

# Planificación y gestión local, una joint venture. Innovación en tecnología urbana

Ferrer y Arroyo, Mercedes\*  
Avila de Montero, Nancy\*\*

## Resumen

La desvinculación entre plan y gestión del gobierno es una de las características clave de la praxis política en Venezuela. La causa subyacente de esta práctica es la ausencia de voluntad política para asumir responsabilidades y compromisos explícitos de gestión frente a los ciudadanos. Esto explica lo que ya es ritual en Venezuela, el gobierno local carece en muchos casos de proyecto de ciudad y de indicadores de cambio para mejorar la calidad de vida urbana, que permitan evaluar su gestión ex ante, durante y ex post, es la cultura de *todo vale*. Esta praxis ha generado una crisis de confianza debido a la ausencia de reglas claras y de compromisos explícitos entre el gobierno y los ciudadanos, que ha impactado la actuación de la sociedad civil venezolana, que asume una actitud pasiva y participa poco en la elaboración y gestión de los planes urbanos. Enmarcado en estas consideraciones, en este trabajo se propone un nuevo tipo de plan, el plan de gestión local y, el método para su elaboración, en el cual la planificación-gestión participativa aparece como objetivo prioritario e, incluye dos características clave: es un proyecto colectivo que resulta de compartir liderazgos y la visión de la ciudad e, instrumento político, que expresa la actuación del gobierno local en la ciudad e incorpora el convenio de gestión, nuevo instrumento o pacto por la ciudad, que garantiza, durante su elaboración y ejecución, la participación sinérgica de la pluralidad de agentes urbanos.

**Palabras clave:** Planificación, gestión local, participación, convenio de gestión, gobierno local.

---

Recibido: 03-03-25 . Aceptado: 03-07-15

\* Profesora-Investigadora de la Facultad de Arquitectura-LUZ. Mgs. en Filosofía en Planificación Urbana Regional. Candidata a Dra. en Ciencias Políticas. E-mail: mferrer\_98@yahoo.com

\*\* Profesora-Investigadora de la Facultad de Arquitectura-LUZ. Mgs. en Filosofía en Planificación Regional. E-mail: monavl@cantv.net

## *Local Planning & Management a Joint Venture Innovation in Urban Technology*

### **Abstract**

The disconnection between plans and government management is a key feature of political practice in Venezuela. The underlying cause behind this practice is the lack of political will to assume explicit responsibilities and commitments before the city residents. This explains what is ritual in Venezuela. Local governments are unable to articulate a long-term city vision, to define criteria directed to improving the quality of life of city residents and to allow ex ante and ex post assessment of city management. It is the culture of “**anything goes**”. This practice has generated a crisis of trust due to the lack of clear rules and explicit commitments between government and citizens that has impacted the conduct of Venezuelan civil society, which often assumes a passive attitude and is reluctant to participate politically. Framed in these considerations, this paper proposes a new type of plan, a LOCAL MANAGEMENT PLAN, and the method for its formulation, where participatory Planning & Management become a main objective and a joint venture. To achieve this objective the plan has two key features; one is a collective project and political instrument, where guidelines for the conduct of local government are expressed and, includes a new instrument, the LOCAL MANAGEMENT AGREEMENT. This pact for the city, ensures the participation and the strategic association of urban agents in the formulation and management of this plan.

**Key words:** Planning, urban management, participation, management agreement, local government.

### **Introducción**

El gobierno local en Venezuela carece de instrumentos de planificación territorial que le permitan articular los procesos de planificación y de gestión urbana, así como de canales de comunicación, que viabilicen la participación institucional y ciudadana en la construcción y ejecución de estos planes. La causa fundamental de esta situación es **la desvinculación entre plan y gestión del gobierno**, que aparece como **característica clave de la praxis política en Venezuela**.

A esta situación se le han dado diferentes explicaciones, entre estas, el cuestionamiento a los planes para gestionar la coyuntura y la incertidumbre, que los gobiernos de los distintos ámbitos territoriales, local, regional

y/o nacional, no perciben los planes como instrumento necesario para el éxito de su gestión y en algunos casos los rechazan debido a la formulación tecnocrática del plan, en los que la visión política no es considerada. Por otro lado, la legislación vigente en Venezuela exige la elaboración y aprobación de planes pero no su ejecución, hay un vacío legal y de planificación en el ámbito municipal y, no existe una estructura organizativa que establezca cauces de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para consensuar un modelo de ordenación territorial válido para los distintos intereses, tanto públicos como privados en el ámbito urbano-local.

La causa subyacente de esta práctica es la ausencia de voluntad política **para asumir responsabilidades y compromisos explícitos**.

**tos de gestión frente los ciudadanos.** En este sentido, consideramos que para generar compromisos es necesario un proyecto o, visión compartida de la ciudad, que a su vez exige el conocimiento de sus problemas y oportunidades para formular vías posibles de solución. Esto explica lo que ya es ritual en Venezuela, los gobiernos locales carecen de proyecto de ciudad y de criterios o indicadores de cambio que posibiliten mejorar la calidad de vida urbana y la evaluación de su gestión ex ante, durante y ex post, es la cultura de **todo vale**. Esta praxis ha impactado la actuación de sociedad civil venezolana, que asume una actitud pasiva y no participa en la elaboración de los planes urbanos.

Esta realidad ha generado como resultado una crisis de confianza, debido entre otras cosas, a la ausencia de reglas claras de actuación y de compromisos explícitos, entre el gobierno y los ciudadanos. Otra causa de esta situación es una deficiente gestión urbanística, *los planes propugnan una transformación de la realidad que solo es posible a través de su ejecución* (MOPU, 1990), lo cual plantea la necesidad de que los planes estén concebidos desde y para la gestión. La preocupación por la gestión, es decir, por la aplicabilidad posterior de las decisiones de los planes, se relaciona con el debate urbanístico de los últimos años, que considera que *no hay plan bueno sino garantiza su gestión posterior* (MOPU, 1990).

En este sentido, al analizar el marco legal, los diferentes instrumentos de planificación urbanística existente en Venezuela y, las prácticas urbanas para construir la ciudad, se puede concluir que no satisfacen los requerimientos de la administración pública centralizada o descentralizada ni los de la sociedad, ya que, la velocidad de los cambios sociales es más rápida que la gestión de la administración

pública y como resultado las respuestas administrativas tienden a ser inadecuadas para resolver los problemas sociales y económicos que se expresan en el territorio urbano-municipal. Entonces, ¿planificar para qué? Planificar significa prever, lo opuesto a imprevisión, significa así mismo programar acciones, organizar y ordenar la realidad para mejorar la calidad de vida en las ciudades.

Para Portas (1996), la planificación es una disciplina cuyas razones fundamentales son, equidad entre las personas y garantías de vida para el futuro, es decir, sostenibilidad y, se puede considerar también como, *un sistema de intervención, estrategias, planes y proyectos, de amplio alcance*. En este contexto, planificar es prever el futuro estableciendo las estrategias y acciones necesarias para hacer frente a los problemas actuales y, los que el desarrollo ira planteando, para construir una ciudad de acuerdo a una imagen objetivo, o visión, consensualmente planteada.

La planificación urbana en Venezuela aparece como solución político-técnica, porque los problemas de los municipios y las ciudades como se perciben radica, en parte, en el hecho de que su desarrollo, en su mayoría es espontáneo sin reglas ni restricciones, como es el caso de Maracaibo, capital de la Región Zuliana (Venezuela) donde más del 60% de la ocupación urbana es espontánea.

Para enfrentar esta realidad, es necesario que la planificación urbana se convierta en la función esencial del gobierno local como institución responsable de la ciudad, lo que conlleva a la concepción de la elaboración y gestión de planes urbanos como cuestión de voluntad política, aspecto fundamental para superar los problemas de gobernabilidad, económicos y sociales.

De esta manera la planificación tiene en el ámbito social municipal su más inmedia-

ta aplicación, con un doble sentido: político-técnico, en cuanto planifica y concreta los aspectos de ordenación y desarrollo urbano, es decir, programa y gestiona las condiciones en que se llevará a cabo dicha ordenación y, jurídico, en cuanto es el instrumento a través del cual se define y concreta el contenido normal del derecho de propiedad.

Al respecto, De las Rivas Sanz (1996:11) plantea que, *la planificación urbanística es una tarea no sólo imprescindible en la transformación de las ciudades, sino una actividad reflexiva y crítica capaz de pensar, en sentido amplio y con vitalidad y eficacia nuestras ciudades* y, Alvarez Mora (1996), corrobora este planteamiento al expresar, *para pensar la ciudad, la herramienta por excelencia es el planeamiento urbanístico*. Pensar la ciudad ¿para qué?, para mejorar la calidad de vida urbana, que es el compromiso básico del plan si entendemos la ciudad como espacio para la acción y de vida de los ciudadanos y, según Steiner (en De las Rivas Sanz, 1996: 17), *la planificación es una disciplina cuyas razones fundamentales son la equidad entre las personas y garantías de vida para el futuro*.

En este sentido y según Ferrer (1995), la realidad venezolana demanda un nuevo tipo de planes donde la planificación-gestión participativa aparece como objetivo prioritario y, cuyas características que determinan su contenido pueden resumirse en dos, la primera, el Plan como proyecto colectivo e instrumento político, donde se expresa la futura actuación del gobierno local, base y referencia de toda la actuación pública y privada. La segunda, el plan responde a una preocupación prioritaria por la gestión e incorpora procedimientos que intentan contrarrestar el urbanismo heredado. Un tercer aspecto debe incluirse en estos nuevos planes, el CONVENIO DE GESTIÓN

que proponemos, como instrumento que garantiza la participación y asociación estratégica de los agentes urbanos en la elaboración del plan y en la construcción de la ciudad.

A partir de las consideraciones anteriores el trabajo se estructura en cuatro partes. En la primera, se describen los cambios contextuales que se han producido en Venezuela en los últimos años relacionados con la reforma del Estado que han dado paso a la descentralización y promoción de la participación ciudadana, en la segunda parte, se sintetizan las características de la planificación urbana en el país a partir de dos escenarios, actual y emergente, en la tercera, se describe el convenio de gestión propuesto, que asume la planificación y gestión participativa como joint venture y, en la cuarta parte de reflexión final, se presentan las conclusiones en clave estratégica.

**1. Cambios contextuales** Desde los 80 y, con diferente intensidad, Venezuela transita por un proceso de Reforma del Estado, cuyo objetivo básico ha sido modernizar y hacer más eficiente la gestión pública. Según Bresser (1997), *la crisis del Estado impuso la necesidad de reconstruirlo y, la globalización, hizo necesaria la redefinición de sus funciones*. La reforma del Estado, en Venezuela, intenta dar respuesta a dos tipos de problemas: económicos y políticos. En respuesta al primero, surge la búsqueda de patrones de eficiencia en el uso de los recursos y en la gestión de los servicios públicos que el Estado presta o financia y, que son exigidos por la globalización, que impuso a los países y a sus empresas un alto grado de competitividad.

La respuesta al segundo, se relaciona con la aparición y ampliación *de una esfera pública no estatal* que impulsa el desarrollo de la democracia participativa y exige *que la toma de decisión sea el resultado del debate público y, de la creación del consenso de las*

mayorías, es decir, *de decisiones tomadas en el ámbito democrático* (Bresser en Cunill, 1997: 11). La reforma del Estado y la globalización convergen en la búsqueda de la eficiencia del Estado, que implica mejorar el desempeño de la gerencia pública, incrementar su capacidad de gestión y abrir espacios para la participación ciudadana, a través de la descentralización.

Según De la Cruz (1992), una de las causas de la deslegitimación de la democracia y de la disminución de la gobernabilidad en Venezuela, es la indefensión que la población siente ante el Estado. Frente a ésta situación el Gobierno de Venezuela creó en 1985 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), integrada por representantes de los diversos partidos políticos, gremios, asociaciones empresariales y sindicales, universidades y agrupaciones ciudadanas, con el objeto de revisar y proponer la reestructuración de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad venezolana. La conclusión más importante a la que llegó la COPRE, dice De la Cruz (1992), es que, las dificultades de legitimación del sistema político obligaban a la profundización de la democracia, para lo cual se propusieron elecciones directas de gobernadores de Estado y Alcaldes y, un sistema electoral nominal para los concejales, que incrementó su responsabilidad personal frente a los electores.

Estas propuestas, correspondientes a la primera ola de reformas en Venezuela, fueron la base de la descentralización y se transformaron en leyes que permitieron la elección directa de gobernadores y alcaldes desde 1989. Para Levine et al (1996), la crisis de la democracia en Venezuela ha generado nuevas demandas al sistema político y a las instituciones, dirigidas a reconstruir la legitimidad política a partir de **una mayor participación de**

**la sociedad civil en la toma de decisiones**, una menor influencia de lo político en la vida cotidiana y mejores respuestas a la crisis económica.

Según Cunill (1997), la reforma del Estado implica un cuestionamiento a su centralidad y a su vulnerabilidad como Estado de compromiso. El nuevo Estado debe ser eficiente y uno de los mecanismos para dar respuesta a este requerimiento es la privatización y la **descentralización**. En Venezuela, la reforma del Estado, asume la descentralización político - administrativa como fortalecedor institucional de la democracia (Maingón y Patruyo, 1996) y como proceso, a través del cual el Estado se hace más eficiente al trasladar las competencias a espacios y actores, como los gobiernos locales, que pueden dar respuestas más rápidas y acertadas a la comunidad aplicando el principio de subsidiariedad.

En cuanto a la descentralización, en 1995 la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, CORDIPLAN, (desde el 2000 Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD), plantea en el IX Plan de la Nación que, *el desafío principal del país es perfeccionar la descentralización hacia los municipios y redistribuir el poder para transformar lo estatal en asunto público, donde la toma de decisión se produce en un ambiente plural y flexible que articula la voluntad colectiva, sin arriesgar el orden democrático, para promover la acción concurrente y la responsabilidad solidaria para el beneficio social.*

Según CORDIPLAN, la cercanía de los ciudadanos a los gobiernos locales constituye un marco propicio para que, el proceso de transferencia de competencias, genere nuevas formas de asociación para compartir la gestión pública. El proceso de descentralización fortalece la autonomía municipal y, viabiliza la concertación y participación política de los

ciudadanos en la elaboración y gestión de los planes, única vía para que la democracia se perfeccione.

En ese sentido, uno de los objetivos de este Plan es profundizar el proceso de descentralización de la gestión urbana, delimitando claramente las funciones de los distintos niveles territoriales de gobierno. En este contexto, la eficiencia del Estado, se asume como estrategia para generar *un nuevo estilo de gestión pública más participativo y garantizar una acción coordinada y eficaz, entre los tres niveles de gobierno y los particulares, para profundizar el proceso de descentralización hacia los municipios* (CORDIPLAN, 1995). La descentralización política - territorial se puede asumir como redistribución territorial del poder o traslado de competencias a ámbitos más reducidos, en el caso de este trabajo el municipio, para acercar la toma de decisión al ciudadano, principio de subsidiariedad, lograr una gestión local eficiente y fortalecer la autonomía municipal.

**La descentralización**, como política contra el centralismo en Venezuela, es uno de los aspectos claves para explicar la configuración territorial inicial sobre la cual se implantan las transformaciones progresivas resultantes de la globalización de la economía, la incapacidad de articulación del país desde el centro y la emergente competitividad de otros espacios. El Estado ha reducido su injerencia, lo que ha permitido a las fuerzas regionales y municipales recobrar la dirección de procesos económicos, sociales y políticos que remiten a un juego del mercado social más intenso. La apertura del mercado lleva forzosamente a una reducción del Estado, a un cierto *laissez faire* territorial, que facilita la competencia entre los distintos gobiernos del territorio y fortalece el gobierno local (Hiernaux, 1995).

Relacionado con lo anterior Castells (1998) plantea que, el Estado Nación se encuentra atrapado entre *las exigencias contradictorias de la operatividad global y la legitimidad nacional (demandas ciudadanas)* y, en consecuencia, necesita relegitimarse a través de la descentralización, es decir de lo local en un mundo globalizado. Esta realidad se constituye en una de las paradojas de este fin de siglo, **el relanzamiento de lo local en la era de lo global**. Los gobiernos locales presentan una mayor flexibilidad para adaptarse y negociar con los flujos globales, tienen una relación más fluida con los ciudadanos y, mayor capacidad de intervención coordinada, con los distintos ámbitos de gobierno del territorio y es en el ámbito local donde la participación adquiere sentido. La proximidad entre el gobierno local y los ciudadanos permite un control social más transparente, refuerza la oportunidad de participación política y, por lo tanto, de relegitimación del Estado/Nación.

La participación ciudadana en la gestión local, según Piedrahita (1993) es *una forma de participación política, no institucional, que permite vincular los procesos de democratización y descentralización con la gestión urbana-municipal*. Cunill (1997), plantea que *solo tiene sentido la participación política, si se entiende como participación en el poder político*, por eso la importancia de establecer canales de comunicación para viabilizar **una participación ciudadana efectiva** e incrementar la sustentabilidad del plan urbano. Los rasgos más importantes de la inclusión de la participación en las nuevas tendencias, son tres según Cunill: primero, el involucramiento del ciudadano en actividades de gobierno organizadas alrededor de los servicios públicos, en particular los sociales; en segundo lugar, el sujeto convocado a participar es el usuario del servicio y, en tercer lugar, el mo-

delo invocado es el de *participante administrativo, o control de los consumidores*.

Para Cunill, en este modelo la participación ciudadana, como medio de consulta para el desarrollo de políticas, adquiere un rol marginal. *La participación implica la apropiación del ámbito de la toma de decisiones para la convivencia colectiva* y, supone de acuerdo a CORDIPLAN, un esfuerzo colectivo para que, a través de la participación organizada, se concrete el consenso alrededor del proyecto de país socialmente formulado. La visión propuesta en este Plan es, una sociedad más solidaria, en la cual se integran la justicia social, la libertad y el respeto por la naturaleza para asegurar sostenibilidad y una mejor calidad de vida, es decir, una sociedad donde existe un equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental.

El IX Plan plantea así mismo, cambiar la actitud paternalista del Estado frente al ciudadano para que asuma un rol protagónico en la solución de sus problemas y un papel más activo como sujeto del desarrollo. Este planteamiento es clave para lograr el cambio de la praxis política y social en Venezuela, para estimular la participación ciudadana individual o colectiva y compartir la gestión urbana.

En coherencia con este planteamiento el Gobierno Nacional en 1996, a través del Programa para la Gestión de Ciudades Intermedias (PROGECI), elaboró un Manual para la Formulación de Planes de Gestión Local (Guevara y Fernández, 1996). Según estos autores el Plan de Gestión Local, PGL, es una nueva manera de abordar la planificación y gestión a nivel municipal que se fundamenta en la participación, la focalización de la acción y la programación en detalle, para fortalecer el gobierno local. El concepto de plan de gestión urbana que asumimos en este artículo es el concepto amplio que comprende, *el pro-*

*ceso completo de producción de lo urbano, se inicia con la formulación, redacción, tramitación y aprobación de los Planes Urbanos y se desarrolla con su ejecución* (Ferrer, 1993; Ayuntamiento de Madrid, 1996).

Por otro lado, según la CEPAL (1995), la gestión urbana es el conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad, es la articulación de recursos humanos, financieros, organizacionales, políticos y naturales para construir la ciudad y satisfacer las necesidades individuales y colectivas de los distintos sectores de la población. Uno de los objetivos más importantes de la gestión urbana es mejorar la calidad de vida y, el bienestar de la población, a partir del incremento de la productividad y eficiencia urbana. Esto implica asumir la ciudad como espacio competitivo, de consumo y gestión, con una imagen que sirve para atraer inversiones (marketing urbano).

A partir de 1999 en Venezuela se inicia una segunda ola de reformas o, *revolución bolivariana*, que se ha concretado en su primera fase en la redacción de la Constitución del 99 y, en la ampliación de la democracia de acceso, pero no ha implicado, el desarrollo de mecanismos de participación que permitan **escuchar la voz de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas** (Font y Gomá, 2001), ni su concreción en una democracia deliberativa o dialogante. Para lograr esta transformación es necesaria, voluntad política y que la sociedad pase del mundo de la obediencia a un mundo de responsabilidad (Crozier, 1997), es decir, es necesario un cambio cultural en Venezuela que permita el ejercicio de la pluralidad y de una *ciudadanía plena* (González, 2001).

En el marco de esta segunda ola de reformas, en 1999 MINDUR hoy MINFRA, inició el Proyecto: *Acuerdo Básico Ciudad 2000*, que tenía previsto realizarse en 111 centros

poblados con una población de 1.092.726 habitantes, que representan respectivamente el 0,54% de los centros poblados del país y el 1,14% de los habitantes. Este proyecto formaba parte del Programa Ciudad 2000, la Democratización del Territorio, cuyo objetivo era superar los desequilibrios territoriales del país, haciendo posible la desconcentración territorial, mediante el Plan P.A.I.S. que esta dirigido a la habilitación de un sistema de ciudades productivas (saraos y saraitos) en las regiones periféricas, para lograr la ocupación democrática, armónica y eficiente del territorio en función del bienestar social, la prosperidad económica y, en equilibrio con el ambiente (MINDUR, 1999:1).

Según MINDUR, el logro de este objetivo nacional, en un plazo de cinco (5) años, incluye dos supuestos: **1.** Acabar con las prácticas y políticas públicas que propenden a la dispersión de recursos del Estado y **2.** Generar un proceso de transformación cultural para dar cuerpo al proceso de creación del **Poder Constituyente** y, articular políticas y recursos en un mismo eje. Para lograr este propósito es necesario según MINDUR (1999:2): construir el consenso entre el Estado y la Sociedad y, articular las políticas públicas, (nacionales, regionales y locales) y los recursos del Estado sobre un mismo eje, Oriental, Occidental y Orinoco-Apure. En este sentido ABC 2000 ha sido concebido por MINDUR, hoy Ministerio de Infraestructura, MINFRA, como, plataforma para iniciar un proceso de **cambio participativo** que se apoya en herramientas propias de la planificación estratégica.

En este sentido y, según el Fondo Inter-gubernamental para la Descentralización - FIDES- (en El Nacional, 2000), la descentralización es un proceso complejo pero beneficioso, aun en un país desordenado territorialmente como el nuestro. Como salida al desor-

den territorial - distribución desequilibrada de población y actividades económicas en el territorio - el gobierno nacional a través del Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD, que sustituye a Cordiplan, ha diseñado un Plan Desconcentrador o de Descentralización Desconcentrada que, es un proyecto dirigido a viabilizar el paso de una descentralización concentrada a una estrategia de descentralización desconcentrada, que se sirve de la descentralización para aprovechar las potencialidades del país y lograr una distribución más sostenible y equilibrada de las actividades productivas, las inversiones y la población en el territorio nacional (El Nacional, 2000:10).

Los ejes de la desconcentración planteados son tres: el Occidental MARACAIBO-GUASDUALITO, el eje Oriental, MARGARITA-CIUDAD GUAYANA y el eje, ORINOCO-APURE. Esta estrategia del gobierno nacional, para el FIDES y el Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD (El Nacional, 2000:10), organismo que coordina el proyecto, ofrece una respuesta al crecimiento económico, la equidad social y a la protección ambiental de forma que coordinar y propiciar la compatibilidad de los requerimientos de las municipalidades y de los estados con los de la nación. Para el FIDES, no puede concebirse el desarrollo económico y social de un país separado de su planificación territorial, pues ella determina las potencialidades económicas de las regiones, entre otros aspectos.

Para el MPD la desconcentración del país es un proceso dirigido a la modificación del patrón de poblamiento, inversión, distribución y recaudación que sólo es concebible a largo plazo. En este contexto, el MPD destaca que Venezuela tardó más de cincuenta años para pasar de un 80% de población rural a inicios de siglo a un 80% de población urbana en la actualidad, esta política forma parte del Proyecto



Nacional de largo plazo y la estrategia para alcanzarlo se sustenta en los tres ejes territoriales de desconcentración antes mencionados, que conformarán una nueva ordenación del territorio y en la difusión de la actividad productiva en las zonas más idóneas, con objeto de fijar en ellas un mayor volumen de población garantizándole unas condiciones de vida dignas.

En este contexto, el gobierno nacional asume la ordenación territorial como política de Estado, al identificar como problema fundamental del país la ausencia de planificación territorial en el diseño de las políticas públicas, lo cual según el Ministerio de Planificación (MPD), ha generado un proceso de ocupación territorial con marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades productivas en un número reducido de ciudades, dejando desatendido el resto del territorio. Para el MPD, esta asimétrica ocupación del territorio nacional, restó dinamismo a la provincia y creó graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades. Para solventar esta situación el gobierno desde 1999, señala la necesidad de compatibilizar tres elementos en la gestión urbanística: calidad de vida, ambiente y desarrollo. Ante esta realidad el MPD plantea la profundización del proceso de descentralización mediante una estrategia de desconcentración. En este sentido, el Plan Zamora (MPD, 2000), propone tres acciones: 1ª. La conformación de los tres ejes de desconcentración antes mencionados, el Occidental, el Oriental y el Orinoco - Apure, 2ª. La reactivación de las Corporaciones de Desarrollo Regional, brazo planificador y ejecutor de la política nacional en las regiones y, 3ª. El inicio de los Planes Regionales de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo Regional coordinado por las corporaciones regionales.

Esta estrategia global tiene seis (6) dimensiones según el Plan Zamora del MPD (2000): Una **dimensión territorial**, basada en la definición de unos ejes de desarrollo y del sistema de ciudades que debe articularlos y polarizar el crecimiento de la población, así como la infraestructura de comunicaciones, que contribuya a generar las condiciones favorables a la inversión privada y que, los ponga en relación entre sí y con el resto de la nación. Una **dimensión económica** o productiva, que busque el aumento y la diversificación de la producción del país y, en lo posible, de la región que soporte la población, con objeto de incrementar el poder adquisitivo y procurar mayores oportunidades de empleo.

Una **dimensión social**, que procurará un mayor bienestar y calidad de vida a los habitantes de la red de centros poblados ubicados en los ejes de desconcentración, impulsando el mejoramiento de los servicios públicos tales como sanidad, educación, vivienda e, infraestructura urbana. Una **dimensión ambiental**, en su doble vertiente de protección del patrimonio natural y de factor cada vez más importante para el desarrollo económico y social en las sociedades avanzadas en un contexto de desarrollo sostenible.

Una **dimensión institucional**, que contempla el proceso de descentralización no sólo como un argumento político, de acercar la toma de decisiones sobre su futuro a los ciudadanos, sino, también, como la apuesta decidida por la participación de sus representantes institucionales en la orientación del desarrollo de su territorio más cercano. Y finalmente una **dimensión internacional**, especialmente importante para la seguridad, la integración con Latinoamérica y las relaciones con el resto del mundo.

Es importante destacar que esta propuesta del MPD retoma la política formulada

en el primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) de 1983, que proponía consolidar y controlar el crecimiento en las ciudades grandes y, estimularlo en las ciudades intermedias. A pesar de haber transcurrido 27 años Venezuela ha avanzado poco en ese sentido, más bien, este modelo se ha consolidado debido a la crisis económica y social, que se expresa para Lope Mendoza, presidente de la Confederación Venezolana de Industriales, CONINDUSTRIA, en un rezago en la economía que se refleja en poca generación de empleo, la paralización de las inversiones en el sector industrial, que funciona al 51% de su capacidad, en el desempleo del 14,5% y, el crecimiento que será menor al previsto por el gobierno (Panorama, 2001).

## **2. Características de la planificación territorial y urbana en Venezuela**

Ocho aspectos caracterizan la planificación territorial y urbana en Venezuela. Primero es la desvinculación entre planificación y gestión urbana y entre estos procesos y la formación de políticas; segundo, la ausencia de participación ciudadana en el proceso de planificación y en la formación de políticas públicas e, inexistencia de canales permanentes que permitan la participación institucional y ciudadana, (ex antes y durante y ex post), en el proceso de planificación y gestión urbana. Es importante señalar que la aprobación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, CLPP, por la Asamblea Nacional en el 2002, posibilita la participación ciudadana en la elaboración de Planes Presupuestos Locales una vez que estos Consejos se implementen. En este sentido, la Alcaldía de Maracaibo (Venezuela) ha elaborado y aprobado la

ordenanza respectiva y ha iniciado su puesta en práctica.

Tercero, desvinculación entre la planificación territorial-urbana y la planificación económico-social (desvinculación entre Planes Territoriales y Planes de Desarrollo).

Cuarto, yuxtaposición de competencias en el ámbito local, entre dos actores de la administración pública, nacional y local, MINFRA y el Municipio, que impacta la autonomía del gobierno de las ciudades en la formulación y ejecución de políticas urbanas.

Quinto aspecto, lógica voluntarista, jerárquica, vertical y en cascada de los planes, características del paradigma burocrático de gestión de la estabilidad, donde la retroalimentación esta negada. Coincidimos con Portas (1996) cuando señala que es necesario *establecer un diálogo entre instrumentos de intervención urbana para sustituir las relaciones de dependencia jerárquica y en cascada, porque están obsoletas*. Sin embargo, el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación aprobada por la Asamblea Nacional en el 2001, refuerza el carácter centralista y voluntarista de la planificación en Venezuela y la dependencia jerárquica y en cascada de los planes.

Sexto, excesiva uniformidad de los instrumentos de planificación que no consideran las características diferenciales de las ciudades.

Séptimo, inexistencia de un Plan de Ordenación Municipal, que permita la gestión de la totalidad de ese ámbito territorial y apoye su autonomía política-institucional y financiera y, octavo aspecto, consideración marginal de los aspectos ambientales en los planes urbanos. San Martín (citado por De las Rivas Sanz, 1996: 14), señala que, *el control del crecimiento de la ciudad es el factor clave de una política medioambiental en la cual, el desarrollo económico urbano es parte de una es-*

*trategia que a la vez que protege el espacio agrario conserva la naturaleza e, incide en los aspectos infraestructurales que soportan la calidad final del proceso de urbanización, asumida como calidad ambiental.* En el Cuadro 1, se señalan y comparan estos ocho aspectos, a partir de dos escenarios, actual y emergente.

### 3. Planificación y gestión urbana participativa, una joint venture

A partir de las características anteriores nos preguntamos ¿Cómo impactar positivamente la calidad de vida en las ciudades y, qué hacer, para que los diferentes actores participen y asuman-ejecuten los planes urbanos? La solución parece estar en la planificación urbana concebida como proceso, “*afirmación cogestionada - que combina democracia directa de participación voluntaria, con la representación política*” (Genro en Bresser, 1997) y, proyecto de futuro de la ciudad colectivamente aceptado y, “*propuesta efectiva y realizable, donde confluye urbanismo y economía en una misma dirección flexibilizadora*” (Trullen en Brugué y Gomà, 1998). Es necesario en síntesis un nuevo tipo de plan, el PLAN DE GESTIÓN LOCAL, que asumimos como plan de participación y gestión e, instrumento de ordenación y desarrollo económico integral, pieza clave a través de la cual se pueden concretar los aspectos básicos para la actividad urbanística y la participación ciudadana. Las características que determinan el contenido de este nuevo plan según Ferrer (1995) son cuatro:

1. Es el **Plan de Gestión del gobierno local**, base y referencia de toda actuación pública y privada en ese ámbito territorial.
2. Es un **Plan de Participación** que, responde a una preocupación prioritaria por la

articulación de los procesos de planificación-gestión participativa en un marco más pluralista de actores, intereses e interacciones.

3. Es el **Proyecto de Ciudad**, es decir, la expresión democrática de lo que la ciudad debe ser porque plantea su futuro en forma coherente y colectiva. El contenido proyectual del Plan, referido a VISIÓN COMPARTIDA de la ciudad, estimula la acción colectiva y, como proyecto de ciudad, es el gran instrumento de intervención sobre el espacio urbano. Para Portas (1996) significa “*dotar a los planes de oportunidades ya que el proyecto se construye sobre la certeza, mientras que el plan como visión de largo plazo, responde a la incertidumbre*”.
4. Asume la **Planificación y Gestión Urbana como joint venture**, es decir, como actividades integradas y, como proceso abierto, interactivo y proactivo de negociación coordinada y continua entre los diferentes actores urbanos con varios objetivos entre los que destacan: seleccionar por consenso vías para solucionar problemas, construir oportunidades, mejorar la calidad de vida y la competitividad de las ciudades.

Este nuevo proceso de planificación y gestión participativa, joint venture, que integra la gestión urbana con la intervención social, a través del marketing urbano, genera nuevos métodos y prácticas urbanas que viabilizan el proceso de construcción colectiva de la ciudad, todo lo cual de acuerdo a Ferrer (2003), amplía el capital político del alcalde, su legitimidad y, en consecuencia, la gobernabilidad democrática.

El objeto general de este proceso es lograr la viabilidad política, institucional, social-cultural y financiera del plan urbano y,

**Cuadro 1**  
**Escenario Emergente de Planificación y Gestión Urbana en Venezuela**

Escenario Actual	Escenario Emergente
1. Desvinculación entre planificación y gestión urbana y entre estos procesos y la formación de políticas públicas urbanas.	– El PLAN de GESTIÓN LOCAL, instrumento para la formulación y ejecución de POLÍTICAS PÚBLICAS y URBANAS
2. Ausencia de participación e inexistencia de canales para la participación plural de los agentes urbanos en la gestión urbana y en la formación de políticas públicas.	– FORTALECIMIENTO de la PARTICIPACIÓN LOCAL en un marco democrático, flexible y plural. COMITÉ DE GESTIÓN y/o CLPGU y CONSEJOS de GESTIÓN PARROQUIAL.
3. Desvinculación entre los planes territoriales y urbanos y la planificación del desarrollo o económica - social.	– NUEVO MARCO TEORICO, LEGAL e INSTITUCIONAL que integra la ORDENACIÓN TERRITORIAL-URBANA y el DESARROLLO ECONOMICO - SOCIAL (Ferrer, 1995).
4. Yuxtaposición de competencias entre 2 actores, Nacional – Ministerio de Desarrollo Urbano y Local, el Municipio.	– AUTONOMIA MUNICIPAL, concertación entre los tres ámbitos de gobiernos del territorio, local, regional y nacional en la ciudad
5. Dependencia jerárquica, vertical y en cascada de los planes territoriales y urbanos, el proceso de retoolimentación esta negado.	– NUEVA CONCEPCIÓN de la <b>Planificación y Gestión Urbana Participativa</b> como JOINT VENTURE. Proceso abierto, flexible, interactivo y proactivo de negociación coordinada y continua entre actores urbanos.
6. Excesiva uniformidad de los instrumentos legales, no considera las características heterogéneas de las ciudades.	– PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA como proceso DE REGULACIÓN VARIABLE (Portas, 1997).
7. Inexistencia de un Plan Territorial Municipal.	– PLAN DE GESTIÓN LOCAL.
8. Consideración MARGINAL de los aspectos ambientales en los planes urbanos.	– Asunción del DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE (conservación, rehabilitación y puesta en valor del ambiente URBANO) como potenciador de la competitividad de la ciudad.

Fuente: Ferrer, 2003, a partir de Ferrer 1995 y Ferrer y Avila 1997. Nota: CLPGU= Consejo Local de Planificación y Gestión Urbana.

los objetivos específicos son dos, compatibilizar las expectativas de los actores sociales con las propuestas del PLAN y establecer patrones de conducta nuevos para inducir a la toma de decisión en forma colectiva y compartida,

es decir, planificar y aprender colectivamente haciendo y a partir de la experiencia. La movilización y ampliación de la *confianza activa* (Fukuyama, 1996; Guidens, 1998), a través de la participación democrática y sinérgica de los

actores, para que sean corresponsables en la ejecución del plan, constituye la garantía de éxito del proceso y plan propuesto.

El Plan de Gestión Local, PGL, propuesto, “*se estructura y considera cuatro Momentos o fases, en los procesos de viabilización del Plan y de construcción de la Ciudad*” (Ferrer, 1995). Los cuatros Momentos están estrechamente vinculados a las fases del Plan que se viabiliza (Cuadro 2). Los tres primeros se vinculan a las fases de, comunicación o campaña divulgativa y de propuesta del plan a las instituciones y la comunidad, la organización de la participación de los actores para identificar las necesidades de los ciudadanos y las oportunidades de la ciudad, el diseño de la Visión Compartida de largo plazo de la ciudad y la formulación del Convenio de Gestión, es decir, se refieren a la construcción concertada del plan entre los diferentes actores. El cuarto Momento, se relaciona con la fase de ejecución, control y seguimiento del plan, es decir, la construcción de la ciudad.

Otro aspecto clave para asumir el Plan de Gestión Local como resultado del esfuerzo colectivo de diseño de futuro es crear cauces para estimular, promover y canalizar la vitalidad participativa (potencial) de los ciudadanos y sus instituciones, durante el proceso ex-ante, durante y expost de la elaboración-gestión del plan.

Con este objetivo, proponemos la creación y conformación del COMITÉ DE GESTIÓN LOCAL (Ferrer y Avila, 1997), como nuevo mecanismo permanente de participación intergubernamental y, de la sociedad civil, para la gestión local. Por otro lado, para que la administración pública local pueda asumir las responsabilidades que exige un esquema de gobierno descentralizado y participativo es necesario elevar su capacidad de gestión y, en este sentido, la estrategia debe

orientarse a generar una “*nueva cultura de gestión pública*” (Crozier, 1997) y, postburocrática, que garantice la gobernabilidad, es decir, la acción coordinada y eficaz, de los tres ámbitos de gobierno y de la sociedad civil en la ciudad. Los CLPP que Ferrer (2003), propone que se transformen en Consejos Locales de Planificación y Gestión Urbana, para lograr los fines propuestos en este trabajo, deberán asumir los principios propuestos para el Comité de Gestión.

### **3.1. El convenio de gestión local: estrategia para la participación colectiva**

El Plan de Gestión que proponemos, incluye la elaboración y firma de un **Convenio de Gestión Local**. El Convenio es un documento abierto y flexible elaborado por los actores urbanos durante el proceso de formulación y reformulación del plan y, donde se expresan e incluyen las acciones estratégicas requeridas para dar respuesta a las necesidades ciudadanas, incrementar la competitividad de la ciudad (construir oportunidades) y atraer inversiones. La firma del Convenio de Gestión concreta el compromiso y la corresponsabilidad de los agentes urbanos con el Plan y garantiza su éxito, es decir, sella el acuerdo o pacto entre la pluralidad de actores que acuerdan asociarse estratégicamente en *est* joint venture. El Programa de Actuaciones Urbanísticas (PAU, Art.29 de la LOOU) forma parte del Convenio de Gestión, que se construye con la participación de los actores urbanos, durante el proceso de viabilización del Plan.

El Convenio de Gestión se elabora a partir de un proceso participativo, continuo y dinámico, mediante el cual el PGL, desde su propuesta como proyecto a los ciudadanos y, durante todo el proceso de elaboración, con-

**Cuadro 2**  
**Plan de gestión local, método, objetivos y actores (propuesta)**

<b>Momentos</b>	<b>Objetivos Estratégicos del PLAN DE GESTIÓN URBANA</b>	<b>Actores</b>
<b>I. CONSTRUIR LA VIABILIDAD AL PLAN (elaboración* del PGL)</b>		
Momento 1 Comunicación y organización de actores	1.1. Proponer, a los actores locales, la elaboración del Plan compartiendo LIDERAZGO y ESFUERZO (democracia dialogante). - Comunicación de la imagen de la ciudad y acciones propuestas en el Plan de Gobierno del Alcalde e impactos o cambios esperados en la calidad de vida. 1.2. Organizar a los actores locales para participar en el Plan. - Identificación de necesidades ciudadanas y oportunidades de la ciudad. - Ejecución de las decisiones (políticas) y acciones tomadas concertadamente.	Políticos Instituciones Sociedad Civil (organizada y no organizada) ONGs Otros
Momento 2 Formulación compartida de la VISION de la ciudad	2.1. Formular la VISIÓN ESTRATÉGICA COMPARTIDA de la ciudad. - Selección, entre los actores urbanos, del escenario objetivo de la ciudad y formulación de las políticas públicas y urbanas. - Ejecución de las decisiones y acciones tomadas concertadamente.	Comité de Gestión CLPGU
Momento 3 Construcción y de Consensos: PACTO POR LA CIUDAD	3.1. Formular el CONVENIO DE GESTIÓN LOCAL (PAU). - Contrastación de la VISIÓN con necesidades y oportunidades locales. - Propuesta de acciones estratégicas para lograr la VISIÓN. 3.2. Elaborar y firmar el CONVENIO DE GESTIÓN LOCAL. - Proceso de construcción y de-construcción de consensos. - Ejecución de las decisiones (políticas) y acciones tomadas concertadamente.	Comité de Gestión CLPGU
<b>II. CONSTRUIR LA CIUDAD (ejecución* del PGL)</b>		
Momento 4 Control y seguimiento del PGL	4.1. Ejecutar el CONVENIO DE GESTIÓN LOCAL y los acuerdos. - Evaluación y reformulación del Plan con los actores locales. - Nuevos acuerdos y acciones políticas. - Ejecución de las decisiones y acciones (políticas) tomadas concertadamente.	Comité de Gestión CLPGU

Fuente: Ferrer M. elaboración propia 2001. \* En las dos etapas se formulan y ejecutan las acciones de corto plazo, tomadas concertadamente.

trol y seguimiento, se formula y gestiona con la participación de los actores urbanos para lograr un plan que surge del consenso y compromiso con factibilidad política, institucional, social-cultural y económica.

En este sentido, se transforma el concepto de planificación urbana que asumimos como proceso abierto de negociación y gestión coordinada y continua, entre diversos actores para seleccionar por consenso vías para resolver los problemas urbanos y, plan de participación, donde se incorporan y expresan las acciones consensuadas, necesarias para que la ciudad y sus habitantes dispongan a futuro de una mejor calidad de vida. La concepción de este modelo de planificación permite conformar un sistema de toma de decisiones continuo (coyuntura) interactivo y flexible y, anticipar la resolución de problemas y dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos, es decir, posibilita el diseño y ejecución de Convenios de Inversión entre los tres ámbitos de gobierno del territorio y los particulares para construir la ciudad.

Según Ferrer y Avila (2000), el CONVENIO DE GESTIÓN incluye tres tipos de acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida: a. acciones para organizar a los actores urbanos y conformar estructuras organizativas que operativicen el Convenio de Gestión, b. acciones para consolidar y hacer competitiva la ciudad, relacionadas con la potenciación de la base económica y su posicionamiento en la red de ciudades y, c. acciones de mejoramiento de la dotación de servicios de equipamiento urbano e infraestructurales.

#### 4. Conclusiones en clave estratégica y escenográfica

Se presentan dos conclusiones básicas, en la primera, se plantean las estrategias clave

para concretar la propuesta y, en la segunda, se reflexiona sobre la tensión existente entre los dos escenarios emergentes planteados en el punto 2 de este trabajo, el proyecto ABC 2000 y el Plan de Gestión y Participación Local. En relación con la primera conclusión, dos estrategias son clave para lograr los cambios y, que el plan urbano, sea un PLAN DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN LOCAL.

La primera estrategia es aprovechar el proceso de reformas para modificar el marco legal y, la segunda, es asumir como enfoque y método del Plan, la planificación estratégica renovada, que integra aspectos de calidad total y de marketing urbano y, el paradigma postburocrático, como opción organizativa y modelo de gestión. La combinación y trasvase de estos métodos y prácticas de planificación estratégica renovada y de marketing urbano, *modelo avanzado de planificación territorial e instrumento de gestión de las ciudades con enfoque empresarial*, hace factible la **planificación y gestión participativa**” (Precedo, 1993 y 1996).

La planificación estratégica asume el diseño del Plan como un acto fundamentalmente político. Es un esfuerzo ordenado para producir decisiones y acciones dirigidas a lograr la VISION COMPARTIDA o Imagen Objetivo de la ciudad entendida como, evidencia visible de las prioridades y compromisos de la ciudad o como, *toma de posición frente al entorno con dos fines, para que la ciudad destaque de sus competidores y para facilitar la asignación de prioridades a las diferentes estrategias* (Fernández Güell, 1998).

Es un método para la toma de decisión en un entorno de incertidumbre, que permite introducir cambios en el transcurso de su implantación y estimular el pensamiento estratégico de la ciudad. Facilita la convergencia de lo deseable (normativo) con lo posible (estratégico). Contribuye operativamente a la rápi-

da toma de decisión, negociada o por consenso y, ayuda a la administración local a tomar decisiones bajo presión, ante la necesidad de distribuir el presupuesto municipal entre múltiples requerimientos.

A partir de este enfoque asumimos **la planificación urbana como proceso abierto y de negociación entre diversos agentes sociales para seleccionar por consenso vías para responder a las necesidades de los ciudadanos y construir oportunidades**. El objetivo es programar acciones orientadas a atender, con la participación de la municipalidad, la población residente y las distintas organizaciones locales, las necesidades y requerimientos de la población a corto, mediano y largo plazo.

La estrategia sirve como instrumento para buscar consenso sobre la necesidad de solucionar determinados problemas, alcanzar los objetivos planteados y ejecutar las acciones programadas. La planificación estratégica o marketing político es más adecuada para la toma de decisiones de política al permitir la identificación de vías y salidas alternativas, facilitar acuerdos previos a la elaboración y adopción de una acción concreta y anticipar la viabilización del Plan.

La planificación estratégica facilita la comunicación, estimula la participación, acomoda intereses divergentes, ayuda a ordenar la toma de decisión, garantiza una mejor gestión de las mismas y se apoya en el análisis de la viabilidad. Según Gomà y Brugué (1998), *los actores políticos interactúan en función de intereses, ideas y valores y, lo hacen, bajo distribuciones cambiantes de recursos de poder y bajo reglas de juego más o menos formalizada*". En este sentido, el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN, 1984) plantea que hay cinco tipos de limitaciones que debe enfrentar el planificador: de poder político, de

recursos económicos-financieros, de carácter social-cultural, de carácter institucional y las generadas por la resistencia al cambio. En consecuencia, la viabilidad de los planes, proyectos o acciones, se construye considerando continuamente las limitaciones señaladas anteriormente. De esta forma según Crozier (1997) *se trabaja con un sistema triangular más abierto, que incluye los fines, los recursos y las restricciones*.

Por otro lado, **el marketing urbano** según Precado (1993 y 1996) es una forma especial de marketing empresarial, aplicado a la política municipal, que incluye cinco aspectos básicos: la investigación del mercado (encuestas de opinión), el análisis de competidores, la organización de campañas de promoción de la ciudad y el municipio y la promoción de las interrelaciones entre los que viven o desarrollan su actividad en la ciudad, empresas, instituciones, y otros agentes locales.

Para **hacer de la ciudad un lugar agradable para vivir**, sostenible, porque la calidad de las ciudades y sus áreas residenciales tienen atractivo para las inversiones y empresas, el gobierno municipal asume los principios de mercadeo urbano y pone en marcha de políticas de renovación urbana. La práctica del marketing significa pensar desde el punto de vista de los consumidores, ciudadanos, e implica que, para tener éxito la estrategia debe organizarse y planificarse, para satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de ciudadanos y para, al mismo tiempo, dar respuesta a los objetivos municipales. Esto requiere aunar a los diferentes usuarios en un proyecto común y, crear las condiciones, para que participen activamente logrando su cooperación y apoyo social.

Este enfoque de planificación urbana derivada de las políticas de marketing urbano, deja de ser un modelo desarrollista, para con-



vertirse en un **modelo de calidad**, siendo los aspectos cualitativos los que diferencian ambos modelos. El contenido y objetivos del modelo de calidad, concuerdan con las aspiraciones y problemas detectados en las ciudades por los ciudadanos, que se pueden sintetizar en cinco: mejorar la calidad de la vivienda, de los servicios urbanos y del medio ambiente; crear empleos y diversificar la economía urbana; mejorar las infraestructuras de transporte público, aéreo y naval, y las telecomunicaciones; incrementar el presupuesto municipal y el poder político de las ciudades y dotar de ventajas comparativas a las bases del *conocimiento de la ciudad* (centros de educación superior, investigación) para fundamentar en ello el potencial de innovación (Precedo 1993 y 1996).

La segunda estrategia se relaciona con el funcionamiento del COMITÉ DE GESTIÓN, que proponemos asuma en su praxis el paradigma postburocrático y el *modelo de gestión de la incertidumbre*, planteado por Gomà y Brugué (1997). Los principios de la *gestión de la incertidumbre*, según Goma y Brugué son cuatro: **pluralismo**: organización vista como constelación de organizaciones con recursos, capacidades y limitaciones; **diversidad**: que refuerza y mejora los canales de comunicación y las fórmulas de participación; el **cambio como reto**: en el contexto actual caracterizado por la turbulencia y la incertidumbre, las necesidades y soluciones cambian rápidamente; **dirección estratégica**: la gestión de la incertidumbre requiere de capacidades globalizadoras para abordar los problemas en toda su complejidad.

En este modelo se supera el concepto de gestión, entendida como dirección de sistemas rígidamente organizados con responsabilidad claramente definidas y objetivos precisos y, se sustituye por un nuevo concepto de

dirección que, con una renovada capacidad de innovación y creación, desarrolla políticas capaces de movilizar **redes de apoyo** que garantizan el éxito de su implantación, fomentando un **estilo de gestión que refuerza los componentes directivos**, que es flexible y más proactiva que reactiva y más promotora que indicadora.

El Plan o, proceso de planificación y gestión, así concebido, sirve de marco de referencia donde se sitúan las múltiples acciones de todos los agentes económicos y sociales que contribuyen a dinamizar y transformar el municipio y la ciudad. La conformación de la *plataforma cívica o compromiso colectivo con el proyecto de ciudad*, es requisito indispensable para lograr la participación democrática en el plan y, significa que los actores locales, reafirman su voluntad de unir esfuerzos y concretar una serie de estrategias para conseguir un municipio y ciudad mejor para todos. Voluntad y cooperación son las dos motivaciones que animan a estos actores a impulsar el PLAN DE GESTIÓN (Ferrer, 1995). En relación con la segunda conclusión, en el Cuadro 3, dos escenarios en tensión, se presentan los aspectos que caracterizan, el ABC 2000 y el Plan de Gestión y Participación Local. A partir del análisis del cuadro, se puede concluir que existen similitudes y diferencias importantes entre los dos planteamientos. Entre las diferencias destacamos cuatro: en la dirección del proceso que enfatiza el poder nacional-central versus el poder local; en el contexto en que se inscriben, cerrado o centrado en el país versus abierto al mundo global, en el proceso político que lo sustenta, desconcentración versus descentralización y, en la visión, proyecto nacional versus proyecto local.

Estas diferencias implican, a nuestro juicio, contradicciones en los planteamientos

**Cuadro 3**  
**Dos escenarios en tensión, abc 2000 y el Plan de Gestión Local**

	ABC 2000	Plan de Gestión Local
DIRECCIÓN DEL PROCESO	GOBIERNO NACIONAL (central) en coordinación con el regional y local	GOBIERNO LOCAL comparte el liderazgo con actores urbanos
OBJETIVO	Direccionar el desarrollo local y asignar recursos, desde el centro	Compartir y comprometerse localmente con el futuro de la ciudad
CONTEXTO	CERRADO, centrado en el país	ABIERTO al mundo globalizado, redes de ciudades
ACTUACIÓN POLÍTICA	DESCONCENTRACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN política -institucional y financiera
VISIÓN	PROYECTO NACIONAL	PROYECTO LOCAL COMPARTIDO
ESTRATEGIA	ACUERDO BÁSICO	CONVENIO DE GESTIÓN LOCAL
ORGANIZACIÓN	MESA DE NEGOCIACIÓN GABINETE DE GOVERNABILIDAD-CLPP	COMITÉ DE GESTIÓN LOCAL CLPGU
IMPACTO	Revolución bolivariana y transformación productiva y cultural	SOSTENIBILIDAD, calidad de vida y gobernabilidad, inserción en red de ciudades.

Fuente: Ferrer, M elaboración propia 2001, a partir de MINDUR, 1999.

del proyecto ABC 2000, por lo siguiente, la desconcentración significa solamente, el traslado de funciones del nivel central al local, sin redistribución de poder político ni de recursos económicos, de entrada este planteamiento inviabiliza la participación local en la toma de decisión política. Por otro lado no ha habido participación en la selección de los ejes de desarrollo del país ni en la selección de los 111 centros poblados. Este es un escenario cerrado que no ha invitado a participar, en la *mesa de negociación*, a todos los actores interesados.

En este sentido, Venezuela retoma el proceso de recentralización del poder político con desconcentración de actividades, concen-

tra el poder en el gobierno nacional cuyo objetivo, *“empujar a todos en un mismo sentido para la creación de un Proyecto Nacional”* o *revolución bolivariana*, es contrario, al proceso descentralizador político-administrativo y financiero iniciado en el país en 1989, tendiente a reforzar el poder local.

### Bibliografía citada

Alvarez Mora, Alfonso (1996). “Presentación del No. 3 de “Ciudades”. En **Ciudades 3**, Revista del Instituto de Urbanística. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid. (España).

- Ayuntamiento de Madrid (1996). **Memoria, Plan General de Ordenación Urbana de Madrid**. Eurocolor, S.A. (España).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997). "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil". En Revista del CLAD, **Reforma y Democracia**. Caracas (Venezuela).
- Castells, Manuel (1998). **Hacia el Estado Red**. Ponencia presentada en Seminario, Sociedad y Reforma del Estado. Ministerio de Administración Federal (Brasil).
- CEPAL (1995). **Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina: Consideraciones sobre el Marco Conceptual**. Documento.
- CORDIPLAN, Oficina Central de Coordinación de la Presidencia de la República (1995). **Un proyecto de país, Venezuela en consenso**. Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas (Venezuela).
- Crozier, Michel (1997). "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". En Revista del CLAD, **Reforma y Democracia** No. 7. Caracas (Venezuela).
- Cunill Grau, Nuria (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social**. CLAD y Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- De La Cruz, Rafael (1992). **Descentralización, Gobernabilidad y Democracia**. COPRE-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- De Las Rivas Sanz, Juan Luis (1996). "Introducción. Pensar la ciudad, vitalidad y límites del Plan Urbanístico". En **Ciudades 3**, Revista del Instituto de Urbanística. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid (España).
- Fernández Guéll, José (1998). **La Planificación Estratégica de Ciudades**. Editorial Gustavo Gili. Madrid (España).
- Ferrer, Mercedes (1993). **La Gestión Urbana: Un nuevo Modelo para la construcción de la Ciudad**. Trabajo de Ascenso, Facultad de Arquitectura. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- Ferrer, Mercedes (1995). **Modelo de Gestión: La praxis de la construcción del Plan Municipal y la Ciudad**. Trabajo de Ascenso, Facultad de Arquitectura. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- Ferrer, Mercedes y Avila, Nancy (1997). **PLAN DE GESTIÓN DE TAMARE, Etapa 1. Relaciones con la Comunidad**. Convenio LUZ-LAGOVEN-Alcaldías COLM-ACIVEGESUR. Maracaibo (Venezuela). Documento.
- Ferrer, Mercedes (2003). **Políticas urbanas en el gobierno local. Del plan al gobierno por políticas**. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. La Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES (2000). **Para un Desarrollo Sostenible**. Encartado en EL NACIONAL. 25 de Junio. Caracas. Venezuela.
- Font, Joan y Gomà, Ricard (2001). **La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas**. Guía presentada en el curso de Doctorado de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Fukuyama, Francis (1996). **CONFIANZA (Trust). Las virtudes sociales y la capacidad para generar prosperidad**. Editorial Atlántida. Buenos Aires (Argentina).

- González, Marina (2001). Coordinadora ONG **HABITAT LUZ**, de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Gomà, Richard y Brugé, Quim (1998). “Nuevos Modelos de Gestión y Organización Pública”. En **Autonomías** No. 18.
- Hiernaux, Daniel (1995). “Reestructuración Económica y Cambios Territoriales en México. Un balance 1982-1995”. **Revista de Estudios Regionales**, Universidad de Andalucía, Septiembre-Diciembre, N° 43 extraordinario, 151-176.
- Maingón, Thais y Patruyo, T. (1996). “Las elecciones locales y regionales de 1995: tendencias políticas”. En **Cuestiones Políticas**, No. 16, pp. 91-136. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, MOPU, Instituto del Territorio y Urbanismo (1990). **10 años de planeamiento urbanístico en España**. Ediciones MOPU, Centro de Publicaciones. Madrid. España.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2000). **Plan Zamora**. [www.mpd.org.ve](http://www.mpd.org.ve)
- Piedrahita, Lucrecia (1993). **Participación y Descentralización, en la Gestión de la Ciudad**. Universidad del Zulia. Facultad de Arquitectura. Maracaibo (Venezuela).
- Portas, Nuno (1996). “El planeamiento urbano como proceso de regulación variable”. En, **Ciudades 3**, Revista del Instituto de Urbanística. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid. (España).
- Precedo, Andrés (1993). “Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa”. En **Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales**. MOPU. Madrid. Vol. 1 (98). (España).
- Precedo, Andrés (1996). **Ciudad y Desarrollo Urbano**. Editorial Síntesis. Madrid (España).
- República de Venezuela, Ministerio de Desarrollo Urbano (1999). **ABC 2000. Una brújula para caminar juntos**. Papel de Trabajo 4. Dirección Sectorial de Ordenamiento Urbanístico, MINDUR. Caracas (Venezuela).