



## **GGV: Hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad**

### ***Hacia una praxis ética de gobernación local en Venezuela***

*Mercedes Ferrer y Arroyo\**

---

#### **Resumen**

El artículo analiza desde una perspectiva ética la práctica emergente de gobernación en la Alcaldía de Maracaibo, *el gobierno de la gestión visible* (GGV) y establece lineamientos para un GGV y un gestor urbano ético. Para lograr estos objetivos la ciudad y la ética se analizaron en el contexto posmoderno y el GGV en el marco de la historia reciente del país, se revisaron diferentes autores para elaborar el marco teórico que se contrastó con las características del GGV con el fin de establecer los lineamientos éticos. El artículo concluye señalando que la praxis del GGV - que gobierna haciendo ciudad para ser percibido como "buen gobierno", legitimarse por desempeño y ampliar la gobernabilidad local -, para ser ética debe sustentarse en la razón práctica redefinida como *razón transversal que piensa y asume la pluralidad con rigor intelectual y responsabilidad ética* y en un "*modelo de gestión ética*" basado en la *ética de la responsabilidad convencida y la solidaridad*, capaz de trenzar hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad.

**Palabras clave:** GGV, hacer ciudad, legitimidad, gobernabilidad, gestión local ética.

\* Facultad de Arquitectura, Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.  
E-mail: mferrer\_98@yahoo.com

## VMG: City Building, Legitimacy and Governability

### *Towards an Ethical Praxis in Local Government in Venezuela*

---

#### **Abstract**

The paper analyzes, from an ethical perspective, the emerging governmental practices in Maracaibo Municipality (1995-2004), *visible management government* (VMG), and establishes guidelines for a VMG and ethical urban manager. In order to achieve these objectives, the city and ethics are analyzed in the postmodern context and the VMG in the recent history of Venezuela. Several authors were reviewed to establish the theoretical framework that was contrasted with the VMG in order to establish ethical characteristics. The article concludes pointing out that the praxis of the VMG, which governs the city in order to be perceived as "good government" and in this way legitimize itself based on performance and increased local governability, and also in order to be ethical, must be supported in a redefined practical manner such as: transversal reason that conceives of and assumes plurality with intellectual rigor and ethical responsibility and in an "*urban ethical management model*", based upon an ethic of agreed *responsibility and solidarity* capable of uniting the city based on legitimacy and governability.

**Key words:** VMG, city building, legitimacy, governability, local management ethics.

#### **Introducción e hipótesis**

En un mundo global donde la ciudadanía demanda un buen gobierno y un compromiso público fuerte en la generación de bienestar colectivo, los gobiernos locales son los nuevos protagonistas con capacidad para hacer política (la política se localiza) y diseñar modelos de ciudad en función de determinados valores y preferencias ideológicas de fondo. El gobierno de la proximidad se encuentra en una situación privilegiada para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos y según Brugué y Gomà (1998: 19), 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. En contraste con el centralizado y universalista Estado de bienestar tradicional, para estos autores, en el nuevo Estado *descentralizado y localista*, las jerarquías de gobierno se desmoronan para aparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones, donde el gobierno local deja de ser un simple eslabón de la cadena para convertirse en actor político y económico relevante.

En este contexto, los gobiernos del territorio municipal están tomando conciencia de su ubicación en la gran red mundial de intercambio y de las oportunidades y riesgos que de esa ubicación se derivan para su vida económica, su estructura social o identidad cultural. En este sentido y para Brugué y Gomà (1998), sólo una visión política - repolitización de los gobiernos locales en todos sus niveles - y no meramente administrativa o de gestión, confiere a las ciudades la capacidad para reaccionar o anticiparse a esas oportunidades y riesgos. Esta capacidad se expresa para 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 a través de una gestión estratégica que permite elegir entre modelos alternativos de comunidad local y, esta decisión entre modelos, es decisión política en su sentido más pleno. Para Aristóteles (en Morris, 1997), el objetivo del gobierno local es hacer de la *ciudad una asociación para el bienestar*, donde se colabora y coopera para el florecimiento, la excelencia humana y para vivir bien.

Para lograr el bienestar de los ciudadanos y frente a la complejidad y pragmatismo de los nuevos escenarios, surge el gobierno de la gestión visible (GGV) en la Alcaldía de Maracaibo (capital del estado Zulia, ubicado en el extremo occidental de Venezuela), como praxis de gobernanación emergente y estratégica. El GGV es la práctica política de los dos últimos alcaldes de Maracaibo Rosales y Di Martino, periodo 1995-2000 y 2000-2005 respectivamente y de otros alcaldes y niveles de gobierno del territorio, tanto nacionales como extranjeros (Barcelona, Madrid, Bilbao, Viena, Paris, Londres, entre otras), cuyo objetivo es hacer ciudad (país o región-estado) para ser percibido como "buen gobierno" y de esta forma, legitimarse por desempeño/resultado y fortalecer la gobernabilidad local, que se plantea como hipótesis de la investigación. Esta Nueva Gestión Pública (NGP), se apoya en la razón práctica que permite tomar decisiones en medio de la complejidad (Bermejo, 2005) y viabiliza la gobernanación en un contexto de incertidumbre y continuo cambio para dar respuesta a demandas ciudadanas de corto plazo, lo cual valida y amplía el capital político del alcalde. Estos aspectos fundamentan el paso del conocimiento-plan a la acción-gestión, donde la ejecución eficiente

de las políticas urbanas *bottom up* (dirección estratégica) conforma el núcleo del proceso de construcción de la ciudad.

Esta práctica dirigida a lograr una gestión local de calidad y mejorar la productividad de las ciudades, amplía y revaloriza al municipio como actor político, produce gobernabilidad y aumenta la capacidad de gobierno, *governance*, mediante la creación de redes de actores que participan en la construcción de la ciudad (formulación y ejecución de políticas públicas). Estas nuevas tendencias de gestión pública (NGP), según Termes (2005: 42), comportan cambios muy profundos en la administración pública que hace necesario la aplicación de códigos de conducta ética y, unos estándares altos de comportamiento de los funcionarios -GGV y gestor urbano- y el uso correcto y ético de los recursos públicos que esto implica, contribuyen al uso económico, eficiente y equitativo de los mismos y por ende, al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Esta nueva realidad política donde se gobierna haciendo ciudad y *la gestión hace el plan*, se relaciona con el cuestionamiento durante los últimos años en Venezuela a la validez de la planificación en general y de los planes urbanos en particular, por su incapacidad para imprimir racionalidad a los procesos de transformación de las ciudades y para generar cambios, tanto en la calidad de vida como en el tejido social. Portas (en Martín, 2004), coincide con lo anterior cuando señala que llevamos dos o tres décadas diagnosticando la crisis del planeamiento en la que aflora la doble crisis, del Estado social y de la cultura modernista. En este contexto y según este autor, los urbanistas han infravalorado la importancia semiótica de la arquitectura, obsesionados por la visión sistémica o por los estándares y ha surgido un protagonismo más activo de los gobiernos locales en la realización de las disposiciones de los planes, interviniendo la oferta de suelo y las infraestructuras, con nuevas iniciativas y proyectos. En este contexto, ¿Qué significa para el Alcalde/gestor urbano y para el GGV asumir una postura ética? Implica desarrollar una actitud que viabiliza la reflexión ética ex ante para tomar decisiones acertadas y responsables y decidir desde una perspectiva ética lo que a su vez requiere poner en práctica una democracia dialogante y de escucha activa para promover la formación de políticas *bottom up*, la creación de capital social y el emponderamiento ciudadano.

Enmarcada en estas consideraciones el trabajo, que se fundamenta en los resultados de la tesis doctoral de Ferrer (2003) "Políticas Urbanas en el Gobierno Local", tiene dos objetivos, analizar desde una perspectiva ética *el gobierno de la gestión visible* (GGV) y establecer lineamientos para que el GGV se enmarque en una praxis ética. Los lineamientos para un "GGV ético" sirven como primera aproximación a la formulación del código de ética del alcalde y del gestor urbano. La profundización del tema desde la perspectiva

ética permitirá identificar y proponer acciones para superar los déficits del GGV y responder entre otras, las siguientes interrogantes ¿Es posible un GGV y un gestor urbano ético? Es decir, ¿Cómo articular pragmatismo y ética?

El artículo se estructura en cinco partes, en la primera, se analiza la ciudad y la ética en el contexto posmoderno, en la segunda, se enmarca el GGV en la historia reciente del país; en la tercera, presenta el marco teórico; en la cuarta se conceptualiza y describe el GGV como clave articuladora entre hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad local y, en la quinta parte se presentan las conclusiones y reflexiones finales que incluyen los lineamientos para un GGV y un gestor urbano ético en Venezuela.

## 1. Ciudad y ética en el contexto posmoderno

Según Guédez (en Ferrer, 2003), la realidad actual tiene tres características básicas: disruptividad, impredecibilidad y complejidad, que se unen para configurar un ambiente caracterizado por la incertidumbre y la paradoja. La incertidumbre es el resultado de la ausencia de síntesis totalizadoras y la paradoja es la coexistencia de situaciones contradictorias. Ante esta realidad surgen nuevos enfoques y paradigmas que para Guédez son: Presencialidad, que implica asumir un posicionamiento ante la realidad; Apertura, entendida como la ampliación de los márgenes perceptivos y el fomento del pensamiento divergente; Flexibilidad o plasticidad, que proporciona el pluralismo contrario a todo esquema totalitario; Creatividad - innovación, que es la traducción práctica de una presencia abierta y plural, a favor de resultados eficaces y eficientes y Eticidad, entendida como ejercicio integro y auténtico apoyado en valores morales. Para este autor, los ideales no han muerto y los valores no están enterrados, sino que se impone renovarlos porque en toda época coexisten valores permanentes, influyentes y recurrentes. En este sentido, Onetto (1998), coincide con Guédez cuando señala que, no se han perdido los valores sino que se han ampliado y se ha producido un cambio en la acentuación de los mismos. Para este autor vivimos en un clima cultural que legitima las diferencias y exige respetarlas y requiere la superación de las categorizaciones a las que se inclina la razón, sobretudo cuando estas tienden a la exclusión o a la disyunción excluyente. Para eludir la disyunción y encaminarse a la conjunción de la convivencia es necesaria la tolerancia como valor social que, siguiendo a Onetto implica *tener capacidad para la diferencia*, para poder ver las cosas desde el ángulo del otro, es decir, asumir una actitud ética en la vida supone adquirir *capacidad de otro*. En este sentido, Rein (en Ferrer, 2003), cuestiona el análisis de políticas despojado de valores y Brugué y Gomà (1998), señalan igualmente que en toda formulación de políticas están implícitos valores de fondo.

En este contexto, la *ética posmoderna* según Bermejo (2005: 165), se enfrenta al problema de la inconmensurabilidad entre formas de vida y sistemas diferentes, aceptando la pluralidad de éticas (pluralidad externa) y de una ética de la pluralidad (pluralidad interna). Aceptar la pluralidad para este autor significa internalizar el *principio de pluralidad* en cada concepción ética, ya que considera que es tan irrealista y peligroso absolutizar lo particular como negarlo o reducirlo. La absolutización es la negación de la pluralidad que para Bermejo coincidiendo con Onetto, significa *la aceptación del otro y la aceptación de lo otro en uno mismo*. Una ética posmoderna según Bermejo será una ética formal y regulativa, una ética procedimental, que reconoce la diferencia y la heterogeneidad como condición de contingencia tanto propia como ajena sin absolutizarlas, es una ética con coherencia pragmática. Bermejo (2005: 166) siguiendo a Welsh caracteriza la ética posmoderna a partir de *exigencias o criterios positivos y negativos*. Entre los primeros se encuentran: 1°. Reconocimiento del derecho del otro y conciencia de la propia relatividad y 2°. Comprensión de la lógica del otro, que no quiere decir eclecticismo oportunista. Entre los segundos o criterios negativos están: 1°. Reserva crítica contra la absolutización de lo particular; ningún paradigma puede exigir para sí el monopolio de lo correcto, bien por usurpación o por totalización y, 2°. Reserva crítica contra la universalización; ningún discurso puede erigirse en metadiscurso con pretensión de representar la síntesis o denominador común de todas las concepciones o discursos particulares. Según este autor, la intuición básica de la ética posmoderna se puede resumir en una fórmula: *antifundamentalismo autocrítico hacia dentro y reconocimiento de la pluralidad hacia fuera*. Este *pathos* no es nuevo, según Bermejo, está inserto en la tradición de determinadas intenciones pluralistas de la Ilustración, que ahora se ven radicalizadas y potenciadas.

Los planteamientos de Guédez, Onetto y Bermejo coinciden con la sociología postmoderna que enfatiza el pluralismo, la ambivalencia y predica la tolerancia con respecto a las múltiples historias que constituyen la experiencia humana. De acuerdo a Rifkin (2000), en un estadio posmoderno no hay un régimen social ideal al que podamos aspirar, sino una multitud de experimentos culturales todos igualmente válidos, ya que la posmodernidad celebra la diversidad de experiencias locales que conforman el ecosistema de nuestra existencia. Para este autor, la nueva era es ambigua y diversa, tolerante y caótica, ecléctica e irreverente, donde las ideologías, las verdades inalterables y las leyes férreas se arrinconan para dar paso a toda clase de representaciones. En la *era del acceso* planteada por Rifkin (2000), hacer cosas, intercambiarlas y acumular propiedades se vuelve secundario con respecto a escribir guiones, contar historias o representar fantasías. En este sentido, la televisión y el ciberespacio se han convertido en los lugares donde parte de la humanidad pasa la mayor parte del tiempo y donde se crean

gran parte de las historias personales y colectivas. En la postmodernidad el verdadero orden es la espontaneidad, todo es más informal, la ironía, la paradoja y el escepticismo están revalorizados, se pierde interés por la historia como referencia para comprender el pasado y proyectar el futuro, el ahora se percibe como una colección de fragmentos narrativos dispersos que pueden reciclarse e integrarse en diferentes guiones de la sociedad contemporánea, la marcha apresurada de la cultura hiperreal acorta el horizonte temporal individual y colectivo, lo que cuenta es el "aquí y ahora", ser capaz de sentir y experimentar el momento (Rifkin, 2000).

En este contexto es importante distinguir siguiendo a Welsh (en Bermejo, 2005: 136), las diferentes formas del posmodernismo: el *posmodernismo pluralista*, el *difuso* y el *integrativo u holístico* que según este autor, el es blanco habitual de las críticas realizadas contra la postmodernidad. El primero para Welsh es el posmodernismo en sentido preciso, auténtico y normativo, que acepta y potencia la pluralidad como hecho vinculante; la pluralidad de lo diferente no de lo indiferente, del pluralismo radical a lo Lyotard según Bermejo (2005: 137). Este es el posmodernismo teóricamente consistente y prácticamente situado, confrontado y comprometido con la realidad conflictiva. El *posmodernismo difuso*, es según Welsh el pseudoposmodernismo del "todo vale", del potpourri, del indiferentismo, del arbitrarismo y del eclecticismo. Es un posmodernismo que, afirmando aparentemente la pluralidad, en realidad la disuelve en nuevas formas de uniformismo por reducción del potencial conflictivo y, el *posmodernismo integrativo u holístico*, es otra forma de pseudoposmodernismo, que reconoce la pluralidad, pero sin renunciar a la nostalgia unitarista, por eso postula alguna forma de unidad última, de síntesis globalizadora o nueva integración de lo divergente, generalmente restauracionista y premoderna. En síntesis, según estos autores, *el núcleo definidor de la posmodernidad es la pluralidad radical*, que significa diferencias de base y no sólo diferencias sobre una base común. La posmodernidad para Bermejo, reconoce, legítima y acepta como valor, el hecho de la multiplicidad irreductible de formas de vida, de tipos de racionalidad y de concepciones científicas.

En arquitectura la ortodoxia arquitectónica ha dado paso a la iconoclasta, a la actitud del *todo vale* (¿*posmodernismo difuso* de Welsh?), mientras el resultado llame la atención y sea objeto de conversación y debate, es un mundo de espectáculo y entretenimiento, de sofisticadas representaciones y elaboradas escenografías. Según Quero Castanys (en Urban, 2001), entre la ciudad moderna y la ciudad actual emergente se percibe desde hace tiempo una "cesura epistemológica" (sic), en la cual la noción espacial de continuidad era la metáfora topológica que traducía el ideal de una sociedad estructurada e igualitaria y la sociedad actual, fraccionada en múltiples mi-

corredes de intereses y grupos, donde el dominio y la hegemonía no están implícitos en el esquema de organización social, se representa con la metáfora topológica del *archipiélago*.

En este contexto, las comunidades virtuales y físicas evolucionan en constante interacción y ambas se sirven simultáneamente de la configuración espacial y de la comunicación *on-line*. Para Rifkin (2000), se está gestando un nuevo individuo en el siglo XXI, cuyo sentido del yo está menos ligado a su producción y a las cosas que acumula, que al número de experiencias de vida y relaciones a las que tienen acceso, ya que en el mundo postmoderno las historias y representaciones son tan o más importantes, que los hechos y las cifras, la imagen es un mecanismo de marketing y se ha convertido en símbolo de este nuevo *ethos* postmoderno. En esta coyuntura el capitalismo industrial está transitando hacia un *capitalismo cultural o economía de la experiencia* y para Toffler (1997), *los fabricantes de experiencias* constituirán un sector clave, quizás el principal de la economía y cuando esto ocurra, esta será la primera cultura de la historia que utilizará alta tecnología para manufacturar el más pasajero pero perdurable de los productos, *la experiencia humana*.

En Venezuela la complejidad y velocidad de los cambios sociales es más rápida que la gestión de la administración pública y como consecuencia las respuestas administrativas tienden a ser inadecuadas para resolver los problemas urbano-municipales. Para Simeoforidis (en Ferrer, 2003), la complejidad y la incertidumbre son condiciones inevitables con que toda hipótesis referente al futuro de las ciudades debe tratar, puesto que la ciudad y el territorio urbano son el resultado de una interacción compleja entre sujetos distintos, con puntos de vista a menudo enfrentados e intereses opuestos. Stefano Boeri (en Ferrer 2003), coincidiendo con Simeoforidis señala que el territorio urbano contemporáneo se parece a una *multitud de maniobras individuales desincronizadas* o, mosaico de fragmentos urbanos dotados de sentido en su interior pero que en conjunto dan lugar a un paisaje caracterizado por la heterogeneidad-distintos por el ritmo, la duración y la intensidad - que revelan una autoorganización específica de las relaciones sociales y de los procesos de toma de decisión. En este contexto, Ruiz Sánchez (en Urban, 2001), destaca el surgimiento de una situación paradójica en el proceso de construcción de la ciudad, donde *el plan es resultado de la gestión* y no de procesos simultáneos o al contrario. Ante esta realidad, se pregunta ¿Cual es el valor del plan?, ¿Es un corsé negativo o una salvaguarda de legitimidad? Para este autor, la complejidad del mundo y de las ciudades y la *imposibilidad práctica de trabajar con certezas*, plantea dudas sobre el valor del proceso planificador lo que hace necesario replantear temas y métodos. Sin embargo, justifica el plan para establecer una *estabilidad dinámica*, que consi-



dera valor imprescindible para salvaguardar la equidad y la sostenibilidad urbana, ya que para Ruiz Sánchez el futuro de la planificación de la ciudad pasa por introducir *mecanismos comunicativos* (Habermas?) que rompan con el estancamiento administrativo actual que no se corresponde con el objeto del mismo.

## **2. Encuadre histórico: La NGP en la Alcaldía de Maracaibo**

En 1989 se inicia en Venezuela el proceso de descentralización político-administrativa y la elección directa de gobernadores y alcaldes, hito fundamental en la historia política del país. La Alcaldía de Maracaibo, después de una primera etapa con Chumaceiro, primer alcalde electo uninominalmente en 1989 y reelecto en 1992, de reacomodo administrativo y financiero a las nuevas leyes y de énfasis en la planificación de la gestión y pasa a una segunda etapa, con los alcaldes Rosales y Di Martino, que asumen un nuevo estilo de gobierno o Nueva Gestión Pública (NGP) y focalizan su actuación en la identificación de problemas y ejecución de soluciones apoyándose en una gestión visible "que se ve", es decir, que se manifiesta de manera evidente y fácilmente perceptible. El objeto de esta práctica es dar respuesta a las necesidades de la población a corto plazo con "actuaciones perceptibles", lo cual fortalece el capital político y la legitimidad por resultado de los alcaldes (Cuadro 1).

En esta práctica "*la gestión hace el plan*", se pasa del plan a hacer/construir ciudad (estado o país). Esta NGP se expresa, por un lado, en un esfuerzo sin precedentes por hacer ciudad y ejecutar proyectos urbanos, que ha 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. Y, por otro lado, en un intenso proceso comunicacional a través del cual se difunden las políticas y proyectos urbanos, ya que según Chaqués (2004), es necesario *dar visibilidad a las ideas políticas*. Este proceso se apoya en el uso de *eslóganes políticos* para identificar/mercadear la gestión de los alcaldes (marketing político) que aparecen en vallas en toda la ciudad. Es una forma según Chaqués (2004), de transmitir las ideas de manera sencilla y de acuerdo con los intereses y necesidades inmediatas de los políticos.

El eslogan de Rosales "*Un Nuevo Tiempo*", sirvió para diferenciar su gestión de Chumaceiro y posteriormente se constituyó en el nombre de un partido político con el que ganó la gobernación del Estado Zulia en el año 2000, confirmando la tesis de este trabajo. Di Martino, utiliza la frase "*Maracaibo, la primera ciudad de Venezuela*", como visión de la ciudad y el eslogan "*Por Maracaibo*", se ha transformado siguiendo la experiencia de Rosa

**Cuadro 1**  
Escenarios políticos en Venezuela

	<b>Períodos</b>	<b>Nacional</b>	<b>Local</b>	<b>Políticas Urbanas</b>	<b>Planes</b>	<b>Foco del GL</b>
<b>Constitución 1961</b>	<b>1989-1994</b>	Carlos A. Pérez Ramón J. Velásquez (El Gran Viraje)	Fernando Chumaceiro 1989 – 1995	- P. Urbana de Consolidación - Modernización municipal - Modernización Rentas - PROMUEBA (Barrios)	PDUL PAPAS	Planificación de la Gestión
<b>1994-1999</b>		Rafael Caldera (Un Proyecto de País. Venezuela en consenso)	Manuel Rosales 1995 – 2000	- P. Urbana de Consolidación - Corredores - Señalización - Espacio Público - Ambiente (IMA) - PROMUEBA (Barrios)	PDUM (por políticas) PAPAS	Gobierno por Políticas Gestión Visible
<b>Constitución 1999</b>	<b>1999-2006</b>	Hugo Chávez F. (Plan Nacional de desarrollo Económico-Socia l 2001-2007)	Gian Carlo Di Martino 2000 – 2005/ 2005-2008	- P. Urbana de Consolidación - Seguridad - Ambiente - Corredores - Consolidación de Barrios	PDUM PAPAS PGP	Gobierno por Políticas Gestión Visible

Fuente: A partir de Ferrer, M. (2003).

Nota: PDUL = Plan Desarrollo Urbano Local. PAPAS = Plan de Acción Parroquial. PGP = Plan de Gestión Parroquial. GL = Gobierno Local.

les, en un partido político que lo apoyó para su reelección en el 2004. Esta praxis confirma el planteamiento de Castells (2000), según el cual *en la era informacional y del conocimiento, el liderazgo se personaliza y la creación de imagen es creación de poder.*

### **3. Ética del GGV y gestor urbano, políticas públicas y buen gobierno**

La ética para Cortina (1996: 17), es un tipo de saber que orienta la acción humana en un sentido racional, es un saber práctico para actuar racionalmente en el conjunto de la vida, para conseguir de ella lo más posible, para lo cual es necesario saber ordenar las metas de nuestra vida inteligentemente. Esta autora distingue dos tipos de saberes humanos, "*teóricos y prácticos*", los primeros, se preocupan por lo que son las cosas y los segundos, se interesan en discernir lo qué debemos hacer y cómo debemos orientar nuestra conducta. Dentro de los saberes prácticos, Cortina (1996) distingue los que direccionan la acción para obtener un objetivo y, los que quieren enseñarnos a obrar bien en el conjunto de nuestra vida, en este último tipo de saber se inscribe la ética. Sin embargo según Brown (1990: 36), la perspectiva ética se centra en la acción y no en la conducta, busca las razones que justifican los actos en vez de explicar conductas y reconoce la diferencia entre el debe ser y él es.

Bilbeny (2000: 7), coincide con Brown cuando dice que todavía existe un lugar en nuestro conocimiento y nuestra acción para la razón práctica, es decir, *para la ética*. Para Bilbeny (2000: 107), la razón práctica es la que juzga desde la perspectiva de lo que *debe ser*, además de hacerlo desde la visión de lo que reconocidamente *es* y, decide no sólo por medio del conocimiento efectivo o deductivo de las cosas, sino ante todo por la voluntad. Para este autor la acción moral y la política remiten a la razón práctica, que se diferencia de la teórica en que su actividad no es demostrativa sino deliberativa. La razón práctica es la que guía la actuación del GGV y del gestor urbano. Para Bermejo (2005), en un contexto de pluralidad como el actual a la razón se le exige para tomar decisiones un elenco de competencias -flexibilidad, creatividad, oportunidad, sentido por el contexto y operatividad en la multiplicidad- que la configuran más que como razón teórica como razón práctica. Lo razonable para este autor es decidir tomando en cuenta estas actitudes y esto es decidir transversalmente. La razón transversal es para Bermejo, el tipo de razón que garantiza una praxis razonable en medio de la complejidad, es la razón práctica redefinida y recuperada como *razón transversal que piensa y asume la pluralidad con rigor intelectual y responsabilidad ética*.

Según Bilbeny el objeto de la ética para Aristóteles es la praxis y para Kant la voluntad, para ambos es la acción sometida a la razón práctica. Según este autor Sócrates muestra con su vida y doctrina, que hay un ejercicio práctico además de teórico de la razón y que la vida ciudadana depende del primero. Por eso y precisando más según Bilbeny (2000: 18), *el objeto de la ética no es tanto la acción sino lo que guía la acción y la no acción*. Para este autor la no acción puede ser moral (la desobediencia civil justa) e inmoral (desobediencia civil injusta). En síntesis y para Bilbeny, la ética se propone el estudio de cierto tipo de acción humana normativa para averiguar la validez de sus preceptos y principios. Según Brown la ética normativa es la que se sigue con menos frecuencia, aunque señala que es la única que tiene potencial para hacer posible la responsabilidad en una organización (Cuadro 2).

### Cuadro 2

#### Ética descriptiva y ética normativa

Ética descriptiva	Ética normativa
Lo que es	Lo que debe ser
Explicación	Justificación
Conducta	Acción

Fuente: Brown (1992: 40).

El GGV es, siguiendo a Uvalle (2000), un gobierno por políticas (G/P) o acciones (proyectos urbanos) y según Dye (en Chaqués, 2004) la política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer y que, según Meny y Thoenig (en Chaqués, 2004), afecta a la sociedad como un todo. Lasswell (en Chaqués, 2004:2) completa la definición de Dye y define la política pública como un *proceso de decisión creativa*. En este sentido y para Cortina, la ética tiene como tarea importante mostrarnos como deliberar bien para hacer buenas elecciones a lo largo de nuestra vida e invitarnos a *forjar un buen carácter*, ya que la palabra ética viene del término griego *ethos* que significa "carácter o modo de ser", necesario para hacer buenas elecciones. Habitarse a hacer buenas elecciones, es decir, tomar buenas decisiones a lo largo de la vida para esta autora, implica asumir unos fines y elegir los medios más adecuados para alcanzarlos, en un contexto que promueve la capacidad de adaptación y creatividad. En consecuencia y para lograr una praxis ética el Alcalde y el gestor urbano, siguiendo a Cortina, deben forjarse un buen carácter y aprender a deliberar bien para hacer buenas elecciones. Para esta autora tener conciencia de los fines y habituarse a elegir basándose en ellos es clave en una *"ética de las personas y de las organizaciones"* y para el GGV y gestor urbano. La ética como filosofía moral tiene

tres funciones para Cortina, aclarar lo que es moral, fundamentar la moral y aplicar a los distintos ámbitos de la vida social los resultados de las dos primeras, que es la *ética aplicada*. En síntesis, *la ética como saber práctico* preocupado por saber cual es el fin de nuestra acción, para decidir que hábitos debemos de asumir, ordenar las metas intermedias, definir cuales son los valores que deben orientar la acción y qué modo de ser hemos de incorporar para obrar con prudencia es decir, tomar decisiones acertadas, es fundamental tanto para un mundo ético como para el político y el GGV ético.

Con la *ética cívica* de acuerdo a Cortina, nace la experiencia del pluralismo, que consiste en ese mínimo de valores y normas que los miembros de una sociedad moderna comparten, mínimo que les lleva a comprender que la convivencia de convicciones diversas es fecunda. Para esta autora, todas las personas tienen derecho a llevar adelante su proyecto de felicidad, siempre que no imposibilite los proyectos de otros, está es por lo tanto una *ética de mínimos y de ciudadanos* y no de súbditos, en la que la idea de ciudadano esta ligada estrechamente a un tipo de conciencia moral como es la idea de "autonomía". Otros valores de la *ética cívica* son para Cortina, la igualdad - en el sentido de igualdad de oportunidades - (derechos de segunda generación), libertad o autonomía (derechos de primera generación) y solidaridad (derechos de tercera generación), que es el derecho a vivir en una sociedad en paz y en un ambiente sano.

En este contexto y coincidiendo con Onetto y Bermejo, Cortina (1996: 41) señala que para construir un mundo juntos, donde coexistan distintos proyectos de felicidad es necesario y se requiere *tolerancia activa*. La *tolerancia activa* y el conjunto de valores antes mencionados se expresan en forma optima según esta autora, en la vida social a través de un *ethos dialógico*, actitud que permite a los hombres dialogar sobre cuestiones que les afectan y generar la disposición a atender los intereses de todos al tomar decisiones (formulación de políticas públicas), ya que sólo si se reconoce que la autonomía del hombre tiene que ser universalmente respetada, se puede exigir el respeto por la diversidad y la forma de hacerlo será a través del diálogo. En síntesis, la praxis del GGV puede sustentarse en la razón práctica redefinida como razón transversal y en la ética asumida como un saber para la acción (Cortina) y en la reflexión ética para la toma de decisión política o, ética entendida como proceso para decidir lo que hay que hacer responsablemente (Brown) en un ambiente dialogante y de tolerancia activa que viabilice el bien-estar ciudadano.

### **3.1. Bienestar ciudadano y políticas públicas**

Las políticas públicas (Pp) según Kelly (2003) están dirigidas a promover el *bienestar de los ciudadanos* y comprenden la vasta gama de decisiones, programas, proyectos y actividades, donde participan todos los niveles

de gobierno (*gobierno multinivel*). Las Pp tienen que ver con decisiones gubernamentales y su ejecución busca que los gobiernos cumplan mejor con las demandas ciudadanas. Para esta autora hay varias preguntas clave: ¿Cómo constituir el Estado para garantizar el bienestar en su sentido más amplio? ¿Cuáles son los intereses de la colectividad? ¿Quién decide? De acuerdo a Kelly, el dilema central está en cómo asegurar la mayor representación de todos los intereses y grupos en la formulación de políticas y lograr a la vez, progreso y desarrollo o, crecimiento-equidad social y democracia, como señala Tomassini (2005). En este sentido, el supuesto básico del enfoque de políticas públicas es que el Estado existe para satisfacer/promover los intereses comunes de la población en un territorio determinado y por esto en el ámbito político se debate continuamente sobre cómo lograr que la acción de gobierno se adecue mejor a las demandas ciudadanas. Estos aspectos configuran las premisas básicas de un GGV de calidad e, inteligente, siguiendo a De Las Rivas (2004).

Para el análisis de las Pp es fundamental conocer los objetivos de la acción de gobierno y los resultados que busca, como lo es para la *ética aplicada e institucional y para evaluar el GGV ético*, ya que si no se conocen los fines es muy difícil evaluar el desempeño del gobierno, del que por otro lado, depende su legitimidad y la gobernabilidad. En este sentido, Kelly señala que la teoría democrática recomienda una mayor participación en los sistemas políticos como garantía para que los gobiernos respeten los deseos de los ciudadanos. Para Kelly el análisis de Pp supone un enfoque esencialmente *descriptivo o positivo* y la promoción de Pp un enfoque *prescriptivo o normativo (ética descriptiva y ética normativa)*. La recomendación de la aprobación o implantación de Pp requiere un conjunto de destrezas: el conocimiento del entorno político, talento para la persuasión/compresión de las posturas de los actores involucrados y la anticipación de las barreras que puedan obstaculizar su aprobación. Por esto es importante saber cómo comunicar los argumentos que sustentan una política de manera que sean adoptadas las recomendaciones (*ética dialógica o argumentativa*). El mundo de las Pp abarca una variedad infinita de retos ya que se coloca en el corazón del debate de los problemas más críticos de las sociedades y además tienen el potencial de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de la gente, de idear soluciones para los graves problemas de los países, crear espacios urbanos más seguros y agradables, entre otros aspectos. El estudio de las políticas supone una creencia en el progreso y en la capacidad de los gobiernos para impulsarlo, aunque hoy existen dudas en Venezuela en cuanto a las posibilidades creativas del gobierno, pero un BUEN GOBIERNO se ejerce con una concepción clara de los límites del Estado y de sus funciones.

### **3.2. Buen Gobierno, Gobernabilidad y Legitimidad**

Para Velásquez (en Vidal y Prats, 2005: 11) los términos de buen gobierno, eficacia y eficiencia (legitimidad) y gobernanza (gobernabilidad) entendida como capacidad de gobierno y donde la participación ciudadana es un eje principal, marcan las tendencias actuales y constituyen verdaderos e innovadores retos para los gobiernos, inmersos en la sociedad del conocimiento y en un contexto complejo y globalizado. En este sentido y de acuerdo a Prats (2005: 29), la gestión pública es cada vez más gestión del conocimiento plural, necesario para viabilizar la toma de decisiones en un entorno incierto y contradictorio (Guédez) que se apoya en la construcción de redes de relaciones y en las tecnologías de información y comunicación (Tic's) para garantizar una buena gestión o buen gobierno. Según Giner y Sarasa (1997) el concepto de buen gobierno o, el arte de gobernar bien no es tanto la búsqueda de una fórmula institucional magistral como el logro de una coalición política que permita aunar voluntades a favor del buen gobierno. Según estos autores, un gobierno si es bueno debe tener capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos, es decir, formular y ejecutar políticas y al mismo tiempo, conservar el poder. En este sentido, 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. Para Velásquez la gobernabilidad caracteriza a una sociedad en el sentido de que esta acepta las decisiones y productos procedentes de sus gobernantes democráticos. Para Kooiman (en Giner y Sarasa, 1997), gobernabilidad es en síntesis, la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados.

Por otro lado, un buen gobierno según Bouckaert, es el que cumple con tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad. Eficiencia entendida como la relación entre el proyector (input) y el resultado (output). Efectividad, asumida como relación entre la acción y sus consecuencias y legitimidad, como grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos a quién gobierna. La legitimidad puede ser de origen o formal (ganada en las urnas) y, "legitimidad sustantiva" que, para estos autores, es una legitimidad sostenida en el tiempo. Un buen gobierno es el que se gana la legitimidad cada día y por lo tanto, no pierde la confianza de los ciudadanos. Para Ziccardi (1996), la noción de gobernabilidad considera dos dimensiones, la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso. Una legitimidad sostenida en el tiempo que genera gobernabilidad requiere, según Ayuda Urbana (2002), la evaluación de la gestión de los gobiernos locales por todos los miembros de la comunidad y según Vallès, la noción de gobernabilidad actúa como una prueba o test, para valorar el rendimiento de un sistema político.

Para Prats (en PNUD, 1995), una estrategia de gobernabilidad democrática es una estrategia de construcción de capacidades, las cuales dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente “*governance*”, de la capacidad de los actores políticos, económicos y sociales presentes “*governing actors*” y para Kooiman (citado por Prats en PNUD, 1995), de la cantidad y calidad de liderazgo transformacional disponible. Montagut (2000) entiende por gobernabilidad el buen funcionamiento de un sistema político, es decir, la eficacia de un gobierno. Esta autora coincide con los planteamientos anteriores cuando señala que la gobernabilidad democrática debe estar dotada de legitimidad colectiva y de seguimiento eficaz de la vida pública, por lo tanto legitimidad y eficacia son, para esta autora, condiciones esenciales que deben cumplir los gobiernos para mantener la estabilidad y el orden social, es decir, gobernabilidad.

De acuerdo a Montagut, la introducción de intereses y grupos antagónicos en el circuito institucional del poder, ha hecho que la legitimidad de la acción de los poderes públicos descansa más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de acción que en su “teórica legitimidad ideológica o constitucional”. Coincido con Montagut cuando señala que el centro de atención se ha ido desplazando de la legitimidad formal weberiana, a la capacidad de resolución de demandas crecientes. En este sentido y para esta autora, la crisis de legitimidad o problemas de gobierno, ingobernabilidad, surge a partir de la pérdida de confianza en el Estado al no poder satisfacer las necesidades sociales. Cortina (1996), coincide con Montagut, cuando señala que la actividad política cobra **legitimidad social** al intentar satisfacer, a través del uso del poder legítimamente adquirido, los intereses universales y no los de determinados sectores. Para esta autora, cualquier organización para obtener legitimidad social tiene que producir los bienes que de ella se esperan, respetar los derechos reconocidos por la sociedad en la que vive y los valores que esta sociedad comparte.

#### **4. El GGV y la construcción de la ciudad: marco explicativo**

Para conocer y caracterizar la actuación del GGV se entrevistaron a funcionarios municipales. Una síntesis de los planteamientos registrados en la tesis de Ferrer (2003) y en Ferrer y Quintero (2004), que sustentan la hipótesis de este trabajo, se presenta a continuación. Para Lizcano (período 1993-2000), *la ciudad se construye a partir de acciones políticas, no se toman en cuenta los planes*. En este sentido, Lizcano considera que el Plan de Desarrollo Urbano Local de Maracaibo (PDUL) cuya elaboración se inició en el período de Chumaceiro, era muy teórico por lo que fue necesario reformularlo incluyendo nuevas directrices ya que Rosales elegido en 1995 era un líder



pragmático en *contacto permanente con la comunidad*. Estos cambios significaron la adaptación del PDUL a la nueva división política territorial de Maracaibo en dos Municipios, Maracaibo y San Francisco, la inclusión de las políticas urbanas, del modelo económico y el turismo, como aspecto dinamizador de la economía local. El nuevo Plan de Desarrollo Urbano de Maracaibo (PDUM) a partir de estas transformaciones, puede considerarse como un *plan por políticas*. El Plan no se aprobó en las durante las gestiones de Chumaceiro ni de Rosales y ante esta situación, Lizcano diseñó una estrategia operativa para que Maracaibo tuviera orden que resultó en una *aprobación en la práctica del Plan* y se concretó viabilizando la ejecución de los proyectos y acciones propuestas en el Plan, sin que estuviera aprobado. Para ejecutar esta política la oficina del Plan se apoyó en dos tipos de actores, la comunidad y los organismos ejecutores de los proyectos y en la inclusión de las propuestas del Plan en respuestas dadas a las comunidades. En este contexto, **la gestión hizo el plan**. Ante la pregunta si Maracaibo se gobierna por políticas, Lizcano respondió que se gobierna *por directrices o líneas de acción*, que pueden interpretarse como políticas.

De acuerdo a Núñez (2001), *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* y, Arribas (2001) director de la OMPU, coincidiendo con Núñez explica que, las políticas o acciones urbanas se acuerdan en los puntos de cuenta entre el Alcalde y cada director y, se decide el cómo, quién (es) y cuándo, en las reuniones de Directorio. En este contexto, el PDUM - sin aprobación para la fecha de la entrevista - sirve de marco que se consulta para conocer la factibilidad del proyecto o de la acción propuesta, es decir, si se inscribe o no en el Plan, sin embargo la decisión del Alcalde es determinante. En este sentido, Terán (2001) señala que el PDUM es un instrumento muy valioso para la gestión del Alcalde, pero tiene *mayor peso la decisión política que la técnica*.

¿A qué se debe esta situación? ¿Es el PDUM un instrumento poco operativo para resolver problemas o construir oportunidades para la ciudad? ¿Es posible el GGV sin la existencia del PDUM aunque no esté aprobado? Para Perozo (2001) las políticas surgen del reclamo - presión de la comunidad - que a veces responde a demandas coyunturales, pero hay asociaciones de vecinos que entregan solicitudes a la Alcaldía año tras año. Otero (2001), coincide con Perozo cuando, al referirse al mecanismo que utilizan para detectar las necesidades comunitarias, señala dos fuentes: la comunidad que demanda directamente a la Alcaldía y los concejales, aunque la comunidad se apoya ahora menos en los políticos. Para Perozo, las políticas locales se actualizan para enmarcarse en las nuevas políticas nacionales que se formulan siguiendo lo establecido por los entes financieros internacionales. Sin embargo, en el caso

de Rosales y según Buitrago, *la comunidad y los inversionistas se consultaban permanentemente para la toma de decisión política* y en el caso de Di Martino, las políticas se viabilizaban al inicio de su gestión en cabildos abiertos y actualmente se utilizan mecanismos de consulta que implementan los técnicos y directores de la Alcaldía y desde el 2004 a través del CLPP.

En este proceso el alcalde que es el líder, se apoya en el equipo de dirección técnico-político y asesores de confianza para formular, ejecutar y evaluar las políticas urbanas y en este proceso, la comunidad de acuerdo a las entrevistas realizadas, empieza a estar presente. En este sentido, Méndez (2002) señala que la comunidad participa en la elaboración de los Planes Parroquiales, conjuntamente con el IMCEC, OMPU y Desarrollo Social. Para Arribas (2001), en el proceso participa *toda la sociedad civil*, la universidades y los gremios a través de los planes y la retroalimentación se obtiene en los cabildos abiertos. Por otro lado, según Arribas, las solicitudes que le hacen a la Alcaldía se contrastan con el PDUM, el Plan Operativo anual y la disponibilidad presupuestaria y en este contexto, la Alcaldía prioriza las necesidades de la comunidad, ya que para Arribas, *hay que saber leer e interpretar las necesidades de la misma*. Otro aspecto que merece destacarse en este último período analizado es la contratación de personal profesional por lapsos cortos para aplicar una política, diseñar o ejecutar un proyecto. En relación con la formación de los funcionarios de la Alcaldía, las dependencias que participan en las actividades relacionadas con "hacer-construir ciudad", OMPU, Ingeniería Municipal y Catastro, conformaron desde el 2003 el "Centro de Procesamiento Urbano" (CPU) y los profesionales adscritos al mismo han recibido adiestramiento para modernizar-integrar procesos y de esta forma, agilizar la respuesta del GGV (Cuadro 3).

En cuanto al financiamiento de las políticas urbanas, Chumaceiro amplió la base fiscal de la Alcaldía mediante la modernización de las rentas municipales y la búsqueda de financiamiento en organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), para las grandes obras estructurantes de la ciudad, los corredores viales y la consolidación de barrios (Programa PROMUEBA). Estos proyectos se gestionaron y convirtieron en realidad con Rosales. Por otro lado, Rosales crea la Dirección de Planes y Proyectos (DPP) con el objeto de acceder a los nuevos fondos de financiamiento creados a nivel nacional, el Fondo Intergubernamental para el Desarrollo Social (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), para los estados mineros y petroleros, con el fin de dar respuesta a las necesidades apremiantes de la comunidad, planteado como objetivo político y social de su gestión (de acuerdo a Lizcano y Buitrago). Di Martino continúa y fortalece esta política. La Alcaldía de Maracaibo es reconocida como una de las pocas alcaldías del país que utiliza el 100% de los fondos que le corresponden tanto del FIDES

**Cuadro 3**  
 Situación actual Alcaldía de Maracaibo

<b>Actores Participantes</b>	<b>Formación de Pp y PU (marketing político)</b>	<b>Resultados Plazos</b>	<b>Planes Urbanos (técnicos - asesores)</b>
<b>Muy IMPLICADOS</b> Alcalde (líder) Equipo de gobierno Asesores - universidades - <b>Medianamente IMPLICADOS</b> Instituciones públicas y privadas Sociedad Civil (SC); ONG's <b>Poco IMPLICADOS</b> Partidos Políticos, Otros	<b>Formación y de - construcción de consensos - alianzas -</b> (Reuniones Alcalde + equipo gobierno). Comunidad participa a través de CLPP, demandas tramitadas por IMCEC, OMPU y otras dependencias de la Alcaldía.	<b>Corto Plazo:</b> - Proyectos - Acciones - Otros <b>Mediano Plazo:</b> - Planes - Programas	-Marco para consultar y "validar" la toma de decisión -Modificación de ordenanzas para viabilizar/legalizar toma de decisión. (Antes aprobación PDUM)

Fuente: Elaboración propia, 2003. Nota: Pp = Políticas Públicas; PU = Políticas Urbanas.

como de la LAEE. Según Méndez (2002), el *"alcalde decide"* qué obras, planes y proyectos se ejecutan y, la dirección de la inversión, ya que las necesidades son infinitas y los recursos escasos. Todos estos aspectos configuran claramente un *gobierno por políticas* que se ejecuta mediante una *gestión visible*. Méndez corrobora este planteamiento cuando señala que, *los que están en la política saben que hay que resolver problemas y priorizan a veces, lo que se ve más*, en este sentido, el GGV emerge y caracteriza la Nueva Gestión Pública (NGP) en la Alcaldía de Maracaibo. Es importante destacar que, desde el periodo de Rosales y en coherencia con la práctica del GGV, el centro de toma de decisión para "hacer ciudad" paso de la OMPU a la División de Planes y Proyectos (DPP) en la Alcaldía de Maracaibo, situación que se mantiene en la actualidad, aun cuando el PDUM fue aprobado en Enero de 2005 por la Cámara Municipal.

Esta práctica de gobierno responde a tres premisas básicas: primera, el conocimiento que tienen los Alcaldes y su equipo de gobierno de la problemática de la ciudad, ya que existen múltiples diagnósticos y encuestas-sondeos de opinión (marketing urbano y político) - realizados a la comunidad tanto por las distintas dependencias de la Alcaldía como por la OMPU y el Instituto Municipal de Capacitación Ciudadana (IMCEC) y a través del contacto del Alcalde con las comunidades y/o de la maquinaria política y, de sus posibles soluciones, planteadas tanto en el Plan de Gobierno del Alcalde, como en el PDUM, en el Plan de Gestión Local o, por la comunidad. Segunda, la necesidad de realizar una buena gestión - buen gobierno - en un corto periodo de tiempo (racionalidad política), para aumentar el capital político y asegurar la competitividad de Alcalde y ganar un segundo periodo de gobierno y, tercera, la necesidad de responder a las demandas ciudadanas urgentes - no previstas o contingentes - como son la sobrevivencia de la población pobre ante la ocurrencia de desastres naturales, ambientales y de salud, las invasiones y/o los desplazados de Colombia debido a la guerra de ese país contra el terrorismo. En este sentido y para Vallès (2000: 476) 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.

Coherentemente con esta praxis, la NGP en la Alcaldía de Maracaibo está orientada estratégicamente al mejoramiento de elementos estructurantes de la ciudad (actuaciones visibles) y en algunos casos mediante formulas cogestionadas entre actores públicos, privados y comunitarios. Estas coaliciones son diferentes a las *"growth machines"* que Leazes y Motte (2000) plantean, porque en el caso de Maracaibo la actuación pública es la protagonista y la participación de otros actores -privados y la comunidad- todavía es débil. El objetivo de esta práctica es convertir a Maracaibo en una ciudad habitable-vivable, posicionarla en el mercado de ciudades y, de esta manera, atraer inversiones nacionales y

extranjeras. En el caso de Rosales y según Buitrago (Director de la OMPU) el énfasis de la gestión fue poner a la ciudad en condiciones de recibir inversiones. En este sentido las políticas de Rosales estaban orientadas estratégicamente a mejorar los corredores viales (proceso iniciado por Chumaceiro), el rescate del espacio público (mediante formulas cogestionadas entre el sector público, privado y los vecinos) y el ambiente (creó el Instituto Municipal de Ambiente, IMA) con el objeto de limpiarle la cara a Maracaibo, convertirla en una ciudad bonita y generar crecimiento atrayendo empresas. Para lograr este objetivo fue necesario paralelamente mejorar la política fiscal a fin de satisfacer las demandas de la población, como en realidad se hizo de acuerdo a Buitrago. Di Martino continuó con estas políticas e incorporó otras como: seguridad (entendida en sentido amplio), la dotación de infraestructuras (agua, cloacas, mantenimiento de aceras, brocales), en respuesta a las demandas de la población y a partir de 2001, reorientó las funciones del IVIMA y fortaleció la alianza con el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), incorporado al Ministerio de Hábitat y Vivienda desde el 2005, para consolidar la periferia urbana. En este contexto, el marketing político asume como tesis central la necesidad de realizar un buen gobierno o buena gestión e impactar positivamente la calidad de vida -haciendo ciudad-, para que el Alcalde se legitime, lo cual fortalece su capital político y la gobernanza.

A partir de la caracterización del GGV en el Cuadro 4 se presentan sus debilidades y fortalezas.

#### **4.1. Síntesis explicativa: GGV = hacer ciudad + legitimidad + gobernabilidad**

El concepto del GGV que hace ciudad, se construye trenzando los conceptos de *gobierno por políticas* de Uvalle (2002), *legitimidad y buen gobierno* de Giner y Sarasa (1997) y *gobernabilidad* de Ziccardi (1996), entre otros autores anteriormente citados y de las características de la praxis de gobernación emergente en la Alcaldía de Maracaibo durante el periodo 1995-2005. Para Uvalle (2002) el contenido principal de la gobernabilidad democrática son las políticas públicas y en este contexto, "**gobernar por políticas**" (G/P) significa para este autor responder a intereses ciudadanos y reconocer la pluralidad y el carácter competitivo de las demandas.

En este contexto, el GGV asume como principio hacer perceptible-visible su gestión como medio para mercadearse políticamente. Dar visibilidad a la actuación de gobierno implica, entre otros aspectos, la construcción de proyectos urbanos porque mejoran la imagen de la ciudad, generan crecimiento económico, una distribución más equitativa de la calidad de vida y de las finanzas locales (no siempre lograda) y más democracia y gobernabilidad en la medida que los proyectos resultan de una gestión participativa y

**Cuadro 4**

## GGV - Fortalezas y debilidades

<b>Debilidades</b>	<b>Fortalezas</b>
1ª. Ausencia de un proyecto de <i>futuro compartido</i> de ciudad.	1ª. Alcalde líder del proceso de construcción de la ciudad
2ª. Poca implicación ciudadana y privada en la formulación/gestión de políticas públicas.	2ª. Mayor dinamismo y agilidad en la actuación del gobierno local sobre problemas de corto plazo.
3ª. Inexistencia de un instrumento que recoja el resultado de las deliberaciones o diálogo entre actores.	3ª. Focalización de la actuación del gobierno en algunos problemas sentidos por la comunidad como prioritarios.
4ª. Prevalencia de la "lógica política" que privilegia el rédito político a las necesidades reales de la comunidad.	4ª. Mejora de la imagen de Maracaibo y de la autoestima ciudadana.
5ª. Visión sectorial y fragmentada.	5ª. Modelo administrativo "eclectico" (burocrático + participativo + tecnocrático) que viabiliza la discusión y
6ª. Poca comunicación del proceso y los resultados que permita la evaluación -ex ante-durante y -ex post del GGV-.	priorización de acciones al interior de la Alcaldía, aunque el Alcalde toma la decisión.

Fuente: Elaboración propia, 2005.

dialogante, que expresa de acuerdo a Marcelloni (2001), *el método dialéctico de construcción del plan*. El GGV en su praxis integra, "hacer ciudad", el marketing urbano, la economía simbólica y el marketing político y se apoya en la utilización intensiva de las nuevas tecnología de la información y comunicación (NTI y Tic), para divulgar la gestión del gobierno de la ciudad y "las ideas" siguiendo a Chaqués (Cuadro 5).

El GGV viabiliza la gobernabilidad local en la medida que logra equilibrios siguiendo a Tomassini (en Vidal y Prats, 2005) entre crecimiento económico, equidad y democracia. En este sentido, Maldonado (en Miklos, 2001: IX) señala que *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 -governance- se legitima por desempeño, aumenta su capital político y, crea "confianza y capital social" (Fukuyama, 1996), necesarios para ampliar la gobernabilidad local.

Esta praxis coincide con lo señalado por Subirats (1989), es más importante una buena gestión de gobierno (legitimación por resultados) que el apego a las normas establecidas, planes y leyes. Esta realidad implica la necesidad de un nuevo tipo de plan, flexible y abierto, que considere el resultado de las deliberaciones políticas entre actores y permita la reelaboración de

**Cuadro 5**

GGV = G/P + Buen Gobierno + Legitimidad + Gobernabilidad

---

**Gobierno de la Gestión Visible (GGV)**

---

**Gobierno por Políticas  
Hacer Ciudad**

**Buen Gobierno  
Legitimidad**

**Gobernabilidad**

---

los instrumentos de gestión, las Ordenanzas y el Programa de Actuaciones Urbanísticas, que se diseñan en ambientes tecnocráticos con poca consulta a los otros.

Ahora ¿Cómo gobierna el GGV? Y ¿Cómo mejorar su praxis? A partir de la conceptualización del GGV, en el Cuadro 6 se redefine su práctica política y en el Gráfico 1, se propone un nuevo Plan de Gestión Estratégica Local (PGEL) para superar los déficits del GGV antes señalados.

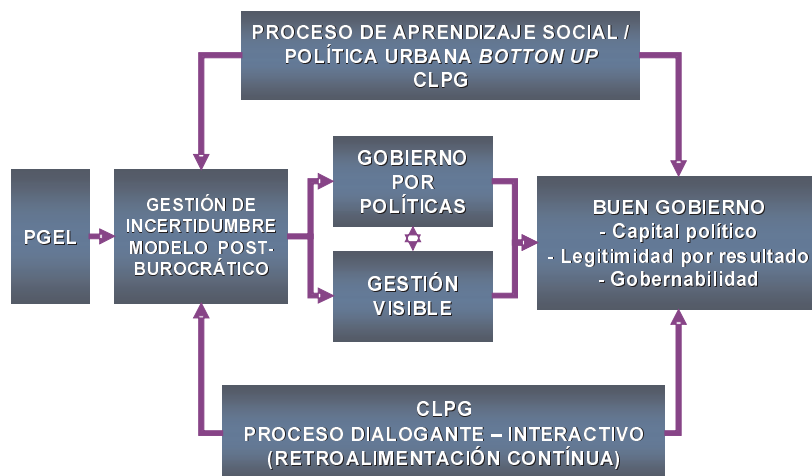
**Cuadro 6**  
Del plan al GGV

Repolitización Gobierno Local	Viabilización CLPG	Hacer Ciudad + Legitimidad + Gobernabilidad	Gestión visible
		Gobernar/Políticas Formación de PP Y PU	
<b>Plan de gestión del alcalde</b>	<b>Actores:</b>	Construcción y de- construcción de consensos - alianzas (reuniones a varios niveles con pluralidad de actores) Gobierno Multinivel NEGOCIACIÓN temas de interés ciudadano- ( <b>evaluación durante</b> )	PGEL (Plan por Políticas) <b>Evaluación durante y ex post retroalimentación continua</b>
<b>Visión Compartida (Evaluación ex ante)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde (líder)</li> <li>• Instituciones públicas - privadas</li> <li>• Sociedad Civil organizada y no organizada</li> <li>• ONG's</li> <li>• Partidos Políticos</li> <li>• Juntas Parroquiales</li> </ul>		

Fuente: Ferrer, M, 2003. CLPG = Consejo Local de Planificación y Gestión propuesto;  
PGEL = Plan de Gestión Estratégica Local propuesto.



**Gráfico 1**  
Un Plan para el GGV



Fuente: Ferrer, M., 2003.

## 5. Conclusiones y reflexiones finales

En esta parte final del trabajo se responden las preguntas planteadas en la introducción y se plantean lineamientos para elaborar el Código de Ética del GGV y del gestor urbano.

### 5.1. ¿Es posible un GGV y un gestor urbano ético? Es decir, ¿Cómo articular pragmatismo y ética?

Del análisis realizado se puede concluir que un GGV y un gestor urbano ético y articular pragmatismo y ética es posible, si el proceso de decisión dirigido a "hacer ciudad" se realiza desde una reflexión ética, que de acuerdo a Brown (1992) ayuda a definir responsablemente lo que debe hacerse. La ética al ser reflexión sobre la libertad y la acción está vinculada a la toma de decisiones, para Brown la ética forma parte del proceso de toma de decisión de la empresa/municipalidad y en este sentido, las decisiones sobre lo que debe hacer el GGV y el gestor urbano - las decisiones políticas - pueden beneficiarse de la reflexión ética. Para este autor la ética es el proceso de decidir lo que debe hacerse (el Alcalde y el gestor urbano es el que decide y logra que las cosas se hagan) y de reflexión sobre las razones que existen para

adoptar un curso de acción propuesto y asume la responsabilidad como recurso para responder o, capacidad de respuesta, que necesita el gestor urbano o Alcalde para legitimarse y ampliar la gobernabilidad local. En este sentido, considera esencial la capacidad de las personas/gestor urbano, para sopesar las ventajas y desventajas de diferentes cursos de acción, así como de examinar las razones que los respaldan y elegir la más idónea.

El proceso de reflexión ética según Brown (1992) puede ayudar a tomar decisiones porque permite tener conciencia de los juicios de valor y de los supuestos que operan de modo implícito en el proceso de toma de decisión ya que, no se puede tomar una decisión política sin emplear juicios de valor y supuestos. Los supuestos que tienen pertinencia para la reflexión ética son los que Schutz (en Brown) ve como determinados por un motivo pragmático, estos supuestos podrían considerarse como conocimiento implícito para "conseguir que algo se haga", característica de la práctica del gestor urbano. Para que una organización - el gobierno local y el gestor urbano - emprenda la reflexión ética como medio para mejorar su capacidad de respuesta y, su responsabilidad, debe desarrollar una cultura en la que el análisis ético de su proceso de toma de decisiones no sólo sea lógico sino también de sentido común, es decir, establecer el modo más eficiente de coordinar los medios para alcanzar los fines. Esta es una de las claves y guía para un GGV y un gestor urbano ético (Brown, 1992).

Para Cortina (2000: 292) una ética política que hace justicia a la realidad social es la que colabora en la formación de hombres autónomos y solidarios, tan alejada de un colectivismo homogeneizador como de un individualismo sin señas humanas de identidad. Para esta autora hemos accedido a una situación nueva, a ese tercer momento superador de unilateralidades, en la que aparecen o son principios éticos "el individualismo y la solidaridad", heredados de tradiciones liberales y socialistas. En este nuevo contexto de acuerdo a Cortina (2000: 294), la política ira perdiendo ese halo que aún la transfigura, de religión secularizada y de esa apariencia de ideología que compromete la vida, para mostrar paulatinamente su *faz gestora* y, en este sentido propone a los políticos atender los valores compartidos por la realidad social y gestionar modelos sociales que permitan encarnarlos y que los hagan viables. Porque para esta autora, el campo de la política es el de lo posible, más que el de lo utópico, pero la tarea del político no es atenerse pasivamente a lo posible sino en *hacer activamente que lo valioso sea posible*. Para Cortina el ámbito de lo posible crece prodigiosamente en manos del *político responsable* y mengua en manos del *político pragmático*.

En este contexto, ¿Qué ética debe asumir el político y el GGV? Según Cortina, debe ser "responsable de las consecuencias que sus decisiones" y en este sentido, el político adopta una *ética de la responsabilidad*, que

debe servir la causa por la que fue elegido y de la que dice estar convencido, porque es la que da sentido a su actividad. En este sentido, la actitud que le conviene al político y al GGV es la **ética de la responsabilidad convencida**. La ética del gestor público - Alcalde y del GGV - se construye a partir de los principios de la ética aplicada, de la ética cívica y de la ética de la responsabilidad convencida. En este sentido y, para conceptualizar la **ética del GGV y del gestor de la ciudad**, incluyo también el planteamiento de Cortina para la *ética empresarial* que consiste en el descubrimiento y aplicación de valores y normas compartidas por una sociedad pluralista y los valores que componen la *ética cívica*, la *ética de las organizaciones* y la *ética de responsabilidad convencida*, en el ámbito de la gobernación local, lo cual requiere entenderla según un modelo comunitario y posconvencional, que considera justo lo que se adecua a principios universales, a los derechos humanos y a los valores superiores.

### **5.2. Lineamientos para un Código de Ética para el GGV y el gestor urbano**

Para diseñar los lineamientos para un GGV y gestor urbano ético, asumo los pasos planteados por Cortina (1996:25), para la empresa que son los siguientes:

1. Determinar el fin específico del GGV y del gestor urbano que le hace responsable y le confiere legitimidad social.
2. Averiguar los medios adecuados para producir esos fines e incorporar los valores necesarios para alcanzarlos.
3. Indagar los hábitos que necesita adquirir la Municipalidad y el gestor urbano para incorporarlos e ir forjando el carácter que les permita deliberar y tomar decisiones acertadas en relación con las metas.
4. Establecer la relación que debe existir entre las distintas actividades y organizaciones (actores involucrados).
5. Discernir la relación entre actores/bienes internos y externos del GGV y del gestor urbano.
6. Conocer cuáles son los valores de la sociedad en que se inscriben.
7. Identificar los derechos reconocidos o la conciencia moral alcanzada por la sociedad.

El GGV y el gestor urbano para legitimarse socialmente deben producir los bienes que de ellos se esperan, respetar los derechos reconocidos por la sociedad en la que viven y los valores que esa sociedad comparte. Por otro lado y asumiendo como referentes los tres factores clave que plantea Cortina

(2000), se puede señalar que la gobernación local/gestión urbana es una actividad humana con una finalidad social, de manera que las actitudes necesarias para alcanzar sus metas (búsqueda de calidad, solidaridad, pluralidad, autonomía con igualdad de oportunidades y democracia) son actitudes morales que se inscriben en una moral cívica, en la cual tanto los miembros de la Alcaldía como los ciudadanos, son interlocutores válidos. La aplicación de estos principios a la actividad de gobernación local y gestión urbana, significa lo siguiente:

1. La ética del GGV y del gestor urbano es una *ética de responsabilidad convencida*.
2. Puesto que el gobierno local/gestor urbano tiene una finalidad que le es propia y le da sentido, queda deslegitimado cuando se apartan de esa finalidad.
3. Los empleados y ciudadanos del municipio son interlocutores válidos que tienen derecho a ser respetados.
4. Los empleados y ciudadanos tienen que cumplir con sus obligaciones y corresponsabilizarse por la buena marcha del gobierno local y cooperar en la gestión eficiente de la misma.
5. Las municipalidades y el gestor urbano, deben atenerse a un marco posconvencional de justicia, no sólo legal, sino ante todo moral.
6. El cambio del modelo taylorista al postaylorista como auténtica exigencia de la conciencia moral de los tiempos.

Los valores de una institución postaylorista de acuerdo a Cortina son: acrecentar la iniciativa de los miembros, sustituir la obediencia por la responsabilidad, dinamizar los recursos creativos de todos los colaboradores, desarrollar calidad de vida en el trabajo y en el contexto de la ciudad que se gestiona, estando la clave del éxito en la gestión participativa, en la formación continua y en compartir un destino colectivo y los ideales, tener un proyecto de vida compartido o visión de la institución y la ciudad. Estos retos obligan al gobierno local a asumir un *ethos* determinado o estilo específico, si desea sobrevivir y legitimarse. Estos retos y los rasgos que los caracterizan según Cortina son los siguientes: Responsabilidad por el futuro (proyecto de vida); Desarrollo de la capacidad comunicativa para legitimarse socialmente; Identificación de los grupos a atender para generar sentido de pertenencia y de confianza; El desarrollo de una cultura institucional donde se comparten valores; La personalización de la municipalidad y la generación de un capital-simpatía que infunda confianza e identidad y, que le permite conectarse con los ciudadanos, es decir, un perfil bien trazado que la distingue de las demás.

En este contexto, la confianza sustituye a la eficiencia que se fortalece a través de la responsabilidad social y ambiental de la institución. Para responder a estos retos es necesario un nuevo modelo de dirección ética, en el cual el Alcalde es un factor decisivo para que la municipalidad sea un **espacio ético**. Asumo siguiendo a Cortina, como dispositivos clave de la nueva racionalidad transversal del Alcalde: la autoridad de animación, el enriquecimiento de responsabilidades, la delegación de poderes, la desburocratización, la actitud de escucha y diálogo (*ética argumentativa*); las medidas de redistribución de beneficios (*ethos solidario*), las políticas de formación permanente de personal y, la gestión responsable, participativa y horizontal, en un contexto de democracia deliberativa y dialogante (*ethos democrático*). Finalmente, coincido con Cortina (2000), cuando señala que dilucidar el modelo practicable, moralmente deseable y legítimo, que articule: realismo, atractivo moral y legitimidad, es hoy tarea prioritaria de la ética y la filosofía política, como es igualmente necesario para el GGV y el gestor urbano ético, diseñar y poner en práctica un “*modelo de gestión ética*” basado en la *ética de la responsabilidad convencida y la solidaridad* que trence hacer ciudad, legitimidad y gobernabilidad.

## Referencias Bibliográficas

- AYUDA URBANA, Red Inter-Municipal (2002) **Finanzas Municipales ¿Qué es?** En: [www.ayudaurbana.com/pages/finanzas/que\\_es](http://www.ayudaurbana.com/pages/finanzas/que_es).
- BERMEJO, D. (2005) **Posmodernidad: pluralidad y transversalidad**. Barcelona. (España): Anthropos Editorial.
- BILBENY, N. (2000) **Aproximación a la Ética**. 2ª. Edición actualizada. Editorial Ariel. S.A.
- BROWN, M. (1992) **La Ética de la Empresa. Estrategias para la toma de decisión**. Paidós Ibérica S.A.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998) **Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- CASTELLS, M. (2000) **La era de la información**. Vol.1 La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial. Segunda Edición.
- CHAQUÉS, L. (2004) **Redes de políticas públicas**. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Siglo XXI de España Editores. Madrid.
- CORTINA, A. (2000) **Ética sin moral**. Madrid: Editorial Tecnos. 4ª. Edición.
- CORTINA, A. (1996) **Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial**. Madrid: Editorial Trotta. 2ª. Edición.
- FERRER Y ARROYO, M. (2003) **Políticas Urbanas en el Gobierno Local. Del Plan al Gobierno por Políticas**. Tesis Doctoral en Ciencia Política. Maracaibo. DEPG. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia.

- FERRER, M. y QUINTERO, C. (2004) "Gobierno por Políticas y Gestión Visible". **La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas** (libro). Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Rosario y Universidad Autónoma de Tabasco. Juárez (México).
- FONT, A. (2001) "La experiencia reciente de Cataluña". **URBAN**, No.5, Otoño-Invierno. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid: Tanais Ediciones, s.a.
- FUKUYAMA, F. (1996) **CONFIANZA. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad**. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- GINER, S. y SARASA, S. (1997) **Buen Gobierno y política social**. Editorial Ariel S.A.
- KELLY, J. -coord.- 2003. **Políticas públicas en América Latina**. Caracas: Ediciones IESA.
- MARTÍN RAMOS, Á. (2004). **Lo urbano. 20 autores contemporáneos**. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Universidad Politécnica de Barcelona, Ediciones UPC. S.L. Barcelona (España).
- MONTAGUT, T. (2000) **Política Social. Una Introducción**. Madrid: Editorial Ariel.
- ONETTO, F. (1998) **Ética para los que no son héroes**. Buenos Aires: Editorial Bonum.
- QUERO CASTANYNS, D. (2000) "Andalucía. Después del Tropicalísimo". **URBAN** N° 5 Otoño-Invierno. 2000-2001. 102-121. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, E.T.S.A. Madrid: Tanais Ediciones, s.a.
- SUBIRATS, J. (1989) **Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: MAP.
- RIFKIN, J. (2000) **La era del acceso. La revolución de la nueva economía**. Barcelona: Editorial PAIDOS.
- RUIZ SÁNCHEZ, J. (2001) "Planeamiento Territorial en Madrid. La experiencia reciente". **URBAN** N° 5 Otoño-Invierno.2000-2001:122-142. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid: Tanais Ediciones, S.A.
- TERMES i ANGLÉS F. (2005) **El Código de Ética. Normas básicas para su diseño en la Administración Pública**. Gestion 2000.Planeta DeAgostini Profesional y Formación. S.L. Barcelona.
- TOFFLER, A. (1997) **El cambio del poder**. Barcelona: Editorial Plaza y Janés. S.A. 6ª. Edición.
- VIDAL J.M. y PRATS i CATALA J. -coord.- (2005) **GOBERNANZA. Dialogo euro-iberoamericano sobre buen gobierno**. Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Editorial Colex. Madrid (España).
- ZICCARDI, A -coord.- (1996) **La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas**. Instituto de investigaciones Sociales UNAM. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- UVALLE, R. (2001) "Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea" en **Venezolana de Gerencia**, Año 6 - No. 14. Maracaibo: Editorial Astro Data.