

In English and Spanish

PETROLEUM CITY PLANNING STUDY CASE: MARACAIBO, VENEZUELA

The first function of a city is to transform power into form, energy into culture, inert material into living symbols and biological reproduction into social creativity.
Lewis Mumford.

Is urban planning a drawing triangle that regulate and limit or is it an exercise of opportunities and possibilities?

Urban planning was not an operative tool discovered by modern architects. Urban ordinance and regulation concepts emerged since ancient times, when urban bourgeoisie broke with the manorial right by usurpation, and bourgeois *conjuratio* appeared as a great innovation, revolutionary in depth which offered an outstanding attribute to the western medieval city: the citizens or bourgeois association endowed with special organs and, at the same time, submitted to an exclusive common right. These citizens constituted members of a clergy juridical community (Weber, Max; 1944).

The growing of a medieval autonomous urban association, with its municipal council and a mayor or burgomaster at the top is essentially such an event of the western city; and a special territorial field corresponds to this association in which it can perform its jurisdictional power from a political-administrative point of view. The image of such association along with its jurisdictional power over an urban field was inherited by Spanish-American colonies and continues in force in Latin-American countries during the XXI century.

Administratively, a population settlement is distinguished from a village by the ways of regulating real estate relationships, because a city "is not only an agglomeration of houses, but it is also an economical association with territorial property and an association that regulates and forbids" (Weber, Max; 1944:944).

This association that "regulates and forbids" in a specific territorial field constitutes the origins of urban planning; in the Greek world, Hippodamus of Miletus anticipated it by introducing the squared plan in order to design the cities of Miletus, Rhodas and Pyreus (Bettini, V; 1998). Even though, Hippodamus was the first modern urbanist with a scientific criterion, urban planning was originated in the west from a social-political point of view, with the bourgeois *conjuratio* in the medieval age.

Urban planning exercise

Let's analyze two opposed urban schools: the former is the prescriptive and extensive planning (the drawing triangle) which is deductively systematized from a great scale to a little one. Its emblematic icon is the Regulating Plan; the latter is based on strategic projects program, selectively organized and precise interventions.

In both schools, a same substantial nucleus is recognized: the master road net. That is, the mobility and accessibility problems which impose conditions to the houses geography places of works and life quality of citizens (Bettini, V.; 1998).

Therefore, which are the criteria that formalize a current development urban plan?

- The functional interrelationships acknowledge
- Non expected projects developments that clean up from stated purposes;
- The rational control of an induced growing by action plans?

The conclusions of García Vazquez are an adequate answer to these questions, when he analyzes the results of applying general plans of urban ordinance:

...”in 1970, the first complaints in favor of adapting planning to the new urban reality, a changing and conflictive reality which it could not be approached from long term goals of traditional plans; ...the technicians in charge of facing that new reality did not have a theoretical corpus capable of acting. So, they decided to put away the general plans, as well as the urban rules in order to go forward private investors” (García Vázquez, C; 2004:14).

Urbanism, as a professional practice, tries to interpret the relations between social processes and spatial forms. These forms, created by human activities, are located in a determined territorial field, and this task “can not only be part of academic circles” (García Vázquez, C., 2004:14), nor part of real estate.

Municipal government must display proper regulation actions, as well as investors negotiations without losing control of territorial ordinance. In 1981, Kevin Lynch expressed that an “ecology that learns” is a more adequate concept for an urban settlement where some actors are capable of changing rules. Let’s match the concept of natural ecosystem as an urban ecosystem, adding other characteristics besides the proper ones (diversity, interdependence, context, feedback, dynamic equilibrium) such as values, culture and **the human ability to learn** (Bettini V., 1998). Glossing the Spanish architect Rafael Moneo, we believe that the construction of shared physical medium of a city and landscape must be recovered in an environmental equilibrium of artificial and natural landscape, along with the recovery of the value that urban design had once (Moneo, 2004).

Study case: the city of Maracaibo

Let’s analyze the practice of urban planning, during the different historical development moments of the petroleum city of Maracaibo, exploring integration and disintegration urban phenomena.

The city of Maracaibo is located in the Venezuelan tropic, by the shore of the Lake of Maracaibo. This is the greatest lake of Latin-America and it is a water mirror that surpasses 12,000 km². This is the only estuary lake in the world that shares currents and tides with the Gulf of Venezuela, when ending at the Caribbean Sea. This privileged location converted the city into an important port of departure for cultivated products to Spain, during the colonial period. This condition was consolidated during the XIX century, when the port became the second commercial port of the country and also it dominated merchandises interchanges between Venezuelan west and the north of Colombia to Europe and North America.

During the historical conjuncture of the XX century’s first decades, when the petroleum activity bursts through the region, Maracaibo begins its transformation from a monopolist center of Venezuelan western land-exporter circuit to a transaction center of oil exploitation of the country. From an urban point of view, the most significant expression of that transformation was the emerging of a population settlement, separated and differentiated from the traditional city, because of its geographical location and for its urban texture.

The city that had been compact during centuries goes through the first process of **disintegration**, which it manifests in its spatial structure, as well as in the way of using the city by its citizens: the new settlement would concentrate oil executive houses and the commercial elite of Maracaibo along with complimentary activities such as clubs, schools among others. All these constituted an urban space with wide avenues and isolated buildings; while the rest of the activities were concentrated at the historical city which maintained the inherited structure of the Spanish and the continuous buildings developed during the XIX century.

In order to properly interpret the existence of this new nucleus, it is necessary to analyze the application of municipal ordinances at the beginning of XX century whose result by 1926 was the territory division of Maracaibo into three zones: **the urban zone**, built in such a dense manner, whose boundaries coincided with the nineteenth city, **the enlargement zone** which embraced the terrains belonging to the city, and **the rural zone**; the enlargement zone distinguished itself as a peripheral residential suburb while the traditional urban zone still maintained the control of the administrative dynamics of the city.

The creation of another settlement out of the historical nucleus was located in the enlargement zone. Conceived as “a shift outward” from the consolidated territory of the colonial sketch and as a result of a synergic process of accumulation of ordinances decisions of the municipal government, as well as lodging needs of oil enterprises staff. The settlement materialization responds to the 1927 city plan in which appears in pointed lines drawing, - indicating that it is a statement, not built yet – a squared plot that would join petroleum colonies enclaves with the already established tramway that would connect them to the traditional city (see plan n°1).

During 1927, another ordinance about Architecture and Public Ornament would emphasize the differentiation between the new settlement and the historical nucleus, and also stipulated the regulating character performed by the Municipal Council over the edifications built in the city. Sanitation rules were restored in the urban zone to determine type of construction continuously aligned with the street. On the other hand, isolated constructions are preferred in the enlargement zone with retirements in all over the four facades and an organized route with wide wooded avenues.

This differentiation got accentuated by the characteristics of the petroleum colonies: self-capacity and independency with adequate equipments and services; in tune with inhabitants' hierarchy; located in the urban territory as separated enclaves through a metallic fence that restricted the access to local inhabitants. Isolated constructions were integrated to this residential development with a foreign manufacture architectonic language, unknown for the people of Maracaibo.

The autonomous settlement thesis, different from the colonial precinct, could be qualified as “that portion of the city in which one can easily displace on foot, or telling the same thing but truly; the part of the city where you do not have the need to come back, because you are actually there” (Panerai, P., 1982:206). A custom of Maracaibo old people it is evoked with this statement. Ancient people used to say when they were out of the historical precinct: “I go to Maracaibo”. That is to say, they went to the city. The city which there is no need to come back, because one is actually there, and if you are not there, you are out of Maracaibo, in another city.

The result of this process was the disintegration of an urban field settled centuries ago and the creation of a modern place which offered a spatial organization conformed by singular *habitats* that determined a different urban texture. The image of this nucleus was conditioned by the emblematic architecture of the petroleum colonies, established with its capacity of foreign intrusion in the enlargement territory, where nineteenth big houses and Californian or neocolonial villas were built. These houses were occupied by the elites of the land-exporting activities, now dedicated to commercial interchange. This represented the population abandonment of the historical precinct in order to occupy the new settlement territory.

During almost two decades, the cutting between both cities subsisted, while the population speedily grew and was located in the empty spaces that separated both settlements.

In the frame of the social and political occasion that would characterize **the 1950's and 1960's decades**, in Venezuela, there was an accelerated growing of a population with new

housing requirements, as well as services infrastructure that established an emphasized special demand in the construction sector. In Maracaibo, the oil activity and the State performance, as a main agent of the Venezuelan urban development process, “produce a diversification of the local economical agents and groups conformation that amplified their investment areas, basically, toward construction, importing commerce and finances [...] The most favored among them were those who had started their economical diversification starting from their vinculum with land-exporting commerce, in the past decades” (Gutiérrez, A. P., 1992: 142)

According to population data of national census, in 1950, Maracaibo demographic situation registered a population of 235,750 inhabitants. This almost duplicated in 1961 with 421,872 inhabitants. The 52% of this total: 220,000 inhabitants were located out of the historical nucleus (OCEI, 1950, 1961). These are powerful indicators of the massive population exit out of the traditional city.

Once installed in the territory of the new nucleus, the main part of the mercantile elite families of the time, do not make any exit movement toward other urban sectors, and for almost sixty years, successive generations stay there, giving a social and economical characteristic to the population that lives in the new city.

Between 1950 and 1960 decades, municipal government decisions accomplished with the willful utopia of regulating plans. While national government built the lake bridge - to join the city with the eastern coast where the petroleum exploitation camps were located -, the municipality was executing a route system whose master axes, at a highway level, transformed the lineal morphology that had characterized Maracaibo. Such morphology was expressed by a northern-southern prevailing development, as well as a concentric ratio city designed starting from a virtual nucleus: the historical precinct.

The new architectonical types of modernity such as: great scale hospitals, shopping centers and multifamily buildings among others, were implanted in the new nucleus; while the new route axes provoked a southern-western growing which followed the functionalist features established by the plan. Toward 1960's, the university city, industrial zone, sport zone and the airport were built, as well as dwelling planned systems executed by the national government and municipal agents or, by private investors through urbanization and land parcels with the appropriate equipment, water-supply line and sewage systems.

Route systems, zoning and the implementation of different construction densities established by the plan, tried to restore the image of an **integrated city**, based on functional coherence that recognized an integrating and relational netting of both nucleus: the modern city and historical city (see plan n°2).

The 1973 and 1979 oil shocks created an unlimited euphoria of growing along with the well-known increasing public expenses which provoked a boom in the final demand of the population, giving dynamism to the whole national economy (Hausmann, R., 1983). These phenomena accelerated the population concentration in urban sectors of a Venezuela that showed, in 1971, one of the major urbanization indexes in Latin- American with a 77% concentration of the population in urban zones. In the World Development Report of the World Bank, from 1992, it was registered that Venezuela had a 70% of the population concentrated in urban zones by 1965, opposite to the 53% ponderal average by the same year, as an urbanization index of Latin-American and the Caribbean.

Along with the unlimited euphoria of growing of the national economy, the expansion of Maracaibo urban area made city ordinances politics obsolete, “the totalized vision of a disciplined city was forgotten” (García Vázquez, C., 2004:14), in order to work for a new reality, far away from the long terms objectives. Command changed, regulations and zoning

lost strength, the city surrendered to private investments along with the appearance of “promoters city” (García, Vázquez, 2004:15).

Real estate waste begins in Maracaibo with the help of a plain topography which allows *ad infinitum* growing, in horizontal expansion processes and punctual densification with the concentration of apartment's buildings that substituted the isolated housing developments conformed in 1950 decade.

This growing which can be called the formal city is escorted by another type of urban territorial occupation: population invasions periphery with high levels of poverty (see plan n°3).

The local government action was limited to develop an urban renovation plan for the historical nucleus. This renovation was manifested by the construction of rapid transit avenues that surrounded and limit the precinct, also destroying part of the original outline in order to improve northern-southern vehicle connection. This intervention cut the historical relation of the city with the port and its lake; and private and public construction investment transformed the territory with the development of big extensions of parks, malls and tall buildings that destroyed the urban concept net which distinguished the traditional city along centuries.

As conclusions

Urban planning transformed Maracaibo city into a modern one, at **the disintegration** of its historical nucleus expenses which was in peril of becoming old and depopulated. Then, regulating plans which worked with all their control and regulating rights left a trace of the most powerful tool of planning: **the route net**, capable enough of modifying the rules of a growing developed in centuries, creating the necessary interrelations to **integrate** the modern city with the historical one. But this transformation capacity arrived to its limits due to the uncontrolled expansion of the territory that broke with the ruled schemes.

At that moment, a significant change was produced in the planning decisions. There is no more anticipation but only expansion attendance, a sort of escort promoted by automobile technology improvements. Planning is now converted into a tool for real estate promoters when designing the master axes of the route net with the accessibility and speed mark.

In front of this incapacity of a proper action, the urbanism discipline comes back to the “utopias” like the ones of the new specialty known as “flows space” of globalization.

How would it be the proposals for valuating the current situation of urban development of Maracaibo city, which is expressed in a scarce rationality, when using energy with a great lack of coordination among the ordinance decisions of urban territory?

In the statements posed by Bazan (2001) about uncontrolled urban expansion planning, it is established that there is a demarcation of urban plans among those actions that formally intervene the regulated territory occupied by low resources population invasions. Starting from the concept of “urban plans demarcation” between the formal and informal, Maracaibo city territory can be planned – which at the present concentrates almost two millions of inhabitants – dividing the urban part into three strips, according to type of soil occupation and implementing for each strip different actions of planning, depending on the evaluation of the present situation:

- **The consolidated strip of the regulated city**, conformed by the territory developed during the early decades of XX century until 1990 decade, whose most characteristic exponent is residential zones of “walled villas” which induce to new processes of

urban disintegration, by multiplication these typical enclaves of the XXI century, the same way petroleum colonies did in the origins of modern city. In both cases, city fragmentation was created along with settlements reproduction “that live behind locked doors” trying to be different because of social and/or professional status, or for personal and family security necessity.

- **The strip of deregulated urban expansion**, in a continuum process of occupation that combines - more or less chaotic- irregular zones of population invasion with dispersed residential developments, relatively controlled, in a sort of local habitats mix differentiated by socioeconomic levels. This strip suffers different types of interventions from public and private organisms, sometimes motivated by common interests or by conflicts.
- **The urban rural-urban transition strip** that put together irregular occupation areas along with protected zones because of environmental and security reasons. This is the case of the Protected Zone of Maracaibo, legally configured in order to contain the urban field growing (see plan n°4).

Each strip could be intervened, from a socio-environmental point of view, depending on the supporting capacity of the territory. The consolidated strip with a high occupation level, as well as high soil values, but of low density – except some specific zones of building concentration in heights – only permits, at this moment, a proper planning of this century: strategic projects plans, isolated and with a “low resolution”, in terms of the urban total. This strip that conforms “the city and the territory where we are going to live in the next years, is almost built”, expresses the academic Secchi (1984).

The deregulated strip will immediately and in short terms, require programs to endow basic infrastructures of aqueduct and sewage systems. The transition strip can be conceived as a vast extension, even without urban qualities that have broken the exact limits established by illegal occupancies of territory, “they are the homeless of our periphery; it is public lands where new forms of urban socialization can be inserted” (Ábalos y Herreros, 2001:7).

The **integration** of these three strips can be the result of an urban politics that until now, Maracaibo planners have not tried out and have ignored in decades. This is the configuration of public space, understood as a total public space and as a compliment of the urban route net that distributes mobility of the whole population: from your house, passing through secondary ways that ends in great avenues until joining the master net of main street and avenues.

This politics of integration would create such an environment to cover different demands of all population groups of the city, designed for better flowing of the tours made by the inhabitants; organizing the elements at service to the citizen to minimize the effects of insecurity, the lack of information which blocks the orientation in the urban territory; tiredness of waiting for transportation along with high temperatures exposure. This public space differs in opposition from those “confined public spaces” that represent a square, a park which configure with distinct elements to enjoy other activities, such as recreation, games and promenades among others.

If the route net solves the accessibility *desideratum*, as a key variable to urban functioning, the organization of public space would implement a set of actions that would fall into the improvement of the total population life quality.

This accessibility and life quality duplex, along with all the contradictions implied, generate a great challenge for Maracaibo urban planning technicians of XXI century.

We started this lecture with a Mumford quotation (1966) about his definition of city and so, we close it with another quotation of the same author:

The city presents a clear organic limit to its own growing. Greeks affirmed this limit with new colonies, defining for the first time, a sustainability model.

We ask ourselves: will urban sustainability be another utopia?

Reference

Ábalos, I., y Herreros, J. (1998) "Una conversación entre El Croquis e Iñaqui Ábalos y Juan Herreros", Revista "El Croquis", V II, 90.

Bazan, Jan. (2001) *Periferias Urbanas*, México: Editorial Trillas.

Bettini, V. (1998) *Elementos de Ecología Urbana*. Madrid: Trotta.

García Vazquez, C. (2004) *Ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*. Barcelona: Gustavo Gili.

Gutiérrez, Ana T. (1992) "El proceso de conformación y desarrollo de los agentes económicos zulianos", Cuadernos de CENDES, Nº 20 (Mayo-Agosto).

Machado, M.; Quijano, E.; Rodríguez-Espada, E. (1994) *La Otra Ciudad. Las Génesis de la ciudad Petrolera de Maracaibo*. Maracaibo: Facultad de Arquitectura, Universidad del Zulia. Trabajo inédito.

Mumford, L. (1966) *La ciudad en la historia*. Buenos Aires: Infinito.

Ordenanza de zonificación para la ciudad de Maracaibo (1970). Maracaibo: Imprenta del Estado.

Quijano, E. (2002) *La Maracaibo petrolera. Dualidad urbana y social (1900-1940)*. Maracaibo: Universidad del Zulia. Trabajo para optar al Título de Magíster Scientiarum en Historia de Venezuela.

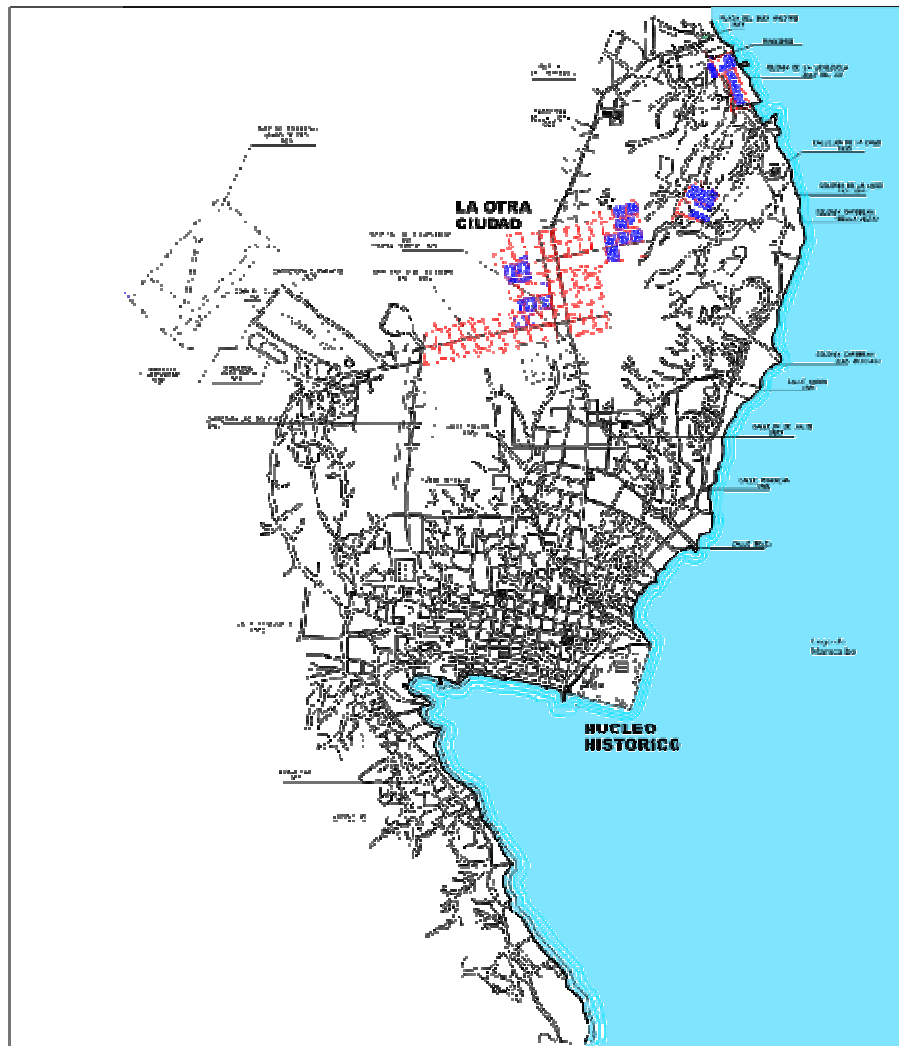
Recopilación oficial de Ordenanzas-Decretos-Acuerdos-Reglamentos i resoluciones del Consejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, Venezuela. (1935) Maracaibo: Imprenta Nacional.

Recopilación de Ordenanzas sobre terrenos ejidos del Distrito Maracaibo, comprendidas entre los años 1838-1951 (1952). Maracaibo: Tip. Criollo.

Rodríguez-Espada, E. y otros (1980) *La estructura social y la organización espacial de la ciudad de Maracaibo*. Maracaibo: Facultad de Arquitectura de LUZ. Trabajo inédito.

Secchi, Bernardo (1984) "La condizione sono cambiate", Casabella (enero-febrero).

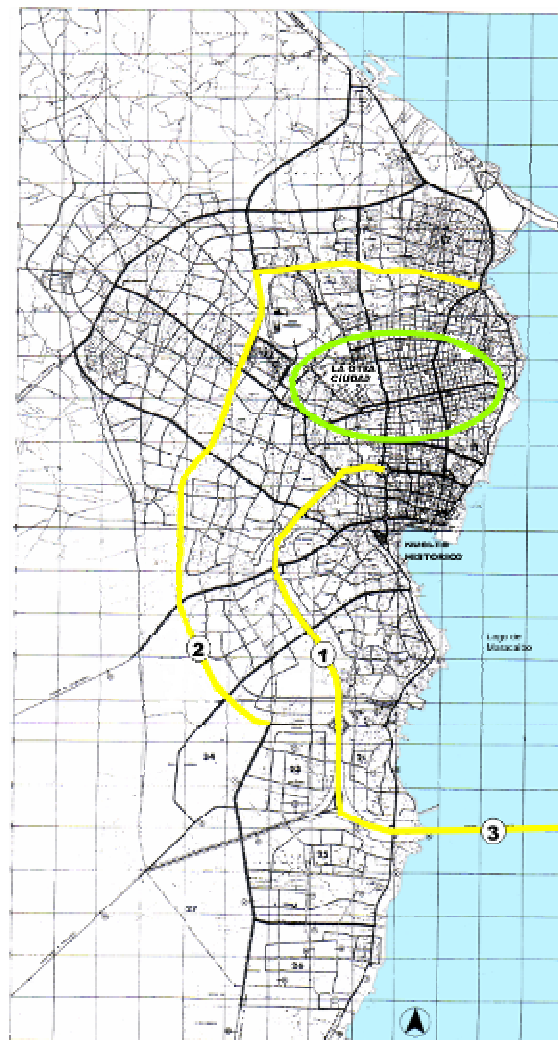
Weber, Max (1944) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.



PLANO No.1 1920 y 1930. "El Salto Hacia Afuera"

Fuente: Plano No. 08. Reconstrucción del Plano de Maracaibo de 1927.
Quijano E., La Maracaibo Petrolera 1900-1940, Tesis de Maestría, F.A.D. 11/7/2007

PLAN No. 1 1920 and 1930. "The New Settlement"
Source: Plan No. 08. Reconstruction of 1927 Maracaibo's Plan
Quijano, Elisa (2002). La Maracaibo Petrolera 1900-1940, Maracaibo, FADLUZ.



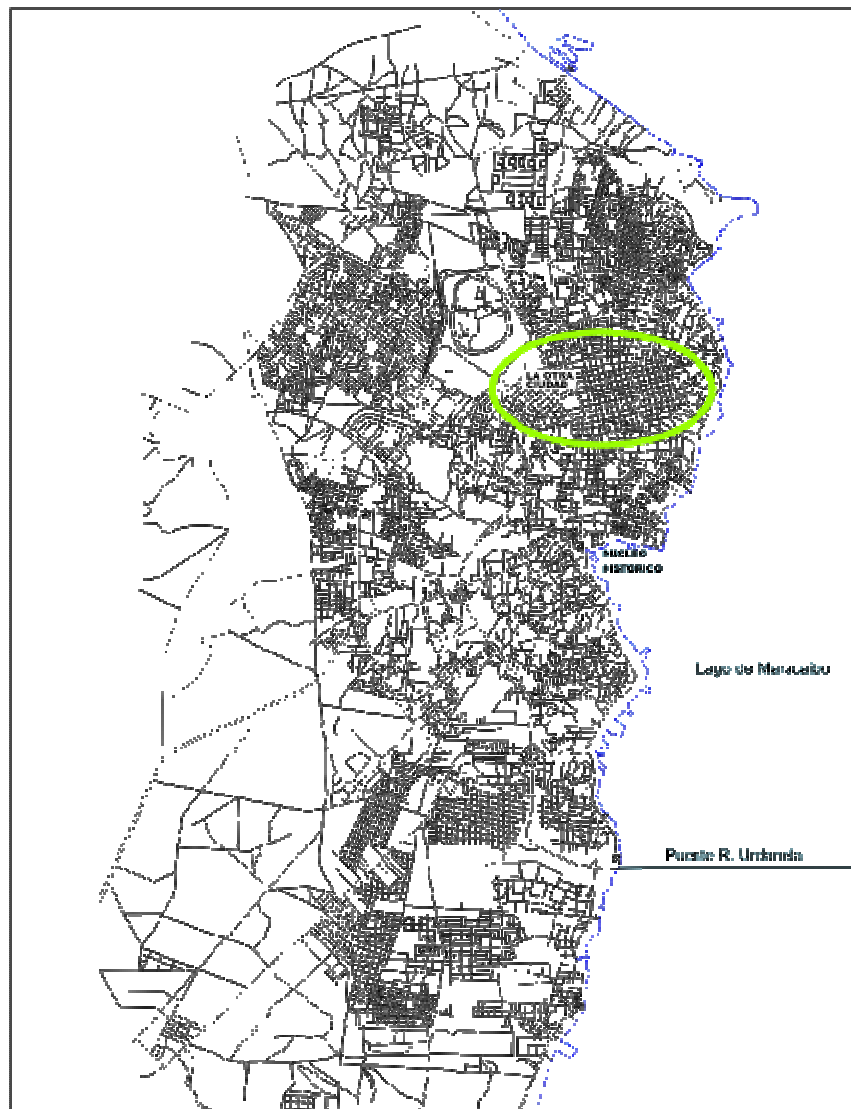
① Circunvalación 1 ② Circunvalación 2 ③ Puente Cubo, Puente Urbano

PLANO No. 2 1950 y 1960 - La Ciudad Racional

Fuente: Ministerio de Obras Públicas (MOP), Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Maracaibo, 1968

PLAN No. 2 1950 and 1960. "The Planned City"

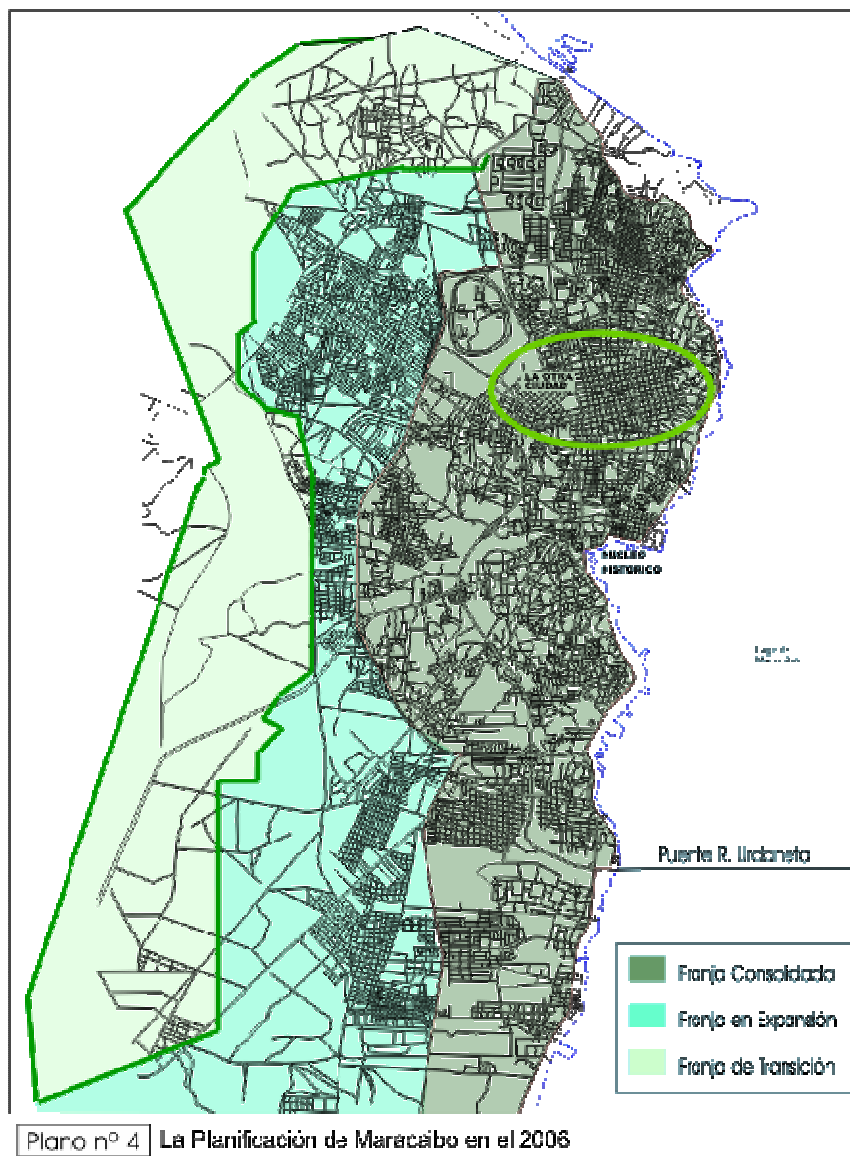
Source: Ministerio de Obras Públicas (MOP), (1968) Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Maracaibo.



PLANO No. 3 | 1970 y 1980 - La Ciudad Vertical

Fuente: Plano Urbano de Maracaibo 1982. CANTV, OFITEC, J.G.
Digitalización: Miguel Alvarado - Elisabeth Barrios

PLAN No. 3 1970 and 1980. "The Promoters City"
Source: 1982 Maracaibo's Urban Plan. CANTV, OFITEC, J.G.



Fuente: Plano Urbano de Maracaibo 1982. CANTV, OFITEC, J.G.
Digitalizado por: Miguel Alvarado, Ricardo Barbosa

PLAN No. 4 “2006 Maracaibo’s Planning”
Source: 1982 Maracaibo’s Urban Plan. CANTV, OFITEC, J.G.

La planificación de una ciudad petrolera. Caso de estudio: Maracaibo, Venezuela

*La primera función de la ciudad es la de transformar el poder en forma,
la energía en cultura, la materia inerte en símbolos vivientes
y la reproducción biológica en creatividad social.*
Lewis Mumford

¿La planificación urbana es un cartabón que regula y limita o es un ejercicio de oportunidades y posibilidades?

La planificación urbana no fue una herramienta operativa descubierta por los arquitectos modernos. Los conceptos de ordenamiento y regulación del ámbito urbano surgieron en la antigüedad, cuando la burguesía urbana, por usurpación, rompió con el derecho señorial y surgió la *conjuratio* de los burgueses como una gran innovación, revolucionaria en su fondo, que ofreció un atributo sobresaliente a la ciudad medieval de Occidente: la asociación de ciudadanos o burgueses dotada de órganos especiales y característicos y, a la vez, sometida a un derecho común exclusivo, constituyéndose estos ciudadanos en miembros de una comunidad jurídica estamental (Weber, Max; 1944).

El nacimiento de la asociación urbana, autónoma y autocéfala de la Edad Media, con su concejo municipal y su alcalde o burgomaestre a la cabeza, es esencialmente un acontecimiento de la ciudad occidental; y a esa asociación, desde un punto de vista político-administrativo, le corresponde un especial ámbito territorial sobre el cual ejercer su poder jurisdiccional. La figura de esta asociación, con poder jurisdiccional sobre un ámbito urbano, fue heredada por las colonias hispanoamericanas y continúa vigente en los países latinoamericanos durante el siglo XXI.

Un asentamiento de población se distingue, administrativamente, de una aldea en el modo de regulación de las relaciones de propiedad inmobiliaria, por cuanto la ciudad «no es sólo una aglomeración de casas, sino es además una asociación económica con propiedad territorial propia, pero también es una asociación que regula y prohíbe» (Weber, Max; 1944:944).

Esa asociación que “regula y prohíbe” en un determinado ámbito territorial, es el origen de la planificación urbana, anticipada –en el mundo griego– por Hipódamos de Mileto, cuando introduce el plano cuadriculado para diseñar las ciudades de Mileto, Rodas y El Pireo (Bettini, V; 1998); y, si bien Hipódamos fue el primer urbanista moderno, con criterio científico, la planificación urbana, desde un punto de vista socio-político, se origina en Occidente, con la *conjuratio* de los burgueses en la época medieval.

El ejercicio de la planificación urbana

Analicemos dos escuelas urbanísticas contrapuestas: una, la de la planificación extensiva y prescriptiva (el cartabón), sistematizada deductivamente desde la gran escala a la pequeña, con su icono emblemático: el Plan Regulador; y, la otra escuela, basada en la programación de proyectos estratégicos, organizados en forma selectiva y por intervenciones puntuales.

En ambas escuelas se reconoce un mismo núcleo sustancial: la red vial maestra. El problema de la movilidad y su par: la accesibilidad, condicionan la geografía de las viviendas, de los lugares de trabajo y la calidad de vida de los ciudadanos (Bettini, V.; 1998).

¿Cuáles son, entonces, los criterios que actualmente formalizan un plan de desarrollo urbano:

- el conocimiento de las interrelaciones funcionales;
- el desarrollo de proyectos no esperados que se deslinden de los objetivos previstos;
- el control racional de un crecimiento inducido por las acciones del plan?

Una adecuada respuesta a estos interrogantes son las conclusiones a las que llega García Vázquez, cuando analiza los resultados de la aplicación de los planes generales de ordenación urbana:

...”en 1970 los primeros reclamos a favor de que la planificación se adaptase a la nueva realidad urbana, una realidad cambiante y conflictiva que no se podía abordar desde los objetivos de largo plazo de los planes tradicionales, ... los técnicos encargados de hacer frente a esa nueva realidad no disponían de un corpus teórico eficaz desde el cual actuar, entonces decidieron arrinconar los planes generales y las normas urbanísticas para lanzarse en brazos de los inversores privados” (García Vázquez, C; 2004:14).

El urbanismo, como ejercicio profesional, intenta interpretar las relaciones entre los procesos sociales y las formas espaciales. Estas formas, creadas por las actividades humanas, están localizadas en un ámbito territorial determinado, y esta tarea no puede sólo «atrincherarse en los círculos académicos» (García Vázquez, C., 2004:14), ni entregarse a los promotores inmobiliarios.

El gobierno municipal debe poder desplegar las acciones de regulación que les son propias, a la vez que negociar con los inversores, sin perder el control del ordenamiento del territorio. Para Kevin Lynch, en 1981, una “ecología que aprende” es un concepto más adecuado para un asentamiento urbano donde algunos de los actores son capaces de cambiar las reglas del juego. Equiparemos el concepto de ecosistema natural, concibiéndolo como un ecosistema urbano, añadiendo a las características propias de los ecosistemas –diversidad, interdependencia, contexto, *feedback*, equilibrio dinámico- otras dimensiones como los valores, la cultura y **la habilidad humana para aprender** (Bettini V.,1998). Glosando al arquitecto español Rafael Moneo, creemos que se debe recuperar la construcción de un medio físico compartido, de ciudad y paisaje, en un equilibrio ambiental de paisaje artificial y paisaje natural, con la recuperación del valor que un día tuvo el diseño urbano (Moneo, 2004).

El caso de estudio, la ciudad de Maracaibo

Volvamos a transitar el camino recorrido. Analicemos el ejercicio de la planificación urbana, en los diferentes momentos históricos del desarrollo de la ciudad petrolera de Maracaibo, profundizando los fenómenos urbanos de integración y desintegración.

La ciudad de Maracaibo está localizada en el trópico venezolano a orillas del Lago de Maracaibo; éste es el lago más grande de Latinoamérica y se constituye en un espejo de agua que supera los 12.000 Km.²; es el único lago estuarino en el mundo que comparte corrientes y mareas con el Golfo de Venezuela, al desembocar en el Mar Caribe. Esta localización la convierte, durante el período colonial, en puerto importante para la salida de los productos cultivados en el pie de monte andino hacia España; condición que se consolida en el siglo XIX, al convertirse en el segundo puerto comercial del país y dominar el intercambio de mercancías entre el occidente venezolano y norte de Colombia con Europa y Norteamérica.

Durante la coyuntura histórica de **las primeras décadas del siglo XX**, cuando irrumpe la actividad petrolera en la región, Maracaibo inicia su transformación de centro monopolizador del circuito agro-exportador del occidente venezolano a centro de operaciones de la explotación petrolera del país. Desde el punto de vista urbano, la expresión más significativa de esa transformación fue el surgimiento de un asentamiento de población, separado y diferenciado de la ciudad tradicional, tanto por su localización geográfica como por la morfología del tejido urbano.

La ciudad, que había permanecido compacta durante siglos, atraviesa por el primer proceso de **desintegración**, que se manifiesta tanto en su estructura espacial como en la forma de usar la ciudad por sus habitantes: el nuevo asentamiento concentraría las residencias de los ejecutivos petroleros y la elite comercial maracaibera acompañada de actividades complementarias como clubes, escuelas, entre otros, todas ellas conformaban un espacio urbano de anchas avenidas y edificios aislados; mientras el resto de las actividades continuaban concentradas en la ciudad histórica que mantenía la estructura heredada de la cuadrícula hispana y las edificaciones continuas desarrolladas durante el siglo XIX.

Para interpretar cabalmente la existencia de este nuevo núcleo nos remontamos a la aplicación de las ordenanzas municipales de comienzos del siglo XX, cuyo resultado para el año 1926, fue la división del territorio de la ciudad de Maracaibo en tres zonas: **la zona urbana**, densamente edificada, cuyos límites coincidía con la ciudad decimonónica, **la zona del ensanche**, que abarcaba los terrenos pertenecientes a la ciudad y **la zona rural**; la zona del ensanche se distinguía como un barrio residencial periférico, mientras la zona urbana tradicional seguía manteniendo el control de la dinámica administrativa de la ciudad.

La creación de otro asentamiento fuera del núcleo histórico, concebido como “un salto hacia fuera” del territorio consolidado de la traza colonial, fue localizado en la zona del ensanche, como resultado de un proceso sinérgico de acumulación de las decisiones de ordenamiento urbano del gobierno municipal y de las necesidades de alojamiento de los staff principales de las empresas petroleras. Su materialización responde a lo dispuesto en el plano de la ciudad del año 1927, en el cual aparece dibujado en líneas punteadas –señalando que responde a una planificación, no construida aún- una trama cuadriculada que uniría los enclaves de las colonias petroleras con las vías de tranvía ya establecidas, las cuales los enlazarían a la ciudad tradicional (ver plano N° 1).

También en este año 1927, otra ordenanza sobre Arquitectura y Ornato público acentuaría la diferenciación entre el nuevo asentamiento y el histórico, además de dejar sentado el carácter regulador que ejercería el Concejo Municipal sobre las edificaciones a construir en la ciudad. Mientras para la zona urbana se establecen normativas de índole higienistas y se determina el tipo de construcción en alineación con la calle y de manera continua; en la zona de ensanche se opta por construcciones aisladas en la parcela, con retiros en sus cuatro lados y se prevé anchas avenidas urbanas acompañadas de arboledas.

Esta diferenciación se acentuó por las características de las colonias petroleras: asentamientos tipo enclave, de uso exclusivo para el sector gerencial petrolero, autosuficientes e independientes, con equipamientos y servicios adecuados a la jerarquía de los mismos. Estaban separadas del espacio urbano a través de un cerco metálico que restringía el acceso a los habitantes locales y se acompañaban de una arquitectura de edificios aislados con un lenguaje de manufactura extranjera, desconocido para los maracaiberos.

La tesis del asentamiento autónomo, distinta del recinto colonial, podría calificarse, «como aquella porción de la ciudad en la que uno puede desplazarse fácilmente a pie o, diciendo la misma cosa, en forma de perogrullada, la parte de la ciudad a la que no se tiene la necesidad de volver, ya que precisamente se está allí» (Panerai, P., 1982:206). Con ello

evocamos la costumbre de los viejos maracaiberos, la gente antigua, que decía cuando estaba afuera del recinto histórico: «voy a Maracaibo», es decir, iban a la ciudad, a la que no hay necesidad de volver porque precisamente se está allí, y si no se está allí, se está afuera de Maracaibo, en la otra ciudad.

El resultado de este proceso fue el desgarramiento, la **desintegración de un ámbito urbano asentado durante siglos**, y la creación de un lugar moderno que ofreció otra organización espacial, constituida por *habitats* singulares que determinaron un tejido urbano diferente. La imagen de este nuevo núcleo quedó condicionada por la emblemática arquitectura de las colonias petroleras, implantadas con toda su capacidad de intrusión foránea en el territorio del ensanche, donde habían comenzado a instalarse mansiones de estilo decimonónico y villas de carácter neo colonial o californianas que acompañaron el inicio de un proceso de abandono del recinto histórico, por parte de la población local, hacia el nuevo asentamiento. En este momento esta población la componían aquellas elites, herederas de la actividad agro-exportadora y ahora dedicada al intercambio comercial.

Durante casi dos décadas, el corte entre las dos ciudades subsistió, mientras la población crecía aceleradamente y ocupaba los espacios vacíos que separaban los dos asentamientos.

En el marco de la coyuntura social y política que caracterizaría **las décadas de 1950-1960**, en Venezuela se concentra una población en crecimiento acelerado, con nuevas exigencias de vivienda e infraestructura de servicios, que establece una demanda con especial énfasis en los sectores de la construcción. Por la actividad petrolera y la actuación del Estado como agente principal del proceso de desarrollo urbano venezolano, en Maracaibo «se produce una diversificación de los agentes económicos locales y la conformación de grupos que ampliaron sus áreas de inversión, fundamentalmente hacia la construcción, el comercio importador y las finanzas [...] entre ellos, los más favorecidos fueron aquellos que a partir de su vinculación con el comercio agro exportador, en décadas anteriores, habían ya iniciado su diversificación económica». (Gutiérrez, A. P., 1992: 142)

La situación demográfica de Maracaibo, según los datos de población de los censos nacionales, registraba que la ciudad, en 1950, reunía una población de 235.750 habitantes que casi se duplicó para 1961, con 421.872 habitantes. El 52% de este total, 220.000 habitantes, se localizó fuera del núcleo histórico, (OCEI, 1950, 1961). Estos son indicadores muy poderosos de la salida masiva de población fuera de la ciudad tradicional.

Una vez instalada en el territorio acotado del nuevo núcleo, una parte de esa población conformada por las familias de la elite mercantil de la época, no realiza ningún otro movimiento de salida hacia otros sectores urbanos y, por casi sesenta años, sucesivas generaciones permanecen allí, caracterizando social y económicamente a la población que vive en la nueva ciudad.

Entre las décadas de los años 1950 y 1960, las decisiones de los gobiernos municipales cumplieron con la utopía voluntarista de los planes reguladores. Mientras el gobierno nacional construía el puente sobre el lago -para unir la ciudad con la costa oriental, donde se localizaban los campamentos de la explotación petrolera-, la municipalidad ejecutaba un sistema vial cuyos ejes maestros, a nivel de autopista, transformaron la morfología lineal que había caracterizado a Maracaibo, expresada en un desarrollo preponderante de dirección norte-sur y en una ciudad radio concéntrica, diseñada a partir de un núcleo virtual: el recinto histórico.

Los nuevos tipos arquitectónicos que acompañaron la modernidad tales como: hospitales a gran escala, centros comerciales, edificios multifamiliares, entre otros, se implantaron principalmente en el nuevo núcleo; mientras los nuevos ejes viales provocaron

el crecimiento hacia el oeste y el sur que seguían los lineamientos funcionalistas establecidos en el plan. Hacia la década del sesenta se construyeron la ciudad universitaria, la zona industrial, la zona deportiva, el aeropuerto, así como se desarrollaron conjuntos habitacionales planificados y ejecutados por el gobierno nacional y entes municipales o por la inversión privada a través de parcelamientos y urbanizaciones acompañadas de la dotación de infraestructura y el equipamiento necesarios.

El sistema vial, la zonificación y el establecimiento de densidades de construcción para distintas áreas de la ciudad, establecidos en el plan, intentaban restituir la imagen de una **ciudad integrada**, esta vez basada en la coherencia funcional que establecía las pautas de un entramado relacional e integrador de los dos núcleos: la ciudad moderna y la ciudad histórica (ver Plano N° 2).

Los *shocks petroleros* de los **años 1973 y 1979**, crearon la euforia de un crecimiento ilimitado, con el consabido incremento del gasto público, lo que provocó un *boom* en la demanda final de la población que dinamizó toda la economía nacional (Hausmann, R., 1983). Estos fenómenos aceleraron la concentración de la población en los centros urbanos de una Venezuela que, para 1971, mostraba uno de los mayores índices de urbanización en América Latina, con una concentración del 77% de la población en zona urbana (Páez Celis, J., 1971:156). En el Informe sobre Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1992, se registra que Venezuela, para el año 1965, tenía el 70% de la población concentrada en zonas urbanas, frente al promedio ponderado del 53%, en el mismo año, como índice de urbanización de América Latina y el Caribe,

Junto a la euforia del crecimiento ilimitado de la economía nacional, la expansión del área urbana de Maracaibo hizo que las políticas de ordenamiento de la ciudad quedaran obsoletas, «se olvidó la visión totalizante de la ciudad disciplinada» (García Vázquez, C., 2004:14) para trabajar en una nueva realidad, alejada de los objetivos de largo alcance. Cambió el comando, perdieron fuerza las normativas y las zonificaciones, la ciudad se entregó a la inversión privada, con la aparición de «la ciudad de los promotores» (García, Vázquez, 2004:15)

Se inicia en Maracaibo el despilfarro inmobiliario, con la ayuda de una topografía plana que permite un crecimiento *ad infinitum*, en procesos de expansión horizontal y densificación puntual, con la concentración de torres de apartamentos que sustituyeron los desarrollos de vivienda aislada de la ciudad conformada en la década de 1950.

Este crecimiento de lo que podríamos llamar la ciudad formal, es escoltado por otro tipo de ocupación del territorio urbano: la periferia de las invasiones de población, con elevados niveles de pobreza (ver plano 3).

La acción del gobierno local se limita a acompañar con cierta dotación de servicios estos desarrollos y, principalmente, concentra su acción en el desarrollo del plan de renovación urbana para la ciudad histórica. Esta renovación se manifestó en la construcción de avenidas de tránsito rápido que rodearon y delimitaron el recinto, destruyendo parte del tejido original en aras de mejorar la conexión vehicular de la ciudad en el sentido norte-sur; con ello se cortó la histórica relación de la ciudad con el puerto y su lago. Además la inversión en construcción tanto pública como privada sustituyó el compacto tejido tradicional con grandes extensiones de parques, centros comerciales y edificios en altura.

A manera de conclusiones

La planificación urbana transformó la ciudad de Maracaibo en una ciudad moderna, a expensas de **la desintegración** de su núcleo histórico que entraba en trance de envejecer y despoblarse. Luego, los planes reguladores que funcionaron con todo su derecho de regulación y control, dejaron la huella de la herramienta más poderosa de la planificación: **la red vial**, con capacidad suficiente para modificar las pautas de un crecimiento desarrollado en siglos, creando el entramado relacional necesario para **integrar** la ciudad moderna con la ciudad histórica. Pero esta capacidad de transformación llegó a su límite, frente a la expansión incontrolada del territorio que rompió con los esquemas normativos.

En ese momento se produjo un cambio significativo en las decisiones de la planificación, ya no hay anticipación sino sólo acompañamiento de la expansión, una suerte de escolta fomentada por los adelantos de la tecnología del automóvil. La planificación se convierte ahora, en una herramienta para los promotores inmobiliarios, al diseñar los ejes maestros de una red vial con la impronta de la velocidad y la accesibilidad.

Frente a esta incapacidad de un accionar autónomo, la disciplina del urbanismo regresa a las “utopías”, como las de la nueva espacialidad que se ha dado en llamar «el espacio de los flujos» de la globalización.

¿Cómo serían las propuestas para una valoración de la situación actual del desarrollo urbano de la ciudad de Maracaibo, que se expresa en una escasa racionalidad en el uso de la energía y con una gran falta de coordinación, entre las decisiones del ordenamiento del territorio urbano?

En los planteamientos que realiza Bazan (2001) sobre la planificación de la expansión urbana incontrolada, establece un deslinde en los planes urbanos, entre aquellas acciones que intervienen el territorio regulado formalmente y aquellas que actúan en el territorio no regulado, ocupado por las invasiones de población de bajos recursos. Aplicando esta propuesta, siguiendo el tipo de regulación e intervención de las normas urbanísticas, se puede organizar el territorio de Maracaibo para el año 2006 como un ámbito urbano dividido en tres franjas:

- **la franja consolidada de la ciudad regulada**, conformada por los desarrollos realizados desde las décadas iniciales del siglo XX hasta los años de 1980 y, a la que se le suma en las dos últimas décadas, el desarrollo de “villas amuralladas”. Estas provocan nuevos procesos de desintegración urbana, por multiplicación de los enclaves residenciales típicos del siglo XXI, al igual que lo hicieron las colonias petroleras en el comienzo de la ciudad moderna. En ambos casos, se crea la fragmentación de la ciudad con la reproducción de los enclaves residenciales «que viven puertas adentro», en un intento de diferenciación, por status social y/o profesional y por la necesidad cada vez más fuerte de seguridad personal y familiar;
- **la franja de la expansión urbana desregulada**, en proceso continuo de ocupación que combina -en forma más o menos caótica- zonas irregulares de invasión de población con desarrollos residenciales dispersos, relativamente controlados, en una mezcla de habitats locales diferenciados por niveles socioeconómicos. Esta franja sufre diferentes tipos de intervenciones, de organismos públicos y entes privados, motivados por intereses a veces comunes y otras en conflicto;
- **la franja de transición urbana rural-urbana**, que reúne áreas de ocupación irregular, con zonas protegidas por razones ambientales y de seguridad; como es el caso de la Zona Protectora de Maracaibo, configurada legalmente para contener el crecimiento del ámbito urbano (ver plano 4).

Cada franja podría ser intervenida, desde el punto de vista socio ambiental, según la capacidad de soporte del territorio. La franja consolidada, con una alta ocupación y altos valores del suelo, pero de baja densidad -a excepción de algunas zonas puntuales de concentración de edificios en altura- sólo permite, en este momento, una planificación propia de este siglo: la de los proyectos estratégicos, aislados y con « baja resolución» en términos del total urbano. Esta franja conforma «la ciudad y el territorio donde viviremos en los próximos años [y que] ya está construido», tal como lo afirma el académico Secchi (1984).

La franja desregulada requerirá, en forma inmediata y a corto plazo, programas para la dotación de las infraestructuras básicas de acueducto y alcantarillado y la franja de transición puede ser concebida como una vasta extensión, aún sin cualidades urbanas que ha roto con la precisión de los límites establecidos por ocupaciones ilegales del territorio, «son los descampados de nuestras periferias, son los terrenos baldíos donde se pueden insertar las nuevas formas de una socialización urbana». (Ábalos y Herreros, 2001:7).

La **integración** de estas tres franjas puede ser el resultado de una política urbana que hasta ahora los planificadores de Maracaibo no han intentado y han desconocido durante muchas décadas. Esta es la configuración del espacio público, entendido como un espacio público total y complemento de la red vial urbana que distribuye la movilidad de toda la población: desde la puerta de su casa, pasando por las vías secundarias que desembocan en las grandes avenidas, hasta confluir en la red maestra de los corredores viales.

Esta política de integración lograría crear un entorno para cubrir las diferentes necesidades de todos los grupos de población de la ciudad, diseñado para la mayor fluidez de los recorridos que hacen los habitantes, en el cumplimiento de sus actividades; organizando los elementos al servicio del ciudadano para minimizar los efectos de la inseguridad, de la falta de información que impide orientarse en el territorio urbano; del cansancio de la espera del transporte y de la inclemencia de las altas temperaturas. Ese espacio público se diferencia por oposición, de aquellos «espacios públicos confinados», que representan una plaza, un parque, los cuales se configuran con elementos distintos para el disfrute de otras actividades, como lo son la recreación, el juego, la contemplación y las caminatas.

Si la red vial resuelve el *desideratum* de la accesibilidad, como variable clave para el funcionamiento urbano, la organización del espacio público implementaría un conjunto de acciones que incidirían en el mejoramiento de la calidad de vida para el total de la población de la ciudad.

Esta dupla de accesibilidad y calidad de vida, con todas las contradicciones que ello implica, crea un gran desafío para los técnicos de la planificación urbana de la Maracaibo del siglo XXI.

Iniciamos esta ponencia con una cita de Mumford (1966) sobre su definición de ciudad, y cerramos con otra cita del mismo autor:

La ciudad presenta un claro límite orgánico a su propio crecimiento. Límite que los griegos afirmaron con las nuevas colonizaciones, definiendo por primera vez un modelo de sostenibilidad.

Nos preguntamos: ¿La sostenibilidad urbana será otra utopía?

Fuentes consultadas

Ábalos, I., y Herreros, J. (1998) "Una conversación entre El Croquis e Iñaqui Ábalos y Juan Herreros", Revista "El Croquis", V II, 90.

Bazan, Jan. (2001) *Periferias Urbanas*, México: Editorial Trillas.

Bettini, V. (1998) *Elementos de Ecología Urbana*. Madrid: Trotta.

García Vazquez, C. (2004) *Ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*. Barcelona: Gustavo Gili.

Gutiérrez, Ana T. (1992) "El proceso de conformación y desarrollo de los agentes económicos zulianos", Cuadernos de CENDES, Nº 20 (Mayo-Agosto).

Machado, M.; Quijano, E.; Rodríguez-Espada, E. (1994) *La Otra Ciudad. Las Génesis de la ciudad Petrolera de Maracaibo*. Maracaibo: Facultad de Arquitectura, Universidad del Zulia. Trabajo inédito.

Munford, L. (1966) *La ciudad en la historia*. Buenos Aires: Infinito.

Ordenanza de zonificación para la ciudad de Maracaibo (1970). Maracaibo: Imprenta del Estado.

Quijano, E. (2002) *La Maracaibo petrolera. Dualidad urbana y social (1900-1940)*. Maracaibo: Universidad del Zulia. Trabajo para optar al Título de Magíster Scientiarum en Historia de Venezuela.

Recopilación oficial de Ordenanzas-Decretos-Acuerdos-Reglamentos i resoluciones del Consejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, Venezuela. (1935) Maracaibo: Imprenta Nacional.

Recopilación de Ordenanzas sobre terrenos ejidos del Distrito Maracaibo, comprendidas entre los años 1838-1951 (1952). Maracaibo: Tip. Criollo.

Rodríguez-Espada, E. y otros (1980) *La estructura social y la organización espacial de la ciudad de Maracaibo*. Maracaibo: Facultad de Arquitectura de LUZ. Trabajo inédito.

Secchi, Bernardo (1984) "La condizione sono cambiate", Casabella (enero-febrero).

Weber, Max (1944) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.