

Revista
Venezolana de Gestión Pública
Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas
Año 2 N° 2
Universidad de Los Andes
Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2011

LA GESTIÓN PÚBLICA DEL URBANISMO

Arq. MSc. María Eugenia Febres-Cordero

RESUMEN

El tema de la Gestión Urbana hoy día se ha convertido en uno de los discursos de políticos y alcaldes de franca relevancia ya que se han venido incorporando dentro del mundo de la globalización. Experiencias exitosas en ciudades de Europa y en América Latina, por citar algunos ejemplos, dan muestra de que realizando una buena Gestión Urbana se puede llegar a tener ciudades ordenadas, con desarrollo económico y social y con criterios de sostenibilidad. Este paradigma de la Gestión Urbana para construir ciudades más humanas, se pone de manifiesto para la Administración Local, ya que en la gran mayoría de las ciudades venezolanas existe caos urbano generalizado, y no es sino en muy pocos municipios que se ha llegado a concertar y conciliar con la sociedad civil organizada y con los sectores productivos de esos municipios lo que se conoce con el nombre de Pacto de Ciudad, o Proyecto de Ciudad, para realizar las transformaciones necesarias que llevarán a mejorar la calidad de vida urbana, llegando a ser ciudades más competitivas e insertarse en los espacios económicos globales, y garantizar la prestación de los servicios urbanos necesarios logrando de esta manera el bienestar colectivo para que la convivencia democrática pueda desarrollarse.

Palabras clave: Gestión Pública, Gestión Urbana, Administración Local, Pacto de Ciudad.

ABSTRACT

The issue of urban management today has become one of the speeches of politicians and mayor of clear relevance as they have been incorporated into the world of globalization. Successful experiences in cities in Europe and Latin America to name a few shows that are doing good urban governance can have it ordered cities with economic and social development and sustainability criteria. This paradigm of Urban Management to build cities more humane, it becomes apparent to the Local Government of Venezuela, as in most Venezuelan cities there is widespread urban chaos, and it is only in very few municipalities that has come to arrange and reconcile with organized civil society and the productive sectors of these towns what is known as the Pact of City or Town Project, to make the necessary changes which will improve the quality of urban life, reaching be most competitive cities and inserted into global economic spaces, and ensure the provision of necessary urban services and thus achieve the collective good for democratic life can develop.

Key words: Public Management, Urban Management, Local Government, City Pact.

INTRODUCCIÓN

La Gestión Urbana no es una actividad reciente en el contexto de las ciudades europeas y latinoamericanas. Tal vez en el contexto venezolano resulte una acción relativamente novedosa; pero es indudable que en el mundo contemporáneo existen capitales de municipios que dan muestra de ella, y de cómo, actuando en consecuencia, los gobiernos

locales, han estructurado y puesto en práctica los mecanismos para el fomento y el fortalecimiento de la Gestión Urbana. Sea cual fuere el alcance que se ha tenido en esas urbes hay que sumarle la actitud de los ciudadanos en alianzas estratégicas con las autoridades locales y los sectores productivos, los cuales han logrado llevar adelante un Pacto de Ciudad.

El objetivo general de este artículo es despertar conciencia en nuestras autoridades locales para poner en práctica los criterios establecidos para alcanzar una Gestión Urbana eficiente y eficaz ordenando y gestionando el desarrollo urbano de la ciudad, así como afianzar habilidades para lograr un desarrollo económico y social ambientalmente sostenible, es decir un desarrollo que satisfaga las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras; logrando de esta manera calidad de vida y bienestar colectivo.

Se plantea en el marco del principio constitucional que atribuye al Gobierno Municipal competencia en la materia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 178 que dispone:

Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1) Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.

- 2) Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- 3) Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- 4) Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
- 5) Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad; al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
- 6) Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- 7) Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
- 8) Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Es opinión de la autora, que la Gestión Urbana en la Administración Local en la gran mayoría de los municipios venezolanos, no se ha dado porque ha faltado voluntad política, aunado a una visión integral de la ciudad como un todo, lo cual se evidencia en las políticas públicas implementadas hasta ahora. Se pretende entonces llamar la atención haciendo énfasis en la legitimidad social y en la calidad de vida urbana, ya que es la ciudad el escenario ideal porque en ella se realizan todas las actividades humanas. Por ser la ciudad un sistema complejo, las intervenciones y las regulaciones públicas que se dan en ese sistema deben ser legítimas y con criterios de eficiencia y efectividad para obtener excelentes resultados.

LA GESTIÓN PÚBLICA

En el marco de la globalización la Gestión Pública se entiende también como Administración Pública, la cual podría definirse como el conjunto de organizaciones que realizan la función administrativa y la gestión del Estado y de los entes públicos, con personalidad jurídica, bien sea en el ámbito nacional, regional o local, para satisfacer los intereses públicos en función del bienestar colectivo. Corresponde al Poder Ejecutivo la actividad que corresponde a la Administración Pública, refiriéndose siempre a las actividades de gestión que se desempeña sobre los bienes y servicios del Estado para dar la información que se requiera en forma permanente; así como prestar los diferentes servicios de manera oportuna y continua garantizando el bien general, en concordancia con el régimen jurídico especializado y aplicable en cada caso.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece en el artículo 141 lo relacionado a la Administración Pública.

La administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

La Constitución de 1999 expresa lo relativo al Poder Público, cuyas normas se aplican a todos los órganos que ejercen el mismo, tal como lo establece el artículo 136 en su distribución territorial: el Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional; y en el nivel Nacional, su distribución horizontal en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

En cuanto a los principios constitucionales establecidos para la Administración Pública, se rigen por la Ley Orgánica de la Administración Pública, tal cual lo expresa el artículo 1:

...tiene por objeto establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública...

El espíritu de la normativa a lo largo de su articulado indica los principios y como debe organizarse y funcionar la administración pública. Para los efectos del presente estudio, se argumentará sobre la Administración Pública Local, la cual forma parte de la Administración Pública, y está relacionada con administrar y gestionar las entidades territoriales en el ámbito municipal, por ser la unidad política primaria de la organización nacional del poder público, es decir, aquella entidad que presta servicios y está en la obligación de resolver la inmensa cantidad de problemas que a diario enfrentan los ciudadanos, dicho en otras palabras, resolver los asuntos propios de la vida local.

Entre las competencias establecidas para el Poder Público Municipal, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se encuentran:

- Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
- Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.

- Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
- Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

Revisadas las competencias constitucionales, en el marco de la Administración Local, es necesario referirse a las tendencias generales en cuanto a la Nueva Gestión Pública, las cuales se consideran imprescindibles para llevar adelante las diferentes competencias atribuidas al Municipio, entendiéndose éstas como las reformas necesarias en una gestión por objetivos y logros, donde se implementen los indicadores de gestión, donde la participación ciudadana en conjunción con las autoridades definan y diseñen las políticas públicas; donde el modelo tradicional de la administración pública se desintegre dando paso a esta nueva forma de gestión; en donde se evalúen los procesos y procedimientos como instrumento para el mejoramiento de los mismos.

La Nueva Gestión Pública se debería enfocar en la realización de algunos cambios sustanciales dentro de la Administración, de acuerdo a lo planteado por Carles Ramió Mata (2010), en “La Gestión Pública en Tiempos de Crisis”:

1) La transformación que debería acometer un funcionario como responsable de su gestión en su ámbito de operación; por supuesto, al impulsar a otras unidades administrativas se pudiesen producir cambios en beneficio de la Institución.

2) Propuestas globales de transformación de las administraciones públicas como la privatización, externalización, agencialización, gerencialización, estrategias de reingeniería y de calidad, preocupación por la ética pública, participación ciudadana, una implantación difusa de la gobernanza.

3) Fortalecimiento de las alianzas estratégicas entre el sector público y el sector privado.

En función de esos tres ítems planteados por Ramió, nos atreveríamos a decir que la dirección en que hay que llevar las reformas estaría por el orden de:

- Una ordenación estratégica de la estructura organizativa de la Institución Municipal.
- Un sistema de gestión que viabilice los objetivos y metas, haciendo énfasis en los resultados obtenidos, así como en la rendición de cuentas.
- Reingeniería de las políticas relacionadas con los Recursos Humanos.
- Una buena Gestión Urbana que cumpla con los cometidos de la Administración Pública.

Una buena administración pública local debe concentrarse en rendir cuentas por parte de los integrantes del gobierno, tanto el Alcalde de la ciudad como sus funcionarios públicos, los cuales son llamados servidores públicos porque de eso se trata de servir a los ciudadanos y comunidades para ofrecerles soluciones y respuestas adecuadas en la búsqueda del fin último de la administración pública como es generar bienestar para la sociedad. De igual manera, en una buena gestión pública local debe haber transparencia en los procedimientos y procesos administrativos que se siguen, es decir no solo basta con disponer de la información en un momento dado, sino antes por el contrario, ser accesibles, en general, facilitando y dejando claro la transparencia en la gestión, para que de esa manera los administrados puedan tener en sus manos los instrumentos necesarios para el debate y el encuentro con sus autoridades de manera tal que se puedan establecer alianzas estratégicas en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

La Gestión Pública Local se debe entender con un amplio sentido, donde una de las premisas fundamentales es la participación amplia y consensuada no sólo entre los organismos públicos sino con la sociedad, entiéndase organizaciones no gubernamentales, consejos comunales, asociaciones deportivas, vecinos en general, y donde debe haber responsabilidad y coherencia y se fomenten los criterios para ser un buen ciudadano, donde se garantice la rendición de cuentas y se contribuya a través de la participación ciudadana a que las políticas públicas sean legítimas, considerando el resultado de las discusiones y los debates.

Siguiendo con las premisas, es fundamental el marco normativo, ya que cada día la sociedad urbana es más y más compleja, en el sentido de que deben existir normas claras que se correspondan con las expectativas de los ciudadanos y que se apliquen sin distinción a todos los vecinos sin preferencias de ninguna índole, así como con los procesos y procedimientos expeditos y automatizados para cumplir con los principios de la buena gestión local.

Estas premisas fundamentales mencionadas, dan la idea de una gestión pública local posible, equitativa e incluyente donde se manejen los principios establecidos en las leyes, como son la eficiencia, eficacia y calidad y donde exista la colaboración entre el sector público y el sector privado, entre el gobierno y los administrados, mediante la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos esenciales, así como la participación en la formulación de las políticas públicas, y donde sea imperiosa la necesidad de desarrollar un mercado dinámico aunado al sector privado y por supuesto al gobierno para trabajar conjuntamente las inversiones necesarias para la ciudad, estructurado sobre los principales problemas que enfrenta la ciudad actual, como son el urbanismo, la protección del medio ambiente, la prestación de los servicios urbanos, entre otros.

GESTIÓN URBANA

A propósito de la descentralización en América Latina, se ha venido revalorizándose el papel del gobierno local y la gestión de la ciudad, sin embargo, las limitaciones de estos procesos han traído como consecuencia que se haya retrasado la gestión urbana en las ciudades, principales protagonistas. No obstante en algunas ciudades latinoamericanas se ha visto la reactivación económica que ha conllevado a la ejecución de grandes proyectos urbanos haciendo alianzas estratégicas y privatizando, en algunos casos, para dinamizar el sector construcción pero agudizando los problemas heredados tales como las redes de infraestructura urbana, la insuficiencia de recursos públicos, también la poca capacidad operativa y técnica de los gobiernos locales aunado a la integración social bastante débil en la ciudad.

Los diferentes problemas urbanos como la congestión vehicular, la inseguridad ciudadana, el déficit de vivienda y los servicios básicos, han hecho que se intensifiquen estas dificultades; en contraposición, la reactivación de las dinámicas económicas, el auge de la participación ciudadana y los procesos de democratización y descentralización han

venido creando las condiciones para dar respuestas favorables ya que se han aprobado macro proyectos de reforma política y financiera en las grandes ciudades de Latinoamérica como México, Bogotá, Buenos Aires y en algunas ciudades de Brasil, donde sus líderes locales o Alcaldes se han convertido en líderes que han emprendido la descentralización de los gobiernos locales y han impulsado grandes planes estratégicos de desarrollo económico, social y urbano considerando una amplia participación ciudadana, así como la puesta en marcha de grandes proyectos urbanos de iniciativas públicas y privadas con alianzas estratégicas entre ambos sectores. Es por ello que grandes ciudades han emergido como actores políticos y económicos, y la “consolidación de esta emergencia dependerá de que puedan estimular grandes proyectos de ciudad que cuenten con una participación activa de los principales agentes públicos y privados y conquisten un amplio consenso ciudadano” (J. Borja y M. Castells, 1997: 143). Estas ciudades latinoamericanas han desarrollado proyectos de desarrollo concertado defendiendo conjuntamente los principios de descentralización política, la participación ciudadana y la autonomía local.

Considerando los ejemplos que se han desarrollado en diferentes ciudades europeas, varias ciudades latinoamericanas han realizado experimentos basándose en que deben responder a importantes retos, los cuales se han distinguido como: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. Dando respuestas a estos retos, y con suficiente capacidad de respuesta, las ciudades pueden llegar a ser competitivas hacia el exterior y también insertarse en los espacios económicos globales, así como garantizar a los ciudadanos los servicios urbanos necesarios para lograr el bienestar y que la convivencia democrática pueda desarrollarse. Estos retos van a generar una respuesta que es el Proyecto de Ciudad, o Pacto de Ciudad o los llamados Planes Estratégicos Urbanos para realizar las transformaciones necesarias que llevarán a mejorar la calidad de vida.

En ciudades europeas, el proyecto de ciudad, o plan estratégico de la ciudad, visto como un proyecto de transformación urbana, es liderizado

por la autoridad local, y en caso de no ser así debe estar presente y contribuir a generar un liderazgo compartido, siendo la suma de tres factores importantes, según lo explana Borja y Castells (1997):

a.- La sensación de crisis agudizada por la toma de conciencia de la globalización de la economía.

b.- La concertación de los actores urbanos, públicos y privados, y la generación del liderazgo local (político y cívico).

c.- La voluntad conjunta y el consenso ciudadano para que la ciudad salte hacia adelante, tanto desde el punto de vista físico como económico, social y cultural.

En las ciudades latinoamericanas los grandes problemas han podido abordarse y posteriormente resolverse con la participación estratégica de los actores urbanos, considerando que debe existir la concertación entre los agentes públicos y los agentes privados, pensar la creación de nuevas centralidades en las ciudades y el rescate y rehabilitación de los espacios públicos como sitios para el encuentro ciudadano; así como la reforma de la estructura político-administrativa de las Alcaldías para lograr hacer más eficientes y más participativos los gobiernos locales, y por último, lograr la modernización de las redes de infraestructura urbana.

Es importante establecer que la democratización y la descentralización de los Estados, como política nacional, han consolidado y les ha dado mayor legitimidad a los gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas. De igual manera, con el fortalecimiento y legitimidad que se ha venido dando se ha tomado conciencia en querer una ciudad más competitiva, es decir una ciudad funcional, ordenada y atractiva donde haya una apertura económica para garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida y por supuesto de seguridad urbana. Se ha venido entendiendo entre los actores públicos y los privados que para que exista una ciudad competitiva debe existir una ciudad incluyente, es decir

donde haya integración socio-cultural para la inmensa mayoría de la población. Como consecuencia de esto se crean condiciones para que existan espacios de encuentros ciudadanos con los sectores políticos y las organizaciones sociales que hacen vida en el ámbito de la ciudad; es decir, la ciudad como espacio para el encuentro ciudadano que facilita la relación entre los gobiernos locales y los administrados.

En el marco del tema que nos ocupa en este artículo habría que tener presente la definición de lo que significa la Gestión Urbana, para ello se ha considerado que la Gestión Urbana

es el conjunto de iniciativas, instrumentos y mecanismos para la normalización de la ocupación y uso del suelo urbano y el suelo rural (Gestión Territorial), todo articulado por las fuerzas políticas e iniciativas de la sociedad local (Gestión Política) y que tiene como final la generación de procesos de planificación urbanística que deberán asegurar la preservación del interés público frente al interés privado (Gestión Urbanística). (http://es.wikipedia.org/wiki/Gesti%C3%B3n_urbana).

Considerando otra de las tantas definiciones sobre la Gestión Urbana: “como un conjunto con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tendrán como escenario objetivo inmediato el nivel territorial local o más específicamente la ciudad”. La tarea de gobernar y gestionar la ciudad no es tarea fácil, se trata de juntar esas dos palabras y armonizar un conjunto de acciones con el objetivo de generar calidad en los servicios que presta la administración local; en pocas palabras, el trabajo técnico debe ser aprobado y avalado por los actores políticos. Significa ante todo

entender y abordar la gestión desde una proyección especialmente política, inmersa en ella, pretendiendo ser eficiente desde una perspectiva cuantitativa y de resultados; y legítima desde una perspectiva cualitativa y democrática. O sea que al tender hacia la eficiencia y hacia la legitimidad de modo simultáneo, se tiende a la vez a mantener un buen nivel de gobernabilidad urbana. (Sagredo C. F. y Carbonetti H. M., 2003).

Cuando se habla de gestionar y gobernar una ciudad, o lo que es lo mismo, la gestión urbana local, que va tomando forma y fuerza en algunos municipios, ésta surge con el reconocimiento y valoración de los actores sociales que no pertenecen a la esfera gubernamental, con derechos y deberes ciudadanos pero con ideas e intereses diferentes y contrapuestos y que hoy en día se hacen responsables y necesarios para sacar adelante una buena gestión urbana.

Para lograr una Gestión Urbana es necesario tener en cuenta varios aspectos, a saber:

- Una planificación adecuada para definir el proyecto de ciudad, donde se promueva el desarrollo integral a partir de una visión estratégica de la ciudad, adaptándose a la sostenibilidad del desarrollo local, actualizando los instrumentos de gestión que deben ser consensuados con la sociedad, considerando que existan las políticas municipales participativas y por supuesto con el cambio de mentalidad de los actores principales del proceso. Se requiere de un modelo de ciudad sostenible donde se unifiquen tres principios fundamentales como son la cohesión social, la calidad ambiental y el desarrollo económico, es decir una planificación que se oriente a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, por lo que es necesario plantear procesos de planificación a largo plazo de acuerdo a los retos que se pretenden desafiar.
- Un marco institucional apropiado a las demandas de los ciudadanos, donde se visualice el apoyo y el compromiso del gobierno local para organizar la gestión municipal y poder aprovechar y facilitar el acceso de los recursos municipales, así como lograr los acuerdos en el marco de la competencia urbanística otorgada al municipio, y convenios interinstitucionales, nacionales e internacionales.
- El apoyo a las comunidades, considerando una participación activa y comprometida de y con las comunidades, así como la socializa-

ción de las necesidades de desarrollo y las capacidades de negociación. De igual manera, lograr que haya una comunicación efectiva como un medio para la promoción e implementación de los planes de gestión.

- Y por ultimo considerar la educación ciudadana e institucional como eslabón para consolidar la Gestión Urbana. (Propuestas tomadas de la Conferencia de la Prof. Rosa Chacón en la Universidad Católica Andrés Bello, en Caracas 2010).

QUÉ HACER EN LA CIUDAD DE MÉRIDA

La ciudad de Mérida se asienta sobre una meseta enclavada en el valle del río Chama, que la recorre de extremo a extremo. La población de la ciudad capital Mérida es de 204.879 habitantes aproximadamente, el área metropolitana de la cual forma parte el municipio Libertador, el municipio Santos Marquina y el municipio Campo Elías, alcanza las 500.000 personas según cifras del Censo 2001. La ciudad de Mérida actualmente dispone de pocas áreas para el desarrollo urbano controlado, ordenado y planificado.

La ciudad de conformación lineal, se compone de tres sectores: la parte central que guarda la ciudad tradicional en lo que se llama la estructura fundacional; el sector conocido como “La Otra Banda” que fue incorporado a lo urbano desde los años 60, y el cual ha permitido un desarrollo independiente de la ciudad actual y un tercer sector hacia el sur, el cual hasta finales de los años 80, estaba fuera de la poligonal urbana la cual está paralela y relacionada con el río Chama, ha venido consolidándose con un desarrollo anárquico sin los suficientes servicios de infraestructura. (Pérez, A. Rangel, 2009: 27).

La ciudad en su área central, dentro de la división político territorial municipal corresponde a la parroquia El Sagrario, asentada en la estruc-

tura fundacional de la capital, ocupando una superficie aproximada de 70 hectáreas. El Plan de Ordenación Urbanística del área Metropolitana de Mérida-Ejido-Tabay, la zonifica como “Área de Valor Tradicional” (AVT-1), respecto de la cual el POU señala que:

Corresponde al Núcleo tradicional de la ciudad de Mérida, y sus áreas adyacentes, las cuales conjugan su carácter de área de valor histórico urbano, arquitectónico, con el centro empleador y sede de actividades residenciales, comerciales, administrativas, gubernamentales, culturales y religiosas de nivel metropolitano. Por constituir un área representativa de la imagen del área metropolitana deberá mantener las características formales y volumétricas, los elementos urbanos y estructuras que constituyan documentos representativos del patrimonio edificado, para lo cual se recomienda la elaboración de un Plan Especial.

Es en esta zona en donde se hizo una primera intervención de renovación urbana, llevada a cabo conjuntamente con los sectores que hacen vida en el área central; se diría que se dio inicio a una gestión urbana incipiente en ese momento ya que se utilizaron algunos criterios como la planificación urbana del sector, un marco normativo adecuado para esa renovación efectuada, y la sensibilización de la comunidad, así como, la participación de la misma en las decisiones que se tomaron para la época (Plan de ordenación urbanística del área metropolitana de Mérida-Ejido-Tabay. Gaceta Oficial N° 5.303 Art. 16).

Es interesante hacer notar que pese al limitado espacio físico para el desarrollo urbano planificado coherentemente, Mérida posee el mayor índice de áreas verdes por habitante en relación a las demás ciudades de Venezuela, gracias a sus numerosas plazas y parques públicos, destacándose entre éstos el Parque Metropolitano Albarregas del cual forma parte el río Albarregas, parque éste que lo convierten en el lugar de mayor valor urbano para pensar en estructurar la ciudad del siglo XXI. A lo largo del tiempo se han establecido mecanismos, proyectos, decretos, investigaciones, obras y campañas oficiales, para hacer real el desarrollo del Parque Metropolitano Albarregas, sin embargo por parte de las

autoridades urbanísticas y los entes competentes ha sido infructuoso llevar a cabo el desarrollo del parque. La Universidad de Los Andes, a través del Vicerrectorado Académico creó la Oficina Parque Metropolitano Albarregas (ULA-PAMALBA), para respaldar el desarrollo del mismo; al mismo se han sumado movimientos y organizaciones no gubernamentales, al reconocer las fortalezas y oportunidades que tiene para impulsar un desarrollo integral de la ciudad, con la sensibilidad y concientización que implica su alta fragilidad ambiental (Pérez, A. y Rangel, M., 2009: 32).

La ciudad, en tiempos pasados, se caracterizaba y se consideraba que tenía calidad de vida. Sin embargo, recientemente, debido a la situación económica que ha enfrentado el país, se ha observado un mayor crecimiento anárquico de sectores populares en las diferentes montañas que conforman el ambiente natural de la ciudad. No obstante, los crecimientos no planificados de viviendas y el fuerte enfoque sectorial de las inversiones condujeron a un desarrollo insuficiente, lo que ha provocado dificultades funcionales y deterioro del medio ambiente, insuficiencia de los servicios de infraestructura tales como problemas con el funcionamiento de las redes de acueducto, alcantarillado, electricidad y alumbrado público, transporte, entre los más sentidos; deficiente manejo de los desechos sólidos; deterioro de las áreas verdes e invasión de los espacios públicos; déficit de viviendas y de los equipamientos urbanos de carácter metropolitano. Todo ello unido a las limitaciones financieras, ha traído como consecuencia una ciudad desordenada y en la cual ha bajado la calidad de vida. Existiendo además conflictos y discusiones de carácter político por decisiones que se toman desde otras instancias del poder público regional y nacional que afectan el normal desenvolvimiento de la ciudad usurpando las competencias establecidas en las leyes, donde la gran mayoría de las veces estas decisiones son eminentemente de carácter político, son escasamente compatibilizadas con los intereses y potencialidades locales, así como por la limitada autonomía económica de la instancia municipal para enfrentar problemas y situaciones propias. A esto se une la poca prioridad de los problemas urbano-ambientales dentro del presupuesto del gobierno local.

Por otro lado, es necesario hacer referencia a los planes urbanos que existen y han existido pero que en realidad no han cumplido con su cometido, es decir la gestión del plan como tal. En estos planes urbanos se plasma el Proyecto de la Ciudad que se quiere, así como acciones físicas que conducirían al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en coordinación con las políticas superiores de ordenación del territorio y de ordenación urbanística, con los planes, programas y proyectos del ámbito local, y por supuesto con la validación de la sociedad a través de las distintas maneras de la participación. Sin embargo, ha existido una “desvinculación entre el plan urbano y la gestión de gobierno”, estos planes no han sido gestionados, sino que han pasado a ser instrumentos muertos ya que ha habido una ausencia de instrumentos legales que relacionen de manera vinculante la formulación de los planes urbanos con su ejecución, así como la falta de relaciones interinstitucionales e intergubernamentales (los tres niveles de gobierno), para que haya un consenso en torno a un modelo de ordenación tanto del territorio como urbanístico con el fin de consensuar y conciliar los intereses tanto públicos como privados en lo referido al ámbito local (Ferrer y Arroyo y M. Ávila de Montero, N., 2003).

Los distintos procesos de planificación que se han dado en la ciudad sólo han conseguido algunos pocos logros parciales y se dieron de acuerdo a algunos factores, entre ellos un diagnóstico más o menos preciso sobre la compleja problemática existente en el contorno de ese momento, así como a la formación de conciencia ciudadana sobre los problemas de tipo estructurales conjuntamente con la formulación de propuestas de planificación urbana. Las condiciones en ese momento de la gestión urbana eran prácticamente nulas; es decir, la gestión urbana local tenía, ha tenido y sigue teniendo serias deficiencias técnicas como han sido los planes urbanos inoperantes, las políticas urbanas que han sido planteadas de cierta manera sin análisis técnico de calidad, poca inversión en el capital urbano, así como ausencia de una gestión urbana de avanzada donde se fortalezca la descentralización y por supuesto el poder local. Se referían, y aun es así, única y exclusivamente

a las prácticas de la planificación en la mayoría de los casos, propuestas desde el nivel central, haciéndose cuesta arriba incorporar conceptos y prácticas de asociatividad, participación ciudadana, descentralización político-territorial, negociación, compromiso, entre otros.

Es así como se ha empezado tímidamente a incorporar en la administración local urbana los términos de eficiencia y sostenibilidad y una redefinición de la participación ciudadana más activa en las distintas instancias de los procesos de gestión de las políticas públicas urbanas, todo con la firme intención de hacer al ciudadano más activo frente a los problemas urbanos, con el objetivo de establecer un poco más de compromiso y de querer involucrarse frente a la ciudad y a las políticas que en ella se implantaban.

La experiencia ha establecido a lo largo de estos años la noción de concebir a la planificación urbana como un mandato expreso desde las alturas del poder que no consideran las fortalezas y potencialidades de la ciudad, de allí que pudiese ser aplicable a centros urbanos con muy poco desarrollo urbano, ya que en una ciudad como Mérida se entremezclan un entramado complejo de relaciones, conjuntamente con los procesos de urbanización, los cuales consolidarían un estancamiento que seguirá llevando al desorden y anarquía urbana y a la poca o nula relevancia que pueda tener la acción pública de la gestión urbana.

Hoy día, la importancia de la Gestión Urbana con todas sus premisas radica en la legitimidad social y en la calidad de vida porque ésta se realiza en la ciudad como un sistema, sitio donde se realizan todas las actividades humanas. Por ser la ciudad un sistema complejo, las intervenciones y las regulaciones públicas que se dan en él deben ser legítimas y con criterios de eficiencia y efectividad para obtener resultados. La legitimidad viene dada porque se tienen autoridades locales producto de procesos electorales y democráticos donde se deben respetar los derechos de los ciudadanos; la eficiencia y efectividad vendría dada por la presencia en la administración pública de personal y

equipos especializados que aborden los problemas de la ciudad y den oportuna respuesta, soluciones acordes y de alta calidad profesional; las experiencias existentes a nivel mundial han apuntado en esa dirección.

Entendiendo que la gestión urbana es la adición de las formas y maneras en que los vecinos conjuntamente con las instituciones planifican y administran los asuntos propios de la vida local, por lo que se dice que está directamente relacionada con el bienestar de la ciudadanía. Mediante una eficiente y eficaz Gestión Urbana se les está facilitando a los ciudadanos la plataforma que les permitirá emplear toda su capacidad para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

TAREAS PARA UNA BUENA GESTIÓN URBANA

¿Hacia donde ir con la gestión urbana en el Municipio, según la competencia establecida en la CRBV, considerando los objetivos equidad, eficiencia, productividad, sustentabilidad, competitividad, entre otros, que han venido dándose dentro de los procesos de globalización?:

En función del Desarrollo Sostenible

- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Procurar el crecimiento económico sostenible y la calidad ambiental.
- Debe acometer con eficiencia el conjunto de atribuciones dadas en el texto constitucional y otras leyes de la República, así como disponer de instrumentos y mecanismos que faciliten cumplirle a la sociedad y comunidades locales.

En función de la Descentralización local y la Gestión Urbana

Definir una política estratégica de gestión urbana con criterios de sostenibilidad ya que en los planes estratégicos actuales, los aspectos

relacionados con la cohesión social han ido ganando posiciones, pero aún existe déficit en la integración de la sostenibilidad como núcleo central de estos planes. En esos planes estratégicos se definen las líneas de actuación:

- Considerar la equidad, competitividad y sostenibilidad como principios rectores con el fin de dar respuesta a los retos urbanos en los ámbitos social, económico y ambiental.
- Considerar a los ciudadanos como principales actores y participantes de la gestión urbana, para construir ciudades con una mayor calidad de vida. La definición de un proyecto de ciudad, sólo será posible si se moviliza la mayor cantidad de actores urbanos, tanto públicos como privados y se empieza a concretar acciones, actuaciones y medidas para implementar a corto, mediano y largo plazo.
- Valorar el bienestar de los ciudadanos como cometido principal de la gestión urbana.
- Abordar la gestión urbana desde una visión orientación integradora, transversal y a largo plazo.
- Nuevas formas de participación.
- Diagnóstico participativo.
- Mejoramiento de la Gestión Urbana (descentralización, autorreflexión y convencimiento; voluntad política).

La falta de un sistema de planificación local en el municipio Libertador del estado Mérida, significa que para ordenar la ciudad se debe partir de un conjunto de políticas urbanas y normas básicas. Se hace indispensable la formulación de propuestas de instrumentos de gestión integral para ir ajustándolos a la realidad de los sectores urbanos, reno-

vándolos y mejorándolos con diferentes aportes, tanto públicos como privados, la participación ciudadana, la voluntad técnica y por supuesto la voluntad política, en encuentros ciudadanos estables con las autoridades locales para complementar, estimular y aportar nuevas experiencias e iniciativas y conciliar el contenido básico de la formulación del Plan Urbano de Desarrollo Local.

En ese sentido, es importante consensuar la definición y promoción de las Políticas Urbanas sobre las que se puede configurar un verdadero Proyecto Urbano.

- Definir los mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a consensuar, debatir y hacer más eficiente la Gestión Local.
- Acordar las pautas técnicas y administrativas para la configuración de una base normativa que se puede materializar en el Anteproyecto del Plan Urbano que deberá servir de base legal para ordenar y dar continuidad al funcionamiento de las actividades, de los servicios y a la población en general, disponiendo así de reglas de juego claras, precisas y lo más equitativas posible para todo el territorio municipal contribuyendo a un desarrollo urbano sustentable, más ordenado, eficiente y racional para el aprovechamiento de los recursos disponibles.
- La planificación urbana hasta ahora ha ignorado la parte política y el papel que ha jugado en el resultado de la ciudad. Ahora los alcaldes y políticos deben ir de la mano con la sociedad y comunidades locales para intervenir en la formación de las políticas públicas para implantar en la ciudad.

FALTA GESTIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE MÉRIDA

La construcción de proyectos de gran envergadura en la ciudad, generan en la mayoría de los casos un revuelo en las oficinas de planeamiento urbano municipal, por las consecuencias que se pudieran produ-

cir. La preocupación aumenta por la falta de planes urbanos adaptados a la dinámica urbana que ha venido presentando la ciudad de Mérida. Todo esto viene a agravar significativamente la Gestión Urbana ya que no habiendo los instrumentos necesarios, aunado a la poca o nula capacidad técnica de los funcionarios y a la poca participación ciudadana, se presentan serios problemas para la administración de la ciudad.

Sin embargo, ninguno de los eventos señalados es malo por sí mismo, pues en ocasiones no se incumplen las disposiciones administrativas o reglamentarias. Al contrario, ellos son originados por el desarrollo que se ha venido dando en el país y corresponden a la densificación de algunas espacios, así como las áreas naturales protegidas ambientalmente, en una ciudad que ya está demasiado extendida y que por su configuración física es necesario adaptarla a los planes urbanos haciendo posible su gestión.

El problema es que se perciben peligrosas improvisaciones en el desarrollo urbano en lo relativo a la interacción con la ciudad. Se escuchan muchos argumentos conducentes a deslindar responsabilidades, o los que reflejan los intereses y puntos de vista de cada actor urbano, pero nadie, ni la administración ni los administrados miran el problema en su conjunto, con una visión estratégica de ciudad. La municipalidad, como ente competente para desarrollar las políticas urbanas en coordinación con los otros niveles de gobierno y por supuesto con la sociedad civil organizada, avanza con soluciones tipo “pañitos calientes”, sin la efectiva coordinación ni con la participación ciudadana tan necesaria en estos tiempos, sin ocuparse de cómo interactuarán luego todas esas medidas paliativas entre sí. Si se continúa por esta vía, efectivamente se producirá un colapso de proporciones en la ciudad, pero no necesariamente por las obras, sino por la incapacidad de adoptar oportunamente soluciones racionales y globales que trasciendan los intereses particulares y que correspondan a criterios técnicos correctos.

En consecuencia, es posible concluir que si se produce un caos será por falta de gestión urbana en la ciudad, lo que conduce a hechos consumados y búsqueda posterior de posibles obras de mitigación. Se observa, al igual que en el caso del transporte masivo Trolebús, la falta de una autoridad urbanística integral y autónoma que materialice los objetivos estratégicos acordados en materia de desarrollo vial urbano, evitando acciones y decisiones incongruentes con el crecimiento y desarrollo de la ciudad. Debe ser una instancia independiente de la autoridad de turno, donde se planifique y se gestione la ciudad con criterios de lograr un desarrollo más extenso que la duración de cualquier gobierno, integrada por expertos en urbanismo, ingenieros civiles y comerciales, ingenieros de tránsito y especialistas en materias ambientales y paisajísticas.

Esta institucionalidad por ahora no existe, lo que no implica que debamos resignarnos a un posible caos futuro en una zona de vital importancia en el funcionamiento e imagen de la ciudad. El colapso es aún evitable si se recurre a los mejores especialistas para determinar las soluciones más eficaces y proponerlas al amparo de un organismo con poder suficiente y resuelto a evitar problemas futuros que deberán administrar otros.

Sólo así podrá romperse la tendencia de los diversos actores involucrados a operar en forma separada e independiente, sin una efectiva coordinación. También puede esperarse que ante la Alcaldía y/o la Gobernación del Estado, termine el hermetismo actual de las partes interesadas, tanto para dar a conocer sus proyectos y decisiones como para recibir y considerar seriamente los aportes de los vecinos, los particulares y los órganos intermedios de la sociedad.

CONCLUSIÓN

Hoy en día en la gran mayoría de nuestros municipios urbanos y rurales no hay una política de planificación y gestión urbana, sino “*un como vaya viniendo vamos viendo*”.

Para que exista en cualquier Municipio, desarrollo económico, social y territorial-urbano-ambiental basta con algunos aspectos fundamentales, entre ellos:

1) Existencia de un Plan Estratégico con acciones a corto, mediano y largo plazo, como mínimo de un mandato, que es la base para el desarrollo económico y social.

2) El segundo punto es la falta de voluntad política, es decir la indefinición existente para asumir responsabilidades y compromisos explícitos de la gestión de cualquier alcalde frente a los ciudadanos, ya que es el responsable de definir y explicar los qué, por qué y cómo.

3) Poca experiencia de los empleados públicos en materia tan importante como el desarrollo económico y social de los Municipios, es decir el diseño de una visión compartida de la ciudad, que a su vez exige el conocimiento de sus problemas y oportunidades para formular vías posibles de solución.

4) Desvinculación entre los planes que existen y lo que es la Gestión Urbana.

5) Las técnicas de planificación estratégica están perfectamente adaptadas y ensayadas como herramientas de identificación, promoción y ejecución de políticas urbanas de gran aceptación al servicio de la administración municipal. Revela mayor eficacia en acelerar el proceso de superar los viejos modelos jerárquicos, monolíticos y a menudo paternalistas, de gobernabilidad local para dar paso a los modelos de gobernabilidad urbana basados en el Pacto de Ciudad y la gestión de los actores urbanos en la cooperación público privada.

6) El modelo de gobernanza, para el desarrollo de la ciudad tendería al marco estratégico. Temas como el reciclaje, la inversión social, patrimonio y cultura, deben suscitar en políticas transversales e integradas.

Se cuenta con que la formación de capital para mantener altos estándares de vida lo rinden las prácticas de los ciudadanos educados.

7) Comprender la ciudad como una organización física, espacial, funcional, ambiental, técnica, jurídica, administrativa e histórica, condicionada por complejas variables sociales, culturales, económicas y políticas.

8) Es necesario un gobierno local que entienda la idea de construir una ciudad sostenible con un transporte masivo que se inserte en el tejido urbano conjuntamente con un proyecto de espacios públicos rehabilitados y renovados, la normativa urbano-ambiental, los usos de suelo compatibles e integrando sus recursos a favor del medioambiente. La descentralización del gobierno con el reforzamiento de la administración local como punta de lanza para instalar el desarrollo sostenible en la ciudad.

9) La Gestión Urbana podría decirse que se enfrenta a la resolución de los diferentes problemas que se dan en la ciudad, donde en los planes estratégicos se incluya la variable de la conservación del medio ambiente, el desarrollo económico y social conjuntamente con la variable fundamental del bienestar social, y lograr una ciudad eficiente y cohesionada, en dos palabras una ciudad sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- Brewer-C., Allan (2000). *La Constitución de 1999*. Editorial Arte. Caracas.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial 38.204. 08 de junio del 2005.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. N° 5.890 Extraordinario de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 31 de julio de 2008.
- AL21 Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (2007). *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*. Tomo I. Ministerio del Medio Ambiente. Madrid- España.
- Carrión Mena, Fernando (1992). *Ciudades y Políticas urbanas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. Sede Ecuador. Quito: Red “Ciudades”, CODEL. Disponible en: http://works.bepress.com/fernando_carrion/263 Fecha de la consulta: 26-08-2011.
- DELOS Desarrollo Local Sostenible. *Revista Desarrollo Local Sostenible*. Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global Vol. 2, N° 4 (febrero 2009). www.eumed.net/rev/delos/04/ La Necesidad de una Correcta Gestión Ambiental Urbana para la localidad. Fecha de consulta 1 de septiembre de 2011.
- Ferrer y Arroyo, M. y Ávila de Montero, N. (2003). Planificación y Gestión local, una *joint venture*. Innovación en tecnología urbana. *Revista de Ciencias Sociales (RSC)* Vol. No 3, septiembre-diciembre 2003, FACES-LUZ, Maracaibo, Venezuela.

Pérez M., Alberto y Rangel M., Maritza (2008). Propuesta para la Declaratoria de la Ciudad de Mérida - Venezuela como “Reserva de Biosfera en ambiente urbano”. *Revista Provincia* N° 21, enero-junio 2009. Universidad de Los Andes.

Ramió Mata, Carles (2010). La Gestión Pública en Tiempos de Crisis. *Revista Venezolana de Gestión Pública*. Grupo de Investigación de Gestión Pública. Año 1 N° 1 enero-diciembre 2010. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes.

Sagredo Cáceres, Francisco. Maximiliano Carbonetti, Horacio. (2003). *Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.

Vallmitiana, Marta. (2008, Marzo). Avances y retrocesos de la gestión urbana para el ordenamiento territorial en Venezuela. Caracas.

Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Miguel Ángel Porrúa- IISUNAM; México.

Ziccardi, Alicia (2003). *La Planeación urbana participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. IIS-UNAM-PUEC-Postgrado de Urbanismo. México.

Conferencia de la Prof. Rosa Chacón en la Universidad Católica Andrés Bello, en Caracas 2010.

RESUMEN CURRICULAR

María Eugenia Febres-Cordero R. Arquitecto. MSc en Desarrollo Urbano Local. Mención Gestión Urbana. Miembro del Personal Técnico y Profesional de la Dirección de Planificación y Desarrollo de la Universidad de Los Andes. Asesora en Planificación Urbana a diversas Asociaciones de Vecinos y Consejos Comunales. Miembro Investigadora del Grupo de Investigación sobre los Espacios Públicos (GISEP), adscrito a la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad de Los Andes. Investigadora invitada al Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas (GIGEP) del CEPESAL.