities in the quality of urban life, poverty, government and the intelligent city, to establish the link between sustainability and the knowledge society. Several case studies are reviewed and the ISU selected, relating the characteristics and attributes of the GGV-AMM to the Pressure-State-Response (PSR) model.

Palabras clave: Key words:

Indicadores de sostenibilidad urbana, gobierno de la gestión visible, GB Tool, Venezuela

Indicators of urban sustainability, visible management government, GB Tool, Venezuela

Introducción

Sostenibilidad de acuerdo al Seattle King County (Condado King de Seattle, SKC), es equidad y armonía extendida hacia el futuro, un viaje cuidadoso sin final y un esfuerzo continuo para lograr la evolución armoniosa de los objetivos ambientales, económicos y socio-culturales. Una ciudad sostenible es para el SKC, la que triunfa balanceando el progreso ambiental, económico y socio-cultural mediante procesos de activa participación ciudadana y, en este sentido, todas las ciudades confrontan actualmente el reto de considerar simultáneamente estos tres aspectos y de reajustar constantemente el balance. Una definición inusual de sostenibilidad para el Seattle King County, es la que se asume como búsqueda de eterna juventud, entendida como la invención continua de nuevas oportunidades, la capacidad de innovación (recurso no destructible), una permanente sed por lo desconocido y de búsqueda de algo mejor.

En este contexto, los indicadores de sostenibilidad urbana (ISU) son instrumentos fundamentales para evaluar la actuación de las ciudades, considerando las dimensiones e indicadores ambientales, económicos y sociales, a fin de detectar el progreso en el logro de los objetivos de sostenibilidad en sentido amplio. El desarrollo de ISU para evaluar la sostenibilidad del Gobierno de la Gestión Visible (GGV) objeto de la investigación, es relevante porque es una práctica de gobernanza extendida internacionalmente, focalizada en “hacer ciudad”, que ha sido poco estudiada-evaluada desde la sostenibilidad y porque el crecimiento de las ciudades de Latinoamérica y Venezuela, se produce en un contexto de creciente dispersión urbana, de fuertes asimetrías en la distribución espacial de la calidad de vida e incremento de la “urbanización de la pobreza” (Un-Habitat, 2003) y *laissez faire* territorial que, al igual que el GGV, impacta la calidad del ambiente urbano y necesita ser evaluada a partir de ISU que atiendan la realidad local para corregir sus déficits.

El GGV es la práctica política de los alcaldes de Maracaibo (período 1995-2000 y 2000-2006) y de otras alcaldías y niveles de gobierno del territorio, tanto nacionales como internacionales, dirigida a mejorar la calidad de vida urbana a corto plazo, construyendo ciudad para legitimarse por desempeño y fortalecer la gobernabilidad local (hipótesis del trabajo). Esta Nueva Gestión Pública (NGP) se apoya en la razón práctica, en la medida que es capaz de tomar decisiones en medio de la complejidad (Bermejo en Ferrer, 2005b) y responde a la necesidad de gobernar en un contexto global-local en continuo cambio, satisfacer demandas ciudadanas a corto plazo y validarse políticamente

(marketing político). Esta praxis ha implicado el paso de la planificación-conocimiento a la acción *-planning by doing-* (Comuna de Roma, 2005), donde *hacer ciudad*, conforma el núcleo de la gestión local. Según lo planteado por Harvey (en Seattle King County) en su artículo “*From Place to Space and Back Again*”, el fortalecimiento del espacio social es la mejor forma para enfrentar los nuevos retos que emergen de la globalización y son las ciudades las instituciones políticas con capacidad para crear nuevos espacios democráticos y trenzar el mundo de las macro-regulaciones económicas con las micro-regulaciones de la comunidad local.

El GGV se analiza en el contexto del *archipiélago metropolitano Maracaibo* (AMM) expresión espacial de la política de división político-territorial (municipalización) que adelanta el Consejo Legislativo del Estado Zulia (CLEZ) en Maracaibo (Plano 1).

Plano 1
América del Sur, Venezuela-Estado Zulia, Maracaibo



Fuente: Archivo IFAD, López, P. 2006

La conformación del archipiélago metropolitano Maracaibo -AMM- (capital de Estado Zulia, ubicada en el extremo occidental de Venezuela) se inicia según Ferrer *et al* (2005a) en 1995 al dividirse en dos municipios, Maracaibo y San Francisco y se profundiza con la propuesta realizada en 2002 por el CLEZ, de dividir el Municipio Maracaibo en los municipios, Maracaibo Este y Maracaibo Oeste (Plano 2).

La política del CLEZ ha implicado el paso de una conformación urbana única “la ciudad de Maracaibo”, a su división en munici-

pios-islas, cuyos gobiernos a través de una *gestión visible* buscan re-crear una nueva identidad e imagen urbana (Ferrer *et al*, 2005a). La primera fragmentación es espacial y funcionalmente asimétrica, debido a la concentración de población y actividades en el Municipio Maracaibo. Este proceso de fragmentación-municipalización sucesiva responde a la necesidad de contrarrestar el crecimiento de Maracaibo - 1.8 millones de habitantes y una superficie urbana difusa de 23.000 hectáreas -, acercar el poder al ciudadano, garantizar un “buen gobierno”, superar la exclusión social y las asimetrías en la distribución de las finanzas locales y la pobreza urbana en la periferia oeste de Maracaibo. De acuerdo a España (2004: 43-44), la tendencia y evolución de la pobreza en Venezuela en los últimos veintiséis años muestra que se han incrementado los niveles de pobreza total en más del doble y los niveles de pobreza crítica en más del triple, pasando de representar menos del 25% de los hogares en 1978 a significar el 60% de los hogares en el 2001 (Tabla 1).

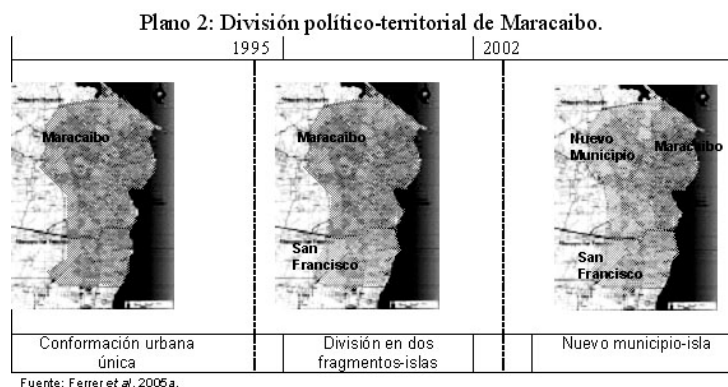


Tabla 1: Nuevo escenario AMM - 3 Municipios

Municipios	Población Hab.	Territorio (Ha)	Actividades
Maracaibo	720.000	7.600,00	Comerciales, financieras, administrativas, turísticas, residenciales, recreacionales, gubernamentales, puerto.
Maracaibo Oeste	680.000	7.833,00	Comerciales, residenciales, administrativas, financieras, gubernamentales, SI
San Francisco	450.000	7.567,00	Mercado Mayorista, Z.I., comerciales, residenciales, administrativas, gubernamentales
Total	1.850.000	23.000,00	

Fuente: Ferrer, M. 2004. Nota: Z.I.+ Zona Industrial; S.I.= Servicio Industrial

Por otro lado, la propuesta del CLEZ se apoya en la experiencia exitosa del municipio San Francisco, que ha transformado el sur de Maracaibo - un espacio desestructurado, desasistido y marginal - mediante la implantación de un nuevo modelo de *gestión sinérgica municipal* (García, Ferrer y Amador, 2005) y una distribución más eficiente de las finanzas públicas locales. Este nuevo modelo de gestión - que articula lo ambiental, económico y social, principios fundamentales del desarrollo sostenible según Macías (2005) y Edwards (2004) entre otros autores, se apoya en los Presupuestos Participativos y el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), para conocer las necesidades ciudadanas e implicarlos en el proceso de construcción de la ciudad. El CLPP es, “*el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local*” (Art. 2) y su objetivo es “*lograr la integración de las comunidades organizadas en dicho proceso*”.

En este contexto, el interés del artículo es presentar el proceso de selección de indicadores para evaluar la *sostenibilidad en sentido amplio* de las nuevas prácticas del gobierno de las ciudades - el Gobierno de la Gestión Visible - y, las nuevas formas de hacer ciudad, el AMM, como vía hacia la formulación de la GBTool Urbana-Venezuela. El Green Building Challenge de acuerdo a Macías (2005) es una plataforma internacional de investigación prenormativa en el campo de la edificación sostenible y consiste en establecer un sistema de evaluación y clasificación fiable y completa de la sostenibilidad urbana desde una perspectiva regional, a la vez que comparte aspectos metodológicos, terminología y estructura a nivel internacional. El GBC sirve de plataforma común de I+D que puede ser utilizada para desarrollar sistemas específicos en cada país, es una herramienta sencilla de evaluación que viabiliza el debate en un marco internacional y permite elaborar criterios y herramientas sencillas regionales. (Macías, 2005)

La profundización del tema desde la perspectiva de la sostenibilidad urbana permitirá identificar y posteriormente proponer acciones para superar los déficits del GGV y del AMM y responder entre otras, las siguientes interrogantes: ¿Qué es un ISU? ¿Qué ISU son aplicables al GGV-AMM? ¿Cuáles son las características-atributos del GGV que permiten desarrollar ISU para evaluar su sostenibilidad? ¿Un GGV inteligente tiene el potencial para innovar y dar respuesta a las necesidades de sostenibilidad de Maracaibo?

El artículo se estructura en cuatro partes, en la primera se desarrolla el marco teórico que se apoya en algunos conceptos desarrollados con anterioridad. En la segunda parte se desarrolla y aplica la estrategia metodológica, en la tercera, se seleccionan los ISU y en la cuarta parte, se presentan las conclusiones y reflexiones finales.

1. Habitar y gobernar el archipiélago, gobiernos y ciudades inteligentes e innovadoras

La selección de los indicadores para evaluar la sostenibilidad urbana del GGV-AMM, está delimitada por los conceptos clave que enmarcan teóricamente la investigación, que son los siguientes:

1.1. GGV: *Habitar-construir y gobernar el archipiélago*

El habitar es para Heidegger (en Barjau, 1994) el fin que preside todo construir, el habitar y construir están en una relación de fin a medio. En este sentido, el habitar y el construir aparecen como dos actividades separadas, sin embargo para este autor, el esquema medio-fin desfigura la relación esencial, porque construir no es sólo medio y camino para el habitar, el construir es en sí mismo el habitar. Por otro lado para Heidegger, los dos modos del construir -construir como cuidar, en latín *collere*, cultura; y construir como levantar edificios, *ae-dificare*- están incluidos en el propio construir. El construir como el habitar, es decir, estar en la tierra, para la experiencia cotidiana del ser humano es desde siempre, como lo dice tan bellamente la lengua, lo «habitual» y de ahí que, según Heidegger, detrás de las múltiples maneras en las que se realiza el habitar, están las actividades *del cuidar y edificar*.

El verdadero cuidar es algo positivo para Heidegger y acontece cuando de antemano dejamos algo de su esencia; cuando, en correspondencia con la palabra, lo rodeamos de una protección, lo ponemos a buen recaudo. Habitar, haber sido llevado a la paz, quiere decir: permanecer a buen recaudo. El rasgo fundamental del habitar es este cuidar (mirar por). Para Heidegger, este rasgo atraviesa el habitar en toda su extensión. En síntesis, según este autor, si escuchamos lo que el lenguaje dice de la palabra construir, oiremos tres cosas: Construir es propiamente habitar; El habitar es la manera como los mortales son en la tierra y el construir como habitar se despliega en el construir que cuida, es decir, que cuida el crecimiento y en el construir que levanta edificios.

El GGV construye-hace ciudad (país o región-estado) y, siguiendo a Heidegger, *crea cultura y levanta edificios*, para que los ciudadanos «habiten» y de esta forma, es percibido como «buen gobierno», se legitima por desempeño/resultado, aumenta su capital político y fortalece la gobernabilidad local. Para Brugué y Gomà (en Ferrer, 2005b), el gobierno de la proximidad se encuentra en una situación privilegiada para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversifica-

das de sus ciudadanos y canalizan un número creciente de demandas políticas y económicas, desarrollan iniciativas novedosas para resolver los problemas de la colectividad y participan en múltiples escenarios, donde se toman decisiones (formulan políticas), que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Esta capacidad se expresa según estos autores, en la elaboración de propuestas para la promoción económica local, la provisión de servicios sociales y la reordenación de infraestructuras, que sólo adquieren sentido cuando se enmarcan en una visión integrada y de largo plazo y en una gestión estratégica que permite elegir entre modelos alternativos de comunidad local y la decisión entre modelos, es decisión política en su sentido pleno. En este contexto, para lograr el bienestar de los ciudadanos y frente al pragmatismo de los nuevos escenarios, surge el GGV como praxis de gobernanación emergente y estratégica (Tabla 2).

Tabla 2: Síntesis explicativa GGV

GGV = G/P + buen gobierno + legitimidad + gobernabilidad		
Gobierno por POLÍTICAS HACER CIUDAD	Buen gobierno Legitimidad	Gobernabilidad
El G/P implica: a. Relaciones horizontales y reconocimiento de la importancia de la acción colectiva; b. Diálogo entre los actores; c. Institucionalización de sistemas de cooperación en la gestión pública (más allá de las “growth machines”); d. Participación en los procesos de gobierno; e. Ajuste continuo entre decisiones y acciones (esencia de la política); f. Distinción entre la decisión y ejecución de la política para alcanzar fines (acuerdos), socialmente y políticamente convalidados; g. Articulación del análisis técnico y el consenso político y; h. Entender que la mejor política es el resultado de la interacción entre actores (coaliciones amplias entre actores públicos, privados y asociativos).	- El buen gobierno tiene capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos, formular y ejecutar políticas y conservar el poder. - Un buen gobierno es eficiente, efectivo y legítimo. Eficiente entendido como la relación entre el proyector (input) y el resultado (output). Efectivo, relación entre la acción y sus consecuencias y legítimo, grado de aceptación de una autoridad por quienes gobierna. - La legitimidad puede ser de origen o formal (ganada en las urnas) y “legitimidad sustantiva” que es una legitimidad sostenida en el tiempo o legitimidad por desempeño.	Gobernabilidad es la capacidad de gobernar, es el proceso de interacción continua y de ajuste entre las necesidades de la sociedad y las capacidades del gobierno para responder a ellas. Es la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados Buscar los caminos y crear los consensos necesarios para formular políticas públicas necesarias que respondan a las demandas ciudadanas.

Fuente: Elaboración propia 2006 a partir de: Ferrer (2005), Uvalle (2002), Giner y Sarasa (1997), Ziccardi (1996) y Beltrán-Prats (2005).

El GGV gobierna por políticas -proyectos y acciones- que, según Uvalle (en Ferrer, 2005b) significa responder a intereses ciudadanos y reconocer la pluralidad y el carácter competitivo de las demandas y focaliza estratégicamente su actuación en “intervenciones visibles” dirigidas a mejorar la percepción de la ciudad a corto plazo, como medio para ser percibido como “buen gobierno” y mercadearse políticamente. Para Chaqués (en Ferrer, 2005b), es también, dar *visibilidad a las ideas a través del debate público*, donde el grado de elaboración de la idea no es tan importante como su capacidad de convicción en un contexto de incertidumbre, en el que se buscan soluciones nuevas a problemas sociales.

Esta praxis integra “hacer ciudad” (Fotografías 1 y 2), la economía simbólica y el marketing urbano-político y se apoya en la utilización intensiva de las Tic’s, para hacer perceptible-visible la gestión local, que se expresa en la ejecución sin precedentes de proyectos urbanos que han producido mejoras indiscutibles en la imagen de Maracaibo, reconocida por residentes y visitantes y un efecto demostración, que ha impactado positivamente la autoestima del ciudadano. En este sentido, Vallès (en Ferrer, 2005b) señala que, *los actores políticos y las iniciativas que acometen buscan un resultado a través de la ejecución de políticas y los efectos resultantes inciden en la gobernabilidad*.

Fotografías 1 y 2: Paseo la Chinita y Av. La Lago



Fuente: Archivo de imágenes de López, P. 2006.

El gobierno de la gestión visible grapa conocimiento y acción para responder a demandas ciudadanas de corto plazo y/o urgentes, mercadearse políticamente y de esta manera, hacerse potencialmente reelegible. El objetivo es convertir a Maracaibo en una ciudad habitable-vivable o “*primera ciudad de Venezuela*” (eslogan de alcalde actual), posicionarla en el mercado de ciudades y, consecuentemente, atraer inversiones nacionales y extranjeras. Coherentemente con esta praxis la actuación del gobierno está orientada estratégicamente al

mejoramiento de los elementos estructurantes de la ciudad (no siempre necesarios -maquillaje- pero visibles), mediante -en algunos casos- paternariados públicos, privados y comunitarios (Ferrer, 2005b). Sin embargo, en Venezuela desde 1993 pero con mayor intensidad a partir de 1999 se ha desacelerado el proceso de descentralización y debilitado los gobiernos subnacionales, mediante la recentralización del poder y el fortalecimiento de la actuación pública. A nivel local, el alcalde es el líder-protagonista y la participación del sector privado y la comunidad es todavía débil, a pesar del “discurso” y de los distintos mecanismos participativos legalmente diseñados, entre estos la nueva Constitución del 99, la Ley de los Consejos Locales de Participación Pública y la Ley de los Consejos Comunales, que refuerzan la relación líder-pueblo.

Tabla 3: GGV - Fortalezas y debilidades

Fortalezas	Debilidades
1°. Alcalde líder del proceso de construcción de la ciudad	1°. No se considera la Agenda Local 21 en la gestión local.
2o. Mayor dinamismo y agilidad en la actuación del gobierno local sobre problemas de corto plazo.	2°. Ausencia de un proyecto de <i>futuro compartido</i> de ciudad.
3°. Focalización de la actuación del gobierno en algunos problemas sentidos por la comunidad como prioritarios.	3°. Prevalencia de la “lógica política” que privilegia el rédito político a las necesidades reales de la comunidad.
4°. Modelo administrativo “eclectico” (burocrático + participativo + tecnocrático) que viabiliza la discusión y priorización de acciones al interior de la Alcaldía.	4°. Visión sectorial y fragmentada.
5. Incorporación de políticas ambientales en los planes	5°. Poca implicación ciudadana y privada en la formulación/gestión de políticas públicas
6. Utilización intensiva de las TIC’s para divulgar la gestión (marketing urbano y político).	6°. Ausencia de transparencia - no permite la evaluación de la gestión del GGV - ex ante, durante y ex post -.
	7°. Laissez faire territorial, incremento de la urbanización de la pobreza y dispersión urbana.
	8°. Mantiene las asimetrías en la distribución de la calidad de vida

Fuente: A partir de Ferrer, M 2005b.

Estos planteamientos coinciden según Ferrer (2003, 2005b y 2005c) con lo señalado por los funcionarios de la alcaldía consultados: “*Las decisiones de política las define el Alcalde con sus asesores, hay líneas claras y precisas de actuación en la ciudad dirigidas a lograr una gestión visible*”. Para Méndez, “*el alcalde decide, las obras, planes y proyectos que se ejecutan y, la dirección de la inversión, ya que las necesidades son infinitas y los recursos escasos*”. Méndez coincide con Núñez cuando señala que “*los que están en la política saben que hay que resolver problemas y priorizan a veces, lo que más se ve*”. En este contexto, la “*gestión visible*”, emerge como nuevo paradigma en la Alcaldía de Maracaibo. Coincidiendo con lo anterior Garcés (2000: 50)

señala que los gobiernos se han visto obligados a realizar la difícil tarea de equilibrar recursos con las necesidades de manera electoralmente aceptable, esto es equilibrar la relación respuesta-demandas en base a la relación marketing político-capital político, re-elección. Para Maldonado (en Ferrer, 2005b) *la acción política tiene en su misma esencia una inspiración finalista que exige la concreción de resultados, pues su objetivo final es influir sobre realidades* y de esta manera según Ferrer, demuestra capacidad de gobierno (Tabla 3).

1.2. Fragmentación y ciudad archipiélago

Terán (2001: 21), al estudiar la sostenibilidad de los modelos de ciudad “compacta y difusa” de los últimos años señala que, el nuevo urbanismo debe asumir la diversidad, la fragmentación y “*la ciudad como un archipiélago*”, en la que cada fragmento puede tener su propio *código genético*. Coincidiendo con Terán, Stefano Boeri (en Ferrer, 2003), plantea que el territorio urbano contemporáneo se parece a una multitud de maniobras individuales desincronizadas o, *mosaico de fragmentos urbanos*, que revelan una autoorganización específica de las relaciones sociales y de los procesos de toma de decisión. Para Gausa (en Ferrer *et al*, 2005a) la ciudad ya no es una isla, sino un “conjunto de ciudades dentro de la ciudad” (¿ciudad archipiélago?) y, como cualquier conjunto global que se desarrolla bajo la influencia directa de factores diversos, acaba siendo el resultado no planificado de sucesivos acontecimientos que implican nuevos movimientos. Este proceso de “*metapolización*” es para Gausa un fenómeno mundial, una multiespiral de mutaciones en la que se producen vacíos, grandes áreas marginales que remiten a crecimientos espontáneos, grandes asentamientos clandestinos ligados a vivienda que ocupan espacios desestructurados que son zonas de asentamientos levantadas por los propios habitantes y que, sobretudo en el tercer mundo, surgen como consecuencia de grandes crecimientos demográficos y déficits residenciales que afectan a un 1/5 de la población. Barrios que crecen al margen de cualquier planificación y de cualquier soporte infraestructural. Ezquiaga coincide con Gausa cuando señala que la metrópolis moderna al implosionar toda idea de límite e introduce lo que Teyssot llama *la era de la desterritorialización*, donde la experiencia del ambiente solo puede ser percibida fragmentariamente, a través de los espacios segmentados en que se desenvuelve la vida cotidiana o de la interpretación.

En este contexto, coincido con Terán (en Arraiz, 2001) cuando al hablar de los nuevos modelos de asentamiento, el modelo compacto y

el modelo difuso, señala que estamos ante una disyuntiva que es más de modelos culturales que espaciales. Cada cultura tiene una expresión territorial diferente y a la vez característica “las ciudades venezolanas”, tienen su propia identidad y forma de hacer (se)-construir (se). Según este autor el modelo de asentamiento que se extiende por el territorio, no es el de la ciudad cerrada definida, es un modelo de ciudad en el que coexisten y se yuxtaponen tanto en el espacio como en el tiempo formas diferentes, más o menos mixtas y transitorias entre los dos extremos. Pero también donde coexisten los dos extremos. En este contexto surge para Terán la *ciudad archipiélago* que esta compuesta de islas o suma de fragmentos, elementos flotantes en un magma impreciso, separados muchas veces por vacíos o por discontinuidades, donde cada una de las islas puede pertenecer a códigos organizacionales y tener una personalidad organizativa diferente. En esta realidad no es solo la fragmentación en pedazos, sino de gran heterogeneidad entre ellos lo que la caracteriza, donde coexisten partes de ciudad compacta y de ciudad difusa.

1.3. De la ciudad sostenible al gobierno y las ciudades inteligentes [(GGV- AMM) I+i]

Para crear un hábitat -humano y atractivo- en la sociedad del conocimiento, según Vegara y De Las Rivas (2004), es necesario reinventar el gobierno de las ciudades, es decir, un *gobierno inteligente* y más poder político y económico para las ciudades y sus entornos regionales. Así mismo son necesarios para Vegara y De Las Rivas nuevos horizontes de calidad en el urbanismo, fortalecer los liderazgos creativos, idear nuevas formas de participación de ciudadanos interesados, mayor sensibilidad a la idiosincracia local, reforzar el sentimiento de pertenencia y de encuentro. Para estos autores, los aspectos antes mencionados son clave para emprender proyectos colectivos y ser capaces de definir un “Proyecto de Ciudad” orientado y consensuado desde el interés común. La búsqueda de la excelencia urbana según estos autores, no es exclusiva de las ciudades económicamente desarrolladas, pueden alcanzarse niveles de calidad en distintos estadios de desarrollo y las ciudades con problemas como las latinoamericanas, *apoyándose en el liderazgo, la participación de actores y en un proyecto inteligente de futuro, pueden en poco tiempo crear sus propias ventajas competitivas y cumplir sus objetivos en un mundo cada vez más abierto y con inmensas posibilidades.*

Por otro lado, las ciudades inteligentes o *smartplaces* para Vegara y De Las Rivas, son territorios capaces de dotarse de un Proyecto de

Ciudad y encontrar un equilibrio entre su estrategia económica, la cohesión y desarrollo social y la sensibilidad y cuidado del medio ambiente, *nueva ética urbana*; son ciudades que en el marco de la globalización pueden alcanzar un desarrollo sostenido. *Sostenibilidad entendida en sentido amplio* que incluye para Vegara y De Las Rivas sostenibilidad ambiental pero también sostenibilidad económica, social y cultural, que incluye a la gente, sus intereses y necesidades cotidianas. Las ciudades inteligentes y sus gobiernos para estos autores, son capaces de tejer las conexiones inteligentes y alianzas estratégicas que le permiten el acceso a las innovaciones y a experiencias (*benchmarking urbano*) en aspectos específicos que la ciudad necesita mejorar para participar en forma activa en redes que aportan posición estratégica a la ciudad. En estas redes de relaciones participan empresas, universidades, centros de investigación y los ciudadanos. Para estos autores *las ciudades inteligentes* (CI) son territorios que están enfocando con coherencia los retos de la globalización y los riesgos que esta genera.

Estas ciudades tienen las siguientes características para estos autores (2004): *los diseña la comunidad*, que se apoya en el liderazgo local, en la participación de la población y en procesos que garantizan la innovación, son por lo tanto territorios con liderazgo fuerte, una sociedad civil madura y notoria cohesión interinstitucional. Un liderazgo coherente, inteligente supone una importante ventaja competitiva para la ciudad. *Sensibilidad y responsabilidad ambiental*: estas ciudades asumen una nueva ética con respecto al ambiente natural y urbano; *Son ciudades capaces de crear ventajas competitivas*: las ciudades y los territorios son únicos e irrepetibles insertados en un contexto internacional cada vez más interrelacionado y complejo, estas CI son capaces de aportar ventajas competitivas a las actividades económicas, para la residencia, el ocio, la cultura y la relación social; *Compromiso con la cohesión y desarrollo social*; *tienen estructuras coherentes de gobierno del territorio*; que promueven un *diálogo con el territorio*, la *innovación y conexión con redes de ciudades*, es decir, es un GGVI inteligente e innovador (GGVI+i). El GGVI+i, implica, entre otros aspectos, dar visibilidad ética a la actuación de gobierno mediante la construcción de proyectos urbanos que mejoran la imagen de la ciudad, generen crecimiento económico, una distribución más equitativa de la calidad de vida-bienestar ciudadano (acceso a infraestructuras, servicios, empleo, entre otros) y de las finanzas locales y más democracia en la medida que las políticas y los proyectos resultan de una gestión participativa y dialogante.

En síntesis, de acuerdo a la revisión documental realizada y siguiendo a los autores antes citados, se pueden identificar dos concep-

tos-visiones de sostenibilidad una estricta, que incluye e integra los tres principios básicos: ambiental, social y económico y otro amplio, que incorpora además los aspectos culturales, territoriales, de gobierno o políticos y éticos, en este sentido la calificación “inteligente” se correspondería con el concepto amplio de sostenibilidad. Este planteamiento es una primera aproximación al análisis sostenibilidad-sociedad del conocimiento, que es necesario profundizar para establecer la pertinencia del cambio de un término por otro o simplemente referirse al concepto amplio de sostenibilidad al mencionar “*gobiernos y ciudades inteligentes*”. La validación de este planteamiento debe profundizarse.

2. Estrategia metodológica: hacia la GBTool urbana -Venezuela

2.1. Enfoque: desarrollo y gestión urbana sostenible

El desarrollo sostenible es para González y De Lázaro (2005), una filosofía con dimensiones científicas, económicas y políticas y la sostenibilidad, una responsabilidad compartida que requiere un progresivo aprendizaje para que todos los ciudadanos participen en su adecuada gestión y cambien las inercias en sus comportamientos. Entre las iniciativas de sostenibilidad destacan según estos autores, la preocupación por controlar *la expansión urbana, fomentar la recuperación de la ciudad*, la gestión sostenible de recursos y residuos, la protección del patrimonio natural y cultural, la mejora de la accesibilidad y la eficiencia del transporte, entre otros aspectos, dentro de un enfoque integrado. Según Cárdenas (1996), Macías (2005) y Edwards (2004), para comprender la gestión urbana desde el punto de vista ambiental, es imprescindible considerar los tres componentes del Desarrollo Sostenible (DS).

La gestión urbana sustentable (GUS), en este contexto, es el conjunto de acciones y procedimientos para lograr el desarrollo de la ciudad considerando los componentes del DS.

2.2. Indicadores básicos para la sostenibilidad urbana

Desde la Agenda 21 Local se ha profundizado la búsqueda de indicadores para la planificación sostenible de ciudades. Los indicadores de sostenibilidad según González y De Lázaro (2005), deben ir más

allá de una aproximación sectorial (Comisión Europea, 2000), y responder a objetivos que consideren los problemas prioritarios, las metas alcanzables, coherentes y progresivas, por lo que es necesario revisarlos periódicamente. Para estos autores, los indicadores de sostenibilidad deben reflejar las interacciones de los aspectos medioambientales, sociales y económicos, lo cual resulta en prácticas de seguimiento más integradas que exigen nuevas necesidades de recogida de datos y el esfuerzo conjunto de distintas áreas de gobierno municipal. Un buen indicador debe comprender según estos autores, los aspectos de información y de acción que permitan corregir los elementos no sostenibles detectados. Todo ello ayudará a cada municipio en la búsqueda de su propia sostenibilidad, ya que hay que contemplar los aspectos singulares y las trayectorias seguidas en cada municipio, para identificar los aspectos que lo hacen diferente a otros y complican su propia búsqueda de sostenibilidad.

El “Decálogo de la sostenibilidad urbana” al hablar del nuevo proyecto urbano según González y De Lázaro (2005), reafirma la necesidad de que exista voluntad política para crear *sistemas de seguimiento basados en indicadores precisos*, con lo cual se va estableciendo claramente la necesidad de sustentar el desarrollo sostenible en datos objetivos, para cuyo seguimiento son de indiscutible utilidad los indicadores. Los indicadores según estos autores, deben ser claros, comprensibles, fiables y en la planificación deben ayudar a cumplir objetivos de mejora y responder a necesidades o problemas detectados o que se intuyen, para profundizar sobre ellos, acotarlos y arbitrar soluciones, filosofía de acción recogida en la Agenda 21. Los indicadores son una creación intelectual con una precisión variable en función del contexto en el que se formulan y de los distintos niveles de complejidad, a partir de los cuales se pretende una visión integral y holística. (González y De Lázaro, 2005 y Macias, 2005)

El Seattle King County (SKC), coincidiendo con González y De Lázaro señala que, la magnitud y significación de los indicadores de sostenibilidad ha recibido mucha atención en los años reciente y consideran que su verdadero rol y uso, es medir el comportamiento de la sostenibilidad urbana desde una etapa inicial, para lo cual identifican dos tipos de indicadores: descriptivos y de comportamiento. Los *indicadores descriptivos* ilustran el estatus del ambiente basado en medidas físicas reales-concretas, son fáciles de establecer e interpretar contrastándolos con casos de benchmarking y, los *indicadores de comportamiento* se basan en principios de política y objetivos. Para el SKC, los indicadores no tienen sentido si no están enmarcados en objetivos específicos y si no pueden contribuir al mejoramiento de la calidad de vida urbana, es decir, si no hay un “marco de políticas” basado

en tres aspectos clave: el diagnóstico de la situación inicial-actual, el reconocimiento de la necesidad del cambio de algunos indicadores y el establecimiento de directrices para el cambio, de los objetivos y de ser posible, el fin último a ser obtenido. En este contexto, todas las organizaciones involucradas en el desarrollo de indicadores parecen estar de acuerdo en que la significación de los indicadores se extiende más allá de lo que es obtenible mediante la observación y que deben ser claros, simples, científicamente apropiados, verificables y reproducibles (Seattle King Country).

Para el SKC, los indicadores deben ser capaces de mostrar los grados de sostenibilidad de los diferentes ámbitos urbanos y permitir la medición de los avances de la ciudad hacia la sostenibilidad. El paso de indicadores temáticos a un “*índice de políticas de comportamiento sostenible*” según el SKC, es una tarea compleja ya que los indicadores deben ser ponderados considerando tanto su contribución a determinados niveles de sostenibilidad, como todos los niveles previos de agregación de información. Las propiedades que deben cumplir los indicadores según el SKC son las siguientes: ayudar a la comparación, evaluación y predicción; contribuir a la construcción y armonización de bases de datos y a la toma de decisión a varios niveles, para promover la información local, el emponderamiento ciudadano y la democracia.

Los indicadores deben también contribuir a hacer más “visible” y transparente la ciudad y tener, de ser posible, un rol simbólico. Según el SKC los indicadores deben tomar en cuenta e incluir todos los sectores y vecindarios de la ciudad para que se corresponsabilicen y contribuyan al proceso compartido del desarrollo sostenible. En este sentido, como en toda innovación, el desarrollo de indicadores se fortalece por la existencia de un *milieu* permanente y es por ello que Seattle en Estados Unidos, es citada con frecuencia como un clásico ejemplo de ciudad dinámica con un conjunto de ISU coherentes.

2.2.1. ISU para ciudades sostenibles

Según el Ministerio de Medio Ambiente Español (MIMAM, 2005: 21), el perfil de los indicadores de evaluación de la sostenibilidad urbana depende y está condicionado por los temas que se pretenden abordar y por la disponibilidad de datos. En este sentido, la Comisión Europea identifica la reducción de la *huella ecológica* (HE) de las actividades humanas como objetivo político amplio y destaca la necesidad de encontrar caminos para medir las *huellas ecológicas* y así reducir los impactos ambientales como parte del proceso de la Agenda Local

21. Rueda (en MIMAM, 2005:18), propone incluir la *huella ecológica* (HE) del sistema urbano, junto con otros indicadores e índices, en la evaluación de la sostenibilidad urbana en el documento “Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles”, enmarcado en el modelo teórico-analítico *sistema-entorno*. Este proyecto para el MIMAM (2005:19) tiene tres elementos clave que lo diferencian de otros proyectos de indicadores y que son de interés para el proyecto de investigación por su vinculación con los temas que integra el GGV-AMM: 1. El *enfoque de sostenibilidad local*, implicando la necesidad de indicadores integrales, cada uno combinando diversas dimensiones que reflejan aspectos sectoriales de la ciudad. 2. La *vinculación con los procesos políticos*, ayudando a las autoridades locales a seguir y evaluar la actuación de sus políticas en términos de resultados palpables cuantitativos y cualitativos y, 3. El *sentido abajo-arriba (bottom up)* en que se desarrolla el proyecto, donde el nivel local asume un papel muy activo en la definición y aceptación de los indicadores, asegurando su viabilidad ante los usuarios finales.

Los aspectos de sostenibilidad que se consideraran para la selección de los indicadores son: 1. *Igualdad e integración social*; 2. *Gobierno local-concesión de poder-democracia*; 3. *Relación local-global*; 4. *Economía local*; 5. *Protección ambiental*; 6. *Legado cultural-calidad ambiente construido* (MIMAM, 2005:19). Otros sistemas de indicadores urbanos son El proyecto de “Índices de Sostenibilidad Europeos”, elaborado por el Instituto Europeo de Medio Ambiente Urbano, basado en el Modelo ABC, que incluye indicadores de *Área*, indicadores de *Base* e indicadores *Centrales* y, El Programa de Indicadores Urbanos de las Naciones Unidas (UIP), que se estructura por áreas de políticas urbanas.

2.3. Selección de ISU: Estructura de Indicadores Urbanos, MODELO PER o PST

La selección de ISU para evaluar la sostenibilidad-inteligencia urbana del GGV consideró experiencias previas de ciudades como Vitoria-Gasteiz (España), Seattle King County y la Zona Protectora de Maracaibo (Venezuela) y de organismos internacionales, el Ministerio del Ambiente español. A partir de este proceso de selección y validación de indicadores urbanos para Venezuela, se pretende determinar aquellos consistentes con la “realidad urbana” del país/GGV, privilegiando aquellos sobre los que existen datos disponibles o puedan ser “construidos” y por la calidad del indicador, para evaluar con su tendencia la evolución del atributo correspondiente.

En este caso se aplicó el modelo Presión-Estado-Respuesta (PER o PSR), porque es un marco ampliamente aceptado para el desarrollo de indicadores de comportamiento de la sostenibilidad, que ha sido adoptado por la OCDE y propuesto por el Banco Mundial (BM). El modelo vincula las causas de los cambios ambientales urbanos (Presión) a sus efectos (Estado o State en inglés) y finalmente a las políticas, proyectos y acciones (Respuestas), diseñadas -por instituciones públicas, privadas y/o asociativas- para contrarrestar y superar estos cambios (Seattle King Council). De los casos analizados destaca el Sistema de Indicadores Ambientales de Medio Urbano del Sistema Español, que desarrolla cada área del modelo PER. En la Tabla 4 se señalan en gris los atributos pre-seleccionados por su relación con las características del GGV-AMM.

Tabla 4: Modelo PER, Sistema de indicadores ambientales de medio urbano

Modelo PER	ATRIBUTO		INDICADOR	GGV-CA*	
	Nivel 1	Nivel 2		SI	No
ESTADO	Calidad de Aire	- Niveles contaminación atmosférica. - Niveles de ruido.	E1. Niveles de emisión de óxidos de oxígeno E2. Niveles de concentración de ozono E3. Niveles de emisión de PM10		X
	Estructura Urbana	- Accesibilidad a espacios públicos. - Zonas Verdes	E4. Superficie suelo vacante urbano	X	
	Habitabilidad	- Calidad y accesibilidad a la vivienda - Seguridad del espacio urbano - Patrimonio cultural y arquitectónico	E5. % de vivienda / superficie útil E6. Número víctimas / accidentes de tráfico urbano	X	
PRESIÓN	Emisión de contaminantes aire	- Emisión contaminantes atmosféricos - Emisión de ruido	P1. Emisiones de NOx P2. Emisiones de COVNM		X
	Transporte urbano	- Tráfico urbano - Movilidad urbana	P3. Turismos por habitante	X	
	Presión de la Urbanización	- Aglomeración urbana - Extensión urbana	P4. Población urbana P5. Suelo edificado por habitante	X	
RESPUESTA	Medidas de planificación o gestión urbanística		R1. Implantación de políticas e instrumentos de la Agenda Local 21	X	
	Medidas mitigantes del tráfico y mejora de accesibilidad a espacios públicos			X	
	Medidas de reducción de la contaminación		R2. Gastos de la Alcaldía en protección del ambiente atmosférico y reducción del ruido	X	
	Medidas de educación ambiental		R3. Gasto de la Alcaldía en educación y formación ambiental	X	
	Medidas de ahorro energético			X	
	Gobernabilidad y participación ciudadana			X	

Fuente: MIMAM (2005: 28). Nota: No= no es fácil conseguir data..

Los *Indicadores de Estado*: están referidos a la calidad del Medio Ambiente Urbanos que depende de los problemas de calidad del aire, estructura del espacio urbano, habitabilidad de las viviendas, la seguridad y de las tensiones asociadas al tráfico y a las densidades excesivas de población, entre otros aspectos (MIMAM, 2005: 31) (Tabla 5). En el caso de Venezuela se derivan de la ocupación ilegal de extensas áreas del territorio urbano y no urbano, que conlleva a ciudades muy dispersas y a la ausencia de servicios infraestructurales y dotaciones, que implica una baja calidad de vida para la mayoría de los ciudadanos. Los *Indicadores de presión*: son aquellas causas de alteración del estado del medio ambiente cuyo origen es antrópico según el Ministerio del Ambiente español (Tabla 6).

Tabla 5: Indicadores de Estado

Nivel 1	Nivel 2	Calidad de vida	Indicadores	Calidad
Estructura urbana	-Accesibilidad a espacios públicos -Zonas verdes (ZV)	-Modelo de ocupación del suelo: compacto, disperso o mezcla -Calidad del espacio urbano: zonas consolidadas / zonas no consolidadas. -Accesibilidad: facilidad para llegar a los principales servicios y dotaciones. Patrón de distribución del uso de suelo y servicios -Equidad urbana: distribución equitativa de servicios	E4. Hábitat = Concentrado-compacto – disperso/difuso E4.1. Superficie consolidada / no consolidada E4.2. Distancia a servicios públicos. E4.3. Distancia al trabajo, educación, salud, otros E4.4. Áreas servidas y no servidas por redes de infraestructura y servicios	MEDIA (En España) ALTA (Venezuela)
		-Pobreza Urbana, tipo de vivienda y estado de la construcción, ranchos, grado de consolidación y dureza de la ocupación urbana. -Calidad de los materiales empleados, estado de conservación, tamaño medio, diseño y distribución de la vivienda. -Seguridad Urbana: Homicidios, secuestros, robos, violencia familiar y accidentes de tráfico.	E5. Déficit de vivienda. E5.1. No. de invasiones ilegales, No. de familias, hectáreas ocupadas, otros. E5.2. Calidad de la vivienda, estado de la construcción. E5.3. E6. Número de homicidios, secuestros, robos y accidentes de tráfico en zonas urbanas.	ALTA
Habitabilidad	-Calidad y acceso a la vivienda -Seguridad EU* -Patrimonio cultural y arquitectónico			

Fuente: MIMAM (2005:31-52). Nota: EU = Espacio Urbano. . E4.1, 4.2, 4.3, 4.4; E5.1, 5.2 y 5.3 = propuestos para Venezuela.

Tabla 6: Indicadores de Presión del MAU

Nivel 1	Nivel 2	Calidad de vida	Indicadores	Calidad
Transporte Urbano	Trafico urbano Movilidad urbana	- El transporte urbano motorizado produce ruido, degradación del paisaje urbano, altera la calidad del aire, la salud y conservación edilicia, aumento del consumo de energía. - La movilidad es uno de los atributos que mejor resume las tendencias del tráfico.	P3. Carros por habitante. P3.1. Ruido producido por vehículos y buses. P3.2. Medios de transporte en la periferia. P3.3. Grado de movilidad y la relación con acceso al trabajo, a la educación, salud y a la recreación desde la periferia.	ALTA
Presión de urbanización	Aglomeración urbana Extensión urbana	- El crecimiento urbano la expansión incontrolada, constituye un factor evidente de presión de la ciudad sobre el ecosistema naturales que la rodean. - La densidad de población. - La extensión de la ciudad genera segregación espacial por la disminución de la accesibilidad. Superficie de suelo edificado por habitante.	P4. Población urbana / hectáreas ocupadas. Densidad promedio. P5. Hab. por hectárea. P5.1. Nuevos barrios ilegales (hectáreas ocupadas, número de habitantes y ranchos, densidad de población)	MEDIA (España) ALTA (Venezuela)

Fuente: Elaboración propia a partir de MIMAM (2005: 31-32). P31, P32, P33; P31, parámetro para Venezuela.

Indicadores de respuesta: Las situaciones de pérdida de calidad y fuerte presión ambiental sobre el MAU, son objeto de política -respuesta- por las administraciones públicas (Tabla 7).

Tabla 7: Indicadores de Respuesta

Atributos de respuesta		Indicadores	Calidad
RESPUESTA	1. Medidas de planificación o gestión urbanística	R1. Implantación de políticas e instrumentos de la Agenda Local 21	ALTA
	2. Medidas para calmar el tráfico y mejorar la accesibilidad a los espacios públicos	R1.1. Proyecto metro de Maracaibo. R1.2. Política de sustitución de rutas de camiones por buses. Nuevas áreas servidas por TP en la periferia. P1.3. Vías para articular periferia/barrios pobres con la ciudad (Km. construidos).	ALTA
	3. Medidas de reducción de la contaminación	R2. Gastos de la Alcaldía en protección del ambiente atmosférico y reducción del ruido	ALTA
	4. Medidas de educación ambiental	R3. Gasto de la Alcaldía en educación y formación ambiental	ALTA
	5. Medidas de ahorro energético	R4. Ordenanzas de ahorro energético de Maracaibo (vigentes) y nueva ordenanza de ruidos	ALTA*
	6. Medidas de gobernabilidad y participación ciudadana	R5. GGV + aplicación del CLPP y de los Presupuestos Participativos en las Alcaldías de Maracaibo y San Francisco.	ALTA*

Fuente: MIMAM (2005: 72-81). R1.1. R4 y R5 = propuestos por ser aplicables al caso de estudio.

Las mejoras de la habitabilidad y calidad urbana que es posible adoptar son muy diversas y en muchos casos no son de carácter específicamente ambiental. Según el MIMAM (2005: 71), desde el punto de vista ambiental se pueden identificar distintos tipos de medidas para aliviar y modificar la tendencia de las presiones, disminuir impactos o reconstruir las condiciones de estado previas. Muchas de las medidas tienen carácter horizontal y generan efectos en diversas áreas simultáneamente. Los indicadores de respuesta o políticas aplicadas para superar los problemas de sostenibilidad urbana, son los que mejor se adaptan para la ESU del GGV, como práctica de “gobernación por políticas”, dirigida a mejorar la calidad de vida urbana.

Las tendencias actuales de mejora de las condiciones ambientales de las ciudades se orientan, de acuerdo al MIMAM, a mejorar la planificación y el desarrollo-adopción de medidas específicas para calmar el tráfico, la reducción de emisiones contaminantes y la mejora de los niveles de calidad ambiental, entre otros aspectos. En el caso de Venezuela deberán orientarse a la aplicación intensiva y extensiva de la *política de habilitación urbana* que adelantaba el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y ahora Ministerio de la Vivienda y el Hábitat.

3. Primera propuesta: atributos e indicadores para el GGV-AMM

A partir de la revisión documental realizada y de la caracterización del GGV y el AMM, como procesos de gobernación y fragmentación territorial dirigidos a superar las asimetrías en la calidad de vida y la pobreza urbana y el gobierno y la ciudad inteligente, para establecer la vinculación sostenibilidad-sociedad del conocimiento, se revisaron casos de estudio y seleccionaron los ISU, relacionando los atributos-características del GGV-AMM con el modelo Presión-Estado-Respuesta (PER). En esta primera propuesta o aproximación a la selección de ISU se asume el concepto amplio de sostenibilidad y se adaptan los atributos de nivel 1 del Modelo PER o PSR a las características del Gobierno de la Gestión Visible y los atributos de nivel 2 trenzan las características del GGV con diferentes factores para hacer de Maracaibo una ciudad sostenible, de la forma siguiente:

1. Hacer ciudad: considera la vulnerabilidad físico-geográfica, la estructura y habilitación urbana y conformidad de la ocupación.
2. Legitimidad: considera la calidad de vida, bienestar social y productividad urbana.

3. Gobernabilidad: considera la respuesta eficiente y oportuna a necesidades sentidas por los ciudadanos y visión compartida del futuro de la ciudad.
4. Participación: incluye y considera el emponderamiento ciudadano, la creación de capital social y de una nueva cultura urbana (la construcción de ciudadanía).

Entre los aspectos a considerar para desarrollar y seleccionar los ISU destacan la superación de la pobreza urbana mediante dos acciones básicas (CONAVI), su incorporación a la estructura de la ciudad y de la homologación de la calidad de vida de los barrios pobres-espon-táneos al resto de las ciudades del país. Esta política implica la dota-ción de servicios infraestructurales (acueducto, cloacas, electricidad, gas y teléfono) y el acceso al empleo y a los servicios educacionales, de salud y recreacionales; la integración a la estructura urbana y la mejo-ra de la vialidad y el transporte. También incluye acciones para legali-zar la ocupación urbana (titularidad de la tierra) para proceder a la consolidación y habilitación del barrio. En las Tabla 8, 9 y 10 se pre-senta la primera aproximación al desarrollo de ISU aplicando el Mode-lo PER al GGV-AMM.

En Maracaibo y otras ciudades importantes de Venezuela, uno de los problemas ambientales más importantes a superar (ISU de Esta-do) es la *urbanización de la pobreza*, ya que un porcentaje significativo del suelo urbano (60% en Maracaibo) esta ocupado por barrios espon-táneos e ilegales producto de invasiones. Estos barrios se ubican en su mayoría en la periferia, acentuando la dispersión urbana e incre-mentando los costos de urbanización y la insostenibilidad del modelo de ciudad resultante. Este es uno de los problemas que confronta Maracaibo.

Según los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL, 1994) y de Desarrollo Urbano (PDUM, 2003), la dispersión urbana en Maracaibo, es el resultado de la presión (ISU de Presión) producida por la expan-sión incontrolada del crecimiento físico de la ciudad debido a la au-sencia de restricciones físico geográficas, al despilfarro de suelo urbano y a la ineficaz aplicación del Reglamento de la Zona Protectora, decretada para actuar como contenedor de la expansión de la ciudad. En este contexto, las medidas o políticas (ISU de Respuesta) a imple-mentar deben dirigirse a consolidar y hacer habitables-vivibles las áreas marginales mediante el acceso a los servicios primarios (acue-ducto, cloacas y electricidad), a la educación, la salud, la recreación, el trabajo y la legalización de la tierra, entre otros aspectos. Los indica-dores de respuesta o políticas aplicadas para superar los problemas de sostenibilidad urbana, son los que tienen relación directa con el

GGV-AMM y mejor se adaptan para la Evaluación de su Sostenibilidad Urbana (ESU).

Tabla 8: Modelo PER, atributos GGV-AMM

	ATRIBUTOS		ISU
	Nivel 1	Nivel 2	Aspectos a considerar
GGV-AMM Buen Gobierno	HACER CIUDAD Gestión compartida	Vulnerabilidad físico-geográfica. Estructura urbana: un modelo de ciudad más compacto, policéntrico, competitivo y atractor de inversiones. Habilitación Urbana: integración de barrios a la ciudad y homologación de la calidad de vida. Conformidad de la ocupación Urbana.	Habilitación e integración de barrios pobres. Acceso a la periferia: corredores viales articuladores del este y oeste de Maracaibo y norte y sur con San Francisco. Creación de espacios de nueva centralidad y espacios públicos. Mejora del ambiente natural y construido. Dotación de zonas verdes-recreacionales. Infraestructura de transporte: ampliación de la red y del Metro de Maracaibo. Ahorro energético: ejecución de normas. Control del límite urbano, aumento de la densidad en la periferia y control de invasiones.
	LEGITIMIDAD Por desempeño o resultados	Calidad de vida: distribución equitativa de condiciones de vida mejores en toda la ciudad. Bienestar social: crecimiento económico. Productividad urbana.	Disminución de las asimetrías en la dotación de infraestructuras y servicios. Disminución del déficit de vivienda. Sustitución de ranchos por viviendas dignas. Diseño de ordenanzas de ruido. Distribución eficiente-equitativa de las finanzas.
	GOBERNABILIDAD	Respuesta eficiente y oportuna a necesidades sentidas por los ciudadanos. Visión compartida del futuro de la ciudad.	Transparencia en la gestión. Seguridad urbana: disminución de índices delictivos. Rendición de cuentas. Servicios de transporte, vialidad y aseo urbano mancomunado con San Francisco. Gestión urbana mancomunada del AMM. Plan de Gestión del AMM. Promoción de identidades locales y del patrimonio.
	PARTICIPACIÓN	Empoderamiento ciudadano. Capital social. Nueva cultura urbana.	Promoción de la ciudadanía. Participación en la decisión y finanzas locales. Creación de capital y cohesión social. Asunción del principios de sostenibilidad urbana.

Fuente: Elaboración propia, 2006

Tabla 9: MODELO PER, ISU de Estado y Presión GGV-AMM

Modelo PSR	Atributo		Calidad de vida	ISU
	Nivel 1	Nivel 2		
Estado	Hacer Ciudad	Estructura Urbana	Calidad del espacio urbano: zonas consolidadas / zonas no consolidadas. Accesibilidad: a principales servicios y dotaciones. Equidad urbana: distribución espacial de servicios, infraestructuras, espacio público.	E1. Hab/ha E2. Has consolidada y no E3. Km. a servicios públicos E4. Áreas (Has.) / población (Hab.) servida y no servida por infraestructura y servicios
		Habitabilidad Integración de barrios pobres y homologación de la calidad de vida	Pobreza Urbana: consolidación de barrios pobres y homologación de calidad de vida. Calidad de los materiales empleados, estado de conservación y distribución de la vivienda. Seguridad Urbana: Homicidios, secuestros, robos y accidentes de tráfico	E5 Déficit de vivienda por tipo. E6. Has. de invasiones y No. de ranchos por hectárea. E7. Calidad de la vivienda, estado de consolidación. E8 Número de homicidios, robos y accidentes de tráfico.
Presión	Hacer Ciudad	Transporte urbano	Transporte urbano motorizado: ruido, calidad del aire, la salud y conservación edilicia, consumo de energía. Transporte público: incremento de rutas Movilidad: tendencias del transporte público	P1. Carros por habitante y por zona de la ciudad. P2. Nivel de ruido producido por vehículos y buses P3. Estado (edad) y calidad flota P4. No. rutas de transporte
		Presión de la Urbanización	Crecimiento urbano: expansión urbana Densidad de población. Extensión de la ciudad: segregación espacial por la disminución de la accesibilidad	P5. Densidad de población. P6. Ha. De ocupación ilegal de la Zona Protectora P7. Hectáreas-barrios fuera del límite urbano (expansión).

Fuente: Elaboración propia a partir de MIMAM (2005:28)

Tabla 10: Modelo PER, ISU de respuesta GGV – AMM

Modelo PSR	ATRIBUTOS	CALIDAD DE VIDA	INDICADOR
R E S P U E S T A	LEGITIMIDAD Por desempeño o resultados	Medidas de planificación y gestión urbanística	R1. Implantación de políticas e instrumentos Agenda Local 21 R2. No. nuevos propietarios, legalización de tierras. R3. No. de espacios de nueva centralidad R4. Has. de zonas verdes- recreacionales R5. Política de control del límite urbano R6. Aumento de la densidad en la periferia y control invasiones.
		Medidas mitigantes del tráfico y mejora de accesibilidad a espacios públicos	R7. Km. nuevas redes de transporte público y Metro de Maracaibo R8. Km. de centros a la periferia R9. Km. a espacio público y áreas verdes
		Medidas de reducción de la contaminación	R10. Gastos de la Alcaldía en protección de la calidad del aire y reducción del ruido. R11. Aplicación de ordenanzas de ruido ambiental R12. Control de vehículos
		Medidas de educación ambiental	R13. Gasto de la Alcaldía en educación y formación ambiental (IMA) R14. No. Campañas de concienciación ambiental.
		Medidas de ahorro energético	R15. No. de permisos aplicación de normas de ahorro energético.
	GOBERNABILIDAD PARTICIPACIÓN	Respuesta eficiente y oportuna a necesidades de los ciudadanos	R16. Transparencia = rendición de cuentas.
		Empoderamiento ciudadano – capital social Nueva cultura urbana	R16. Promoción de la identidad local R18. Promoción de la ciudadanía. Capacitación R.18. Aplicación de CLPG y Presupuestos participativos. R19. No. asociaciones civiles participantes en la gestión pública local R20. Mancomunidad de Maracaibo-San Francisco. R21. Plan de Gestión del AMM

Fuente: Elaboración propia 2006 a partir de MIMAM (2005: 28). CLPG = Consejo Local de Planificación
y Gestión propuesto por Ferrer (2003)

4. Conclusiones

La adopción de la agenda Local 21 en los municipios y ciudades venezolanas implicará una innovación positiva. Para Schumpeter (en Seattle King County) la innovación es una destrucción creativa que incluye la invención y adopción de nuevos conceptos, productos e ideas, las coaliciones que viabilizan su implantación y las transformaciones que de ella resultan. En este contexto, los indicadores de sostenibilidad aparecen como un tema re-descubierto, vinculado a la necesidad urgente de adoptar nuevas medidas de progreso y representan un alto potencial para aquellas ciudades que no solo quieren adaptarse sino iniciar la deseada transformación hacia la sostenibilidad. Para el SKC las ciudades son los únicos lugares donde se concentra la población y se producen efectos innovadores y además sinérgicos.

A partir de las consideraciones anteriores y del proceso investigativo adelantado se concluye en lo siguiente: En la revisión documental realizada no se encontraron (hasta la fecha) casos de desarrollo de ISU para evaluar la sostenibilidad de las formas contemporáneas de hacer ciudad, resultantes de la ejecución de políticas o actuación de gobiernos locales - el *gobierno de la gestión visible* (GGV) y de formas territoriales como el *archipiélago metropolitano Maracaibo* (AMM)-. Sin embargo es importante destacar el debate surgido en relación al modelo Barcelona (España), que puede considerarse como ejemplo de la práctica del GGV. En este sentido, Capel (2006) en su artículo “De Nuevo el Modelo Barcelona y el Debate sobre el Urbanismo Barcelonés” describe los comentarios realizados por el Arquitecto Bohigas, actor relevante en la elaboración y ejecución del modelo, a raíz de la publicación de su libro “El modelo Barcelona. Un examen crítico”. (Capel 2005) Para Capel plantear el problema del modelo Barcelona es debatir la forma como se realiza y debe realizarse el urbanismo y sobre los mecanismos para organizar la participación de los ciudadanos. Capel no duda del prestigio que tiene en todo el mundo la ciudad de Barcelona y las actuaciones urbanísticas que se han realizado en esta ciudad, pero acota que también es grande la sorpresa de muchos extranjeros cuando llegan a Barcelona y encuentran que la realidad está muy lejos de las expectativas. Esta realidad se expresa para Capel en el hecho que en los últimos meses se han multiplicado las reuniones de empresarios que reflexionan sobre el posible agotamiento del modelo Barcelona y que dialogan acerca de ello con políticos catalanes. Ese modelo, según Capel, basado sobre todo en el turismo, los grandes eventos, los servicios y la promoción inmobiliaria (hacer ciudad con grandes firmas de arquitectos), se percibe hoy con escepticismo.

Bohigas (en Capel, 2006) refuta algunos de estos planteamientos y plantea que aunque no exista en general un “modelo Barcelona”, si puede referirse como modelo “el método de utilizar los instrumentos urbanísticos y de planificación”. Para Bohigas “el modelo es solo la metodología”, cuyos aspectos fundamentales son los siguientes: “acción basada en el proyecto del espacio público como lugar urbano y colectivo por excelencia, acción inmediata mediante proyectos urbanos que dan respuesta a la realidad inmediata de cada barrio, actuación prioritaria en lo que presenta ofertas de fácil ejecución (GGV?), reconstrucción de la ciudad existente en lugar de la expansión, compactidad y continuidad urbana en lugar de la suburbanización (ciudad europea versus ciudad latinoamericana). Esto se concreta para Bohigas “en una manera de trabajar, basada en la eficacia del proyecto sobre la falta de definición del plan” (argumento característico del debate urbanístico de los 90, que destacaba el proyecto urbano sobre el plan).

Capel y Bohigas no relacionan -en este debate- el proceso de hacer ciudad con la actuación política, aunque Capel señala que “es muy probable que se deba seguir diciendo no a muchas decisiones e iniciativas de los políticos”. Respecto a los arquitectos señala que el día que acepten bajar a discutir las dudas sobre la arquitectura que ellos realizan se habrá dado un paso importante, planificar y construir la ciudad contando con los ciudadanos”. Para Capel el “modelo Barcelona” tiene un déficit importante de participación ciudadana -¿causada por los arquitectos?- que comparte el GGV, aunque con diferentes características como se explico anteriormente.

Para llenar este vacío y seleccionar los ISU se desarrollo un método que se estructuro en tres fases. En la Fase 1: Marco Conceptual, se caracteriza el GGV y el AMM, como procesos de gobernación y fragmentación territorial dirigidos a superar las asimetrías en la calidad de vida y la pobreza urbana en Maracaibo (Venezuela) y el gobierno y la ciudad inteligente, para establecer la vinculación sostenibilidad-sociedad del conocimiento que concluyó con la identificación de dos conceptos de sostenibilidad el estricto y el amplio y señalando que para el desarrollo de ISU del GGV-AMM se utilizaría este ultimo. En la Fase 2: Estrategia Metodológica, se describe el enfoque teórico de la investigación y se identifica el método para seleccionar los indicadores de sostenibilidad urbana a partir de la revisión de casos de estudio - Seattle, Victoria Gasteiz (España), el Sistema de Indicadores de Medio Ambiente Urbano español entre otros. En la Fase 3: Propuesta de Indicadores, Modelo PER, se seleccionan los ISU, relacionando los atributos-características del GGV-AMM con el modelo Presión-Estado-Respuesta (PER).

Para darle mayor consistencia a estos resultados será necesario: 1°. Estudiar los problemas que confrontan los ciudadanos y municipalidades de Maracaibo (ISU de Estado) y la capacidad de respuesta del GGV para validar los ISU seleccionados. 2°. Profundizar la indagación sobre el estado del arte de ISU vinculados al tema de la investigación. 3°. Visionar los escenarios futuros de la ciudad (ISU de Presión) para contrastarlos con las políticas y proyectos urbanos propuestos por el GGV-AMM (ISU de Respuesta) y de esta forma evaluar la sostenibilidad en sentido amplio del GGV-AMM y determinar su capacidad de transformación en un GGVI+i.

Maracaibo tiende a conformarse como un archipiélago, conjunto de municipios-islas o, “*metápolis*” según Gausa (2001) fragmentada, desarticulada y dispersa, de áreas especializadas y consolidadas y áreas excluidas y desconectadas, donde ha implosionado la idea de límite que se expresa en la invasión de la Zona Protectora de Maracaibo (*green belt*-cinturón verde de 20.800 hectáreas) cuya extensión, si se cambia su condición agrícola a urbana, duplicará el área urbana del municipio Maracaibo -43.800 Ha.- disminuyendo la densidad promedio a 41% hab. /Ha. Esta realidad urbana dispersa e insostenible, esta conformada por grandes zonas homogéneas funcionalmente, vacíos y zonas degradadas sin servicios ni espacios públicos y donde aproximadamente el 60% de la ocupación es espontánea, ilegal y autogestionada, producto de invasiones.

En este contexto ¿Hasta que punto el GGV es capaz de superar esta realidad y construir una ciudad sostenible? Para Borja y Muxi (2003), hacer ciudad es reconocer el derecho de la ciudad para todos y superar los procesos disolutorios de la urbanización periférica, la degradación de los centros existentes y la eclosión de las centralidades monofuncionales y por el otro, optar por un urbanismo integrador y de no-exclusión que optimice las libertades urbanas. ¿Como construir ciudades sostenibles en este contexto? Asumiendo como atributos e ISU los planteamientos y derechos urbanos propuestos por estos autores, que se consideran validos para el caso de estudio y se incluyeron en las Tablas 8, 9 y 10 los siguientes: la recuperación de los centros existentes, creando nuevas centralidades reequilibradoras territorial y socialmente, polivalentes y estructurantes y ejes articuladores entre centros existentes, centralidades y municipios, consolidando los tejidos urbanos - dotándolos de infraestructuras y equipamientos - accesibles y con espacios públicos integradores y con elementos diferenciales que le den identidad, favoreciendo la mezcla social y funcional. En este sentido, Maracaibo *archipiélago* o *metápolis*, si es gestionada por un GGVI+i, será una ciudad de ciudades, policéntrica y plurimunicipal, en la que el espacio público será a la vez elemento

articulador del tejido urbano y de cohesión, tanto física como social y forjador de ciudadanía.

Este proceso implica además, en primer lugar, la legalización del habitante y del territorio donde habita, siguiendo a Borja y Muxi. En Venezuela, el primer proceso lo viene adelantando el Gobierno Nacional a través de la Misión Identidad (Programa del Ejecutivo Nacional ad hoc, para la cedulaación de nacionales y nacionalización de extranjeros, con propósito clientelar) y, en el segundo, compiten la Alcaldía de Maracaibo y la Gobernación del Zulia (con doble propósito, social y clientelar), mediante la concesión de títulos de propiedad de la tierra, mediante el pago simbólico de Bs. 1,00/ m² (\$1 = Bs.2150). La Alcaldía concede hasta tres títulos por persona, lo cual estimula la expansión descontrolada de la ciudad y la ocupación de la Zona Protectora. Y, en segundo lugar, transformando en atributos e ISU el *catalogo de derechos ciudadanos y urbanos* que Borja y Muxi proponen, entre estos *el derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía*, para Borja y Muxi (2003: 126), deben desarrollarse políticas ciudadanas en los márgenes (bordes de la ciudad o periferias urbanas), legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellos la calidad urbana y mixtura social y promover formas de participación innovadoras adaptadas a las características de las poblaciones vulnerables para favorecer la expresión de los grupos con menos posibilidades para ser escuchados; El *derecho a la ciudad metropolitana y plurimunicipal* (AMM), los ciudadanos tienen derecho a un gobierno de proximidad, para participar y hacer mas eficaz la gestión pública.

Así mismo y siguiendo a estos autores, son derechos de ciudadanía aplicables a Maracaibo el *derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad*, donde la organización del espacio urbano debe facilitar la cohesión socio-cultural, *el derecho de todos los residentes de la ciudad a tener el mismo estatus político-jurídico de ciudadano*, por lo tanto igualdad de derechos y responsabilidades. También son derechos aplicables *el derecho a una centralidad accesible y simbólica*, a sentirse orgullosos del lugar en que se vive y a ser reconocidos por los otros, *a la visibilidad y a la identidad*, además de disponer de equipamientos y espacios públicos cercanos y, *a la movilidad* que supone información e intercambio, oportunidades de formación y ocupación, posibilidad de acceder a las ofertas urbanas y apropiarse de la ciudad como conjunto de libertades. Ser ciudadano es en definitiva para estos autores, *el derecho a sentirse protegido, pero también la libertad de vivir la aventura urbana*.

Finalmente, construir la ciudad sostenible del siglo XXI en Venezuela es tener un proyecto de ciudad y ciudadanía asumido como

“instrumento de gobernabilidad democrática” según Castillo y Llanas (2001) y, para lograr este objetivo es necesario un nuevo liderazgo local y una nueva praxis política (GGVI+i) que comparta el poder con los ciudadanos y promueva políticas urbanas incluyentes y sostenibles, que viabilicen el disfrute, por todos los que habitan en ella de los *derechos ciudadanos y urbanos*. Un GGVI+i promotor de alianzas público-privadas y comunitarias y de compromisos entre agentes emprendedores e innovadores del país, tanto sociales como económicos y políticos, para transformar el borde-periferia en ciudad de ciudadanos.

Bibliografía

- Borja, Jordi y Muxi, Zaida, 2003: *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Diputación de Barcelona, Barcelona: Editorial ELECTA.
- Capel, Horacio 2006: “De Nuevo el Modelo Barcelona y el Debate sobre el Urbanismo Barcelonés”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Serie documental de Geo Crítica*, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Castillo, Federico y Llanas, Antonio 2001: “La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad democrática”, en *Edil* No. 23. Primavera-verano, España: Pliegos de información de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).
- Chaqués, Laura, 2004: *Redes de Políticas Públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Colección Monografías No. 206. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- City of Rome, 2005: New urban development plan for Rome en www.urbanistica.comune.roma.it
- Edwards, Brian, 2004: *Guía Básica de Sostenibilidad*, Barcelona: GG editores.
- España, Luis Pedro, 2004: “¿Qué hacer para que los pobres no sean más pobres?” en *Conciencia Activa* 21. No. 5 Extraordinario, Julio. Caracas: Fundación Conciencia Activa.
- Ferrer, Mercedes; Quintero, Carolina; Perozo Ma. Eugenia y Moron Ceilen 2005^a: “Del archipiélago a la fusión territorial”, en *Territorios*, Revista de la Universidad de los Andes No. 14. Bogota: Universidad de los Andes

- Ferrer, Mercedes 2005b: “GGV: Hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad. Hacia una praxis ética de gobernación local en Venezuela”, en *Espacio Abierto*, Revista de la Universidad del Zulia No. 14, Octubre-Diciembre, Venezuela: Universidad del Zulia.
- Ferrer, Mercedes; Quintero, Carolina 2005c: “Gobierno por políticas y gestión Visible. Práctica emergente de gobernación estratégica en la alcaldía de Maracaibo, Venezuela”, ponencia publica in extenso. 3er. Congreso Internacional RNIU, Universidad Autónoma de Puebla, México: Red de Investigación Urbana.
- Ferrer, Mercedes, 2003: *Políticas urbanas en el Gobierno local. Del plan al gobierno por políticas*, Tesis doctoral, Doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia, Venezuela: Universidad del Zulia.
- García, Belén; Ferrer, Mercedes y Amador Engelberth, 2005: Gestión Sinérgica: bisagra entre Presupuesto Participativo y los Consejos Locales, ponencia publicada in extenso. 2º Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, Universidad de Bio-Bio, La Concepción, Chile 2005.
- Gausa, Manuel -proyecto- 2001: Otras “Naturalezas urbanas”. Arquitectura es (ahora) geografía. Exposición organizada por l’Espai d’Art Contemporani de Castelló, Septiembre, Generalitat Valenciana, España.
- Giner, S y Sarasa, S, 1997: Buen Gobierno y política social. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- González, González, Mª Jesús y De Lázaro y Torres Mª Luisa, 2005: Indicadores básicos para la planificación de la sostenibilidad urbana local, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Serie documental de Neocrítica, Universidad de Barcelona. Vol. X, nº 586, 30 de mayo, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Llanas, Antonio 2004: VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, en *Edil Pliegos de información de la UIM*: no. 29, primavera –verano, España.
- Macias, Manuel 2005: *Energía y Medio Ambiente en la Edificación, Guía del Curso Doctorado de Ciencias Ambientales*, Madrid: UPM. ETSII.
- Seattle king county, “Toward a Sustainable Future: the King County/Seattle Indicator & Strategies for Action Project”, en www.sustainableseattle.org

Mercedes Ferrer y Arroyo

UN-HABITAT 2003: The Future of Cities. United Nations Human Settlements Programme. Report of a parallel event Nairobi.

Ziccardi, A -coordinadora- 1996: *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de investigaciones Sociales UNAM, México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.