

ARAUJO-GARCÍA, Ana Elvira, **Gobierno y administración de las áreas metropolitanas-el caso de Caracas**, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, colección Monografías Administrativas número 2, 1978, 200 pp.

I

Discípula de los profesores venezolanos Enrique Pérez-Olivares y Gonzalo Pérez-Luciani, la autora, profesora de derecho administrativo en la Universidad Central de Venezuela, nos entrega una breve pero muy sustanciosa aportación a la reflexión latinoamericana sobre la administración pública de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda.

Formalmente presentada como **una investigación del horizonte doctrinal y jurídico-positivo de nuestra "urbanización salvaje"** forjada, en Venezuela como en toda América Latina, por las relaciones económicas y político-sociales de dependencia, esta obra se mantiene fiel a su objetivo científico sin perjuicio de visualizar con lucidez, aquí y allá, la complejidad de una problemática que saldría empobrecida de una aproximación puramente unilateral o mono-disciplinaria.

Se trata de un trabajo muy matizado, con criterios por momentos tan sutiles que hasta llevarían a pensar en contradicciones de la autora, si no supiéramos de la naturaleza dialéctica que forja y envuelve el devenir de nuestras instituciones político-administrativas.

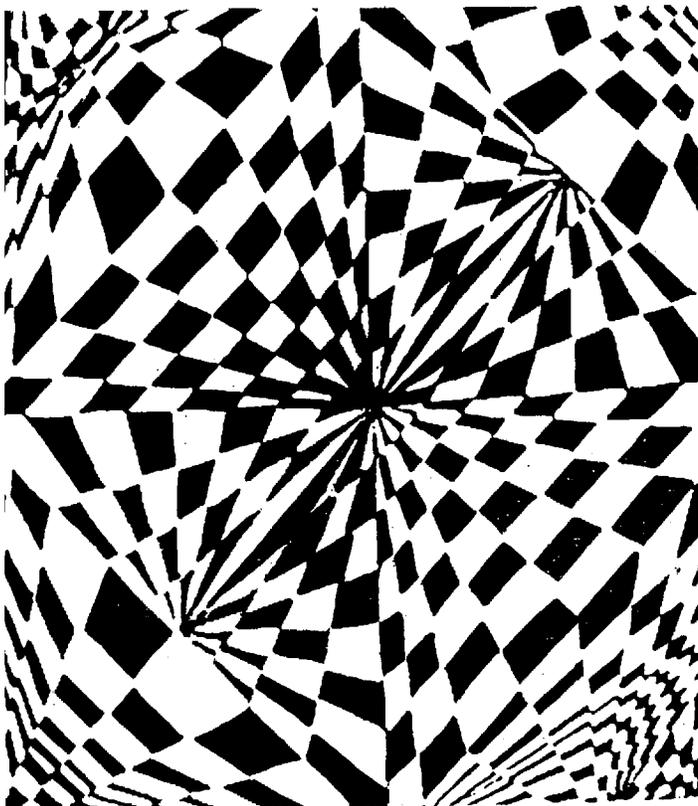
El objetivo del libro nos es definido, con claridad, en sus páginas de introducción:

Las divisiones tradicionales (pero vigentes) del territorio, no coinciden con las actuales de los servicios y con la expansión de los grandes municipios. Esta concurrencia de competencias es una de las causas más evidentes de la dificultad que presenta el conocimiento y la solución de los problemas de las áreas metropolitanas y de la motivación de su estudio. A un planteamiento de posibles soluciones se encamina este trabajo: se trata de colaborar en la búsqueda de los marcos jurídicos adecuados para que estas patentes formas de expresión de la vida actual puedan desarrollarse (entenderse, acercarse) y no ser motivos de disturbio y perturbación (p. 8, subrayado nuestro).

A la vista de las principales soluciones en el derecho administrativo comparado de los mundos europeo (romano-germánico) y anglosajón —pero con manifiesta ajenidad ante las perspectivas de nuestra América que se supone troquelada uniformemente "debido a sus raíces históricas semejantes, a una evolución económica idéntica durante el periodo colonial y a unas estructuras

sociales análogas" (p. 23)—, **la autora se plantea las dificultades del urbanismo venezolano de los últimos 40 años**, en una actitud de "universalismo forjador de imitaciones normativas extra lógicas": "esta ciudad de estructura urbana y social colonial subsiste hasta el siglo XX, cuando el urbanismo venezolano se enfrenta con los mismos fenómenos! de grandes aglomeraciones que viven las demás ciudades del mundo" (*ibidem*). Sería, empero, excesivo desconocer que, aunque **omitiendo una estricta correlación entre los elementos económico-políticos y los elementos propiamente normativos de lo jurídico**, nuestra autora está lejos del mimetismo extranjerizante que tanto preconizara algún administrativista de cuño autoritario enquistado en la docencia caraqueña durante las últimas tres décadas. En efecto, nuestra autora no ignora los principales elementos del urbanismo dependiente, aunque los alude en forma asaz marginal o quizá prudente:

...un matiz diferencial que parece importante: de un lado, el desarrollo económico, los avances tecnológicos, los movimientos demográficos nacionales y el desarrollo social se producen como una explosión, sin previo aviso y, de otro, a la estructura urbana colonial de las ciudades venezolanas les ha faltado la evolución lenta que en Europa va desde la Revolución Industrial hasta el siglo XX (p. 23).



Nuestras ciudades se presentan así, como "adultos "que no tuvieron "adolescencia ": el crecimiento desordenado —derivado del fracaso de las estructuras rurales, para dar empleo a una población creciente y la impreparación de las estructuras urbanas, para absorber las migraciones masivas atraídas por el espejismo de una plenitud prestacional, carente empero de la elasticidad de las urbes de los países de "urbanización **derivada** de la industrialización"—, se traduce en el "modo inorgánico" de la "expansión" caraqueña, puesto de manifiesto por "urbanizaciones" esporádicas, que se consolidan por la creación de una fuerte infraestructura que, a su vez, provoca la proliferación de la ciudad. Ello se agrava por la existencia simultánea de un desigual e injustificado aprovechamiento del suelo y la distorsión del paisaje urbano producida por la presencia de los "ranchos" o asentamientos urbanos no regulados (p. 24).

Al igual que en otros países de América Latina, **esta falta de "adolescencia " urbana**, derivada de una mayoría de edad cuantitativa pero carente de madurez, **se agrava por la extrema juventud de la población**, ya que más de la mitad de los venezolanos son menores de 19 años y un tercio menores de 10 (p. 25). Por otra parte, la presencia de un alto número de organismos de diferente contenido y rango, inciden y deciden con sus actuaciones dentro del campo urbanístico con programas independientes cuando no contradictorios: **el país carece de organización responsable que utilice satisfactoriamente los recursos nacionales de que carecen otros países latinoamericanos más pobres (ibidem)** reflexión que podría hacerse extensiva a las presentes disfuncionalidades de los Estados Unidos Mexicanos y Brasil.

II

Araujo-García es así perfectamente consciente de **las limitaciones, en recursos tanto humanos como materiales**, con las cuales es inevitable enfrentarse en todo esfuerzo por conocer y dominar nuestras realidades subdesarrolladas, que **no lo son menos en un país inmensamente rico en energéticos tan codiciados como los hidrocarburos**. Por ello el problema básico es prever una estrategia de desarrollo urbano eficaz y fácilmente dirigible, **sin acudir a excesos de fantasías** porque las presiones son tales que dilatados estudios serían rebasados por los acontecimientos (p. 27). **La estabilidad política**, característica de la cuna de Bolívar desde 1958, **no lo es todo**: el país requiere un mejor y más eficiente marco jurídico para su desarrollo socioeconómico y para su integración física, existiendo un grave retraso



legislativo de ordenación global y siendo necesario superar las debilidades administrativas características de los países en desarrollo (p.28), para lo cual urge la forma de un número suficiente de profesionales que préstelos servicios técnicos que el país necesita de forma imperiosa (p. 28).

En este contexto, la autora entiende que **el primer requisito para instrumentar una administración pública eficaz y eficiente** en materia de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, **consiste en dotarla de un marco jurídico preciso**, inexistente según ella en Venezuela, país que se encuentra a este respecto en la época "anterior a la conferencia del hábitat, en Vancouver, de 1976", a diferencia de los Estados Unidos Mexicanos, dotados de las reformas y adiciones operadas en aquella fecha en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal, posteriormente reglamentados por las leyes tanto federales como estatales de asentamientos humanos y desarrollo urbano (Cfr. la obra colectiva **Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda**, Ciudad de México: Porrúa el NFOAVIT, 1977, 788 pp., esp. 504y ss.). En este sentido, oteando el alcance de su libro, escribe:

Sería bueno advertir que no es aún el momento de proponer la eliminación, sustitución, fusión, etcétera, de las estructuras político-territoriales existentes en el país, sin intentar antes un estudio tanto de la normativa vigente, su

aplicabilidad y las posibilidades teóricas y fácticas que permiten, como de las mismas estructuras actuales; la función política y social que cumplen (o que no cumplen); la forma como participan o no en el actual aparato político-administrativo del área metropolitana de Caracas y qué posibilidades —reales— de evolución tienen, para un sistema de gobierno y una organización administrativa apropiados. Más adelante se señalan las principales disposiciones legales pertinentes, para luego estudiar las posibles alternativas que, desde el punto de vista jurídico-administrativo, puedan responder a las exigencias institucionales del gobierno y la Administración en las áreas metropolitanas (pp. 30-31).

Los desarrollos que anteceden ya nos indican el interés de este pequeño pero sustancioso libro, cuyo plan expositivo comprende tres partes. La primera parte, **Los problemas de las áreas metropolitanas** (pp. 11-31), se plantea sucesivamente el fenómeno universal y las peculiaridades del caso venezolano. La segunda parte, **Las soluciones en torno a la administración y gobierno de las áreas metropolitanas** (pp. 33-110) se divide en soluciones administrativas (pp. 35-92) y soluciones políticas (pp. 93-110). La tercera parte, **Las exigencias de ordenación en el área metropolitana de Caracas** (pp. 111-179), la más difícil y creadora de este volumen, analiza sucesivamente cuatro puntos: I. El problema: circunstancias y factores (pp. 113-123); II. Régimen legal de las áreas metropolitanas en Venezuela. Ausencia de institucionalización como entidades locales (pp. 123-146); m. El área metropolitana de Caracas desde el punto de vista del planeamiento de su desarrollo y de su área de influencia (146-156); IV. Soluciones posibles al gobierno y administración del área metropolitana de Caracas (pp. 157-177). El libro se cierra con un escueto capítulo de **sugerencias y comentarios finales** y con una modestamente titulada **orientación bibliográfica** (pp. 181-189), cuya riqueza y singular precisión constituyen un ejemplo en la materia, a pesar de ciertas llamativas omisiones (Bourjol, Saladrigas, Segre, Unikel, y la totalidad de las aportaciones de Hardoy y la Sociedad Interamericana de Planificación).

III

Ironizando con las perplejidades de nuestras administraciones urbanas contemporáneas, Araujo-García cita a Lefebvre en su obra **La revolución urbana**, pues estamos

ante uno de los problemas más asombrosos: la **extraordinaria pasividad de los que están más interesados y**

concernidos por los proyectos y más puestos en entredicho por las estrategias. ¿Por qué este silencio de los 'usuarios'?... La intervención masiva de los interesados cambiaría la situación.

La pasividad y el bloqueo tienen razones históricas muy diversas. ¿No estamos hoy, ante el fenómeno urbano, en una situación parecida a la de las personas que, en el siglo pasado, consideraban los fenómenos de la industria? Ante ellos, la sociedad se atomizaba, dividida en individuos y fragmentos. No se sabía cómo considerar los hechos, cómo actuar sobre ellos. ¿No pasará lo mismo hoy con el fenómeno urbano y la sociedad urbana? No sabemos por dónde tomarlos (p. 158).

La autora es perfectamente consciente del peso de los factores económicos, sociales y políticos, en definitiva históricos, en la estructura de las instituciones metropolitanas. Por ello, el excelente resumen formal de los "tipos" brindados por el derecho comparado (páginas. 36-37), no le hace perder de vista

la imposibilidad, o por lo menos, la gran dificultad, de la transferencia automática de los sistemas de gobierno de un territorio determinado a otro, incluso dentro del mismo país y, por otra parte, lo difícil del mantenimiento indefinido, sin modificaciones, de los sistemas convencionales de gobierno que han evolucionado históricamente bajo condiciones muy diversas (p. 95).

Esta lucidez no implica, sin embargo, una aproximación resignadamente fijista a las resultantes del devenir social. Por el contrario, la profesora venezolana, con la citada alusión al pensamiento de Henri Lefebvre, se sitúa en **una línea técnica del derecho administrativo para lo cual lo jurídico no es sino un instrumento para afirmar y potenciar valores humanos fundamentales** (p. 97). Esto se visualiza en su **refutación de quienes pretenden dar eficacia administrativa mediante el mecanismo autoritario de la desconcentración** (pp. 48-49), al cual califican hipócritamente de "descentralización", como sucediera en el derecho positivo de la España franquista. La "timidez de la innovación" (p. 52) no es ajena a **un nacimiento institucional que carece del consenso de los afectados y al que ha faltado "gestación democrática"** (p. 45), **lo cual puede dar lugar a la formación de un Estado francamente antidescentralizador**, en lugar de buscarse, el quebrantamiento del secular inmovilismo centralista (pp. 51 y 58). Esas fórmulas, al igual que las modalidades territoriales de la "monarquía electiva" instaurada en Francia por el general De Gaulle en 1958, acumulan una notable escasez de cauces de participación ciudadana y convierten a los órganos

metropolitanos en "el gran desconocido" de los habitantes (p. 63).

Por todas estas consideraciones no extraña que para este libro, la exigencia de un adecuado sistema de gobierno esté en la base de la solución de los intrincados problemas de las áreas metropolitanas, resultado de un proceso histórico en el cual **se impone la determinación de una materia metropolitana distinta de la municipal** (p. 97), problema de muy difícil tecnicismo, en el cual ninguna generalización puede ser realizada (p. 97).

En este sentido, **se visualiza la insuficiencia de los postulados de la Carta de Atenas de 1928**, cuyo funcionalismo urbanístico es severamente criticado, ya que la vida urbana y su entorno no pueden reducirse geoméricamente, a las cuatro funciones de habitar, trabajar, recrearse y circular. Constituye mérito singular de la autora, máxime escribiendo en un medio tan tecnocrático como el forjado por Moles-Caubet en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, su criterio de que

es necesario reafirmar el cometido transformador de la ciudad y su sentido creador, insistir en que la misma es un motor de cambio y un foco privilegiado de la vida cultural, política y social, con reflejo en áreas mucho más extensas del resto del país (pp. 97-98).

Sin incurrir pues en incorporaciones extra lógicas nuestra autora hace **un balance de los méritos constitucionales y administrativos de los sistemas francés y anglosajón** apuntando que el francés sigue el clásico esquema político liberal pero quiebra paradójicamente la base democrática del sufragio (esto naturalmente, ahora, atenuado por la elegibilidad reciente del alcalde de París por sufragio universal directo); por el contrario, **el criterio anglosajón** se rige por la economicidad de los servicios y **concilia**, sin embargo, particularmente **en el ejemplo londinense, la exigencia de una auténtica descentralización democrática con la de una eficaz prestación de los cometidos metropolitanos** (p. 99). En otros términos y como se señala reiteradamente (pp. 56, 69, 93), **el problema de las zonas metropolitanas no se agota en la pura administración sino que es un problema de gobierno.**

IV

La integración de las entidades territoriales de primer nivel o propiamente municipales, **con la entidad** mayor o metropolitana o **de segundo nivel**, plantea ciertamente dificultades que se han puesto de manifiesto recientemente en el régimen jurídico, por ejemplo, del Departamento

del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, tanto su nueva Ley Orgánica de diciembre de 1978 como su Reglamento Interior de 6 de febrero de 1979, buscan combinar las exigencias centralistas de la capitalidad con las necesidades de acercamiento entre los administrados y su administración. Para ello, el órgano gerencial unipersonal que es el constitucionalmente llamado "gobernador" (artículos 89, fracción n, y 92 de la Constitución de 1917), se convierte en jerarca de dieciséis delegados, jefes unipersonales igualmente de las dieciséis delegaciones o circunscripciones territoriales en que se divide la superficie del DF. Simultáneamente, dicho "gobernador" (**regente**) es el jefe de una dependencia del Ejecutivo federal y debe necesariamente coordinarse, en nuestra materia, con el titular de otra dependencia, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, creada por la Reforma Administrativa de 1977, secretaría que a su vez coordina a los jefes electos de las restantes entidades federativas, y, en particular, coordina al regente con los gobernadores de los estados limítrofes de Morelos y de México, con los cuales la capital federal tiende a formar una mancha urbana (**conurbación**) similar a la que aquí tantos interrogantes plantea a la autora y a los juristas venezolanos, carentes de una norma similar a la nueva fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal mexicana, reglamentada a su vez por el extenso capítulo III de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos del 26 de mayo de 1976. **En la República Mexicana, de este modo, se ha atenuado, en la práctica, considerablemente el rigor del federalismo**, máxime si se tiene presente la edición del Plan Nacional de Desarrollo Urbano por decreto presidencial publicado el 12 de mayo de 1978.

Contrasta con este planteamiento de derecho positivo **la línea federalista a ultranza**, sostenida por Araujo-García, la **cual concibe el impulso central solamente como fortalecimiento del ulterior desarrollo autónomo de estados y municipios**, responsables en el marco regional respectivo de la administración urbanística (páginas 29, 76, 79, 101, 169). El contraste, entre ambos sistemas jurídicos y sus perspectivas inmediatas, surge del texto siguiente:

Es importante que se adopten en Venezuela procedimientos administrativos ad-hoc para la elaboración, aprobación y aplicación de planes generales de urbanismo, procedimientos que sólo podrían establecerse en una ley orgánica nacional, a fin de esclarecer las competencias del Poder Nacional y de los Municipios en materia de urbanismo y definir también

materias como: objeto, alcance y contenido de los planes de urbanismo; requerimientos técnicos que debería cumplir dichos planes; tipo de consultas públicas y demás procedimientos previos a la aprobación; tipo de instrumentos de ejecución y de control necesarios para su aplicación; principio de la obligatoriedad de subordinar los planes, programas y acciones oficiales parciales a los lineamientos de los planes generales de urbanismo que adopta el Estado; plazos para la ejecución y revisión de los planes generales y parciales; recursos a los particulares que fueren perjudicados por efecto de la adopción de planes, reglamentos o normas de urbanismo; aspectos todos mencionados simplemente para ilustrar el tipo de materias que debe regular una Ley de Ordenación Urbana (pp. 153 y ss.).

V

Podrían señalarse ciertamente otros aciertos. Así, la presentación cifrada (p. 28) del horizonte venezolano, donde **el sueño del desarrollo se combina con insuficiencias dramáticas que subsisten y hasta parecen agravarse con la renta petrolera** (p. 117); el riesgo de la absorción centralista (**estatalidad**, pp. 39, 40, 164, 165) de los cometidos metropolitanos por instituciones del Poder Público nacional; la reivindicación de la metrópoli como espacio y tiempo, inseparables e igualmente destinados a todos los habitantes (p. 20); la fundamental **gravitación que tienen en esta materia las dificultades hacendarías** (pp. 109, 146); la necesaria distinción entre un control pertinente de juridicidad de los actos metropolitanos, y un control indeseable de su oportunidad o mérito (p. 176), etcétera.

Igualmente podríamos apuntar algunas reservas. Así, la escasa referencia a otras realidades latinoamericanas que nos hace pensar que nuestra autora leyó demasiado bien el primer volumen del **Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración** (Caracas: UCV, 1968-1969), descuidando algo el volumen segundo (1970-1971, especialmente las pp. 11-130); la levedad del tratamiento de los inseparables problemas del desempleo (p. 115) y de lo rural (p. 125); en definitiva, una visión algo formalista, juricista (pp. 5, 30, 98, 132, 163).

En definitiva, estamos ante un libro muy bien escrito, prolijamente fundado y motivado en consideraciones nada unilaterales. Sin complejos (p. 139), con buen método (pp. 66, 122), anuncia ciertamente a una distinguida especialista y justifica el lanzamiento de esta nueva colección.