

# Ciudadanía prestacional y desviación centralizadora autocrática

León Cortiñas-Peláez\*

**R**ODRÍGUEZ-GARCÍA, Armando, *Proceso urbano y municipio*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1978, 96 pp.

1. El autor, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela, contribuye mediante este trabajo de investigación y análisis a la nueva colección de un grupo de jóvenes profesores caraqueños, constituyendo el No. 12 de esta "Colección Monografías Jurídicas".

Como surge de este tema, así como de la mayoría de estos volúmenes que encabeza el catedrático Allan R. BREWER-CARÍAS, se trata de una colección en la cual se vinculan íntimamente estudios sobre la estructura del Poder Público, de la administración pública y de la organización ciudadana, en una perspectiva multidisciplinaria donde la temática resulta abordada tanto desde el enfoque jurídico como desde el más amplio de las ciencias administrativas.

2. El horizonte contemporáneo de nuestra América indica una marcada devaluación de los estudios de organización institucional del Poder Público y, en particular, una notoria negligencia en la investigación de las nuevas fórmulas que permitan conciliar las exigencias de la descentralización funcional con la preceptiva constitucional del Municipio Libre, tan insistente como ineficaz en la semántica de nuestras Leyes Fundamentales (v.g. los textos clásicos de las constituciones nacionales de los Estados

Unidos Mexicanos, artículo 115, y de la República Oriental de Uruguay, artículo 297 y siguientes).

En cuanto indica, pues, una reacción contra dicha negligencia, cabe saludar la contribución de RODRÍGUEZ-GARCÍA, cuyo plan expositivo comprende dos partes de doctrina general, precedidas de una densa Introducción (pp. 5-11) y seguidas de la presentación del "Caso Venezolano" (pp. 67-86) y de ceñidas conclusiones (pp. 87-88).

3. La Primera Parte, *Origen y evolución de las estructuras municipales* (pp. 13-27), pretende rastrear las bases ideológicas y los factores circunstanciales que definieron históricamente al Municipio, en cuanto a institución determinada por factores de localismo y vecindad, así como seguir las características que la institución asume como consecuencia del impacto de la Revolución Francesa. La Segunda Parte, *Evolución del fenómeno urbano y su relación con la estructura municipal* (pp. 29-64), pretende una presentación unitaria de la problemática enfrentada por el Municipio con posterioridad a la Revolución Industrial, sin distinguir, en lo absoluto, entre los dos tipos de urbanización determinados según nos encontremos con países exportadores de capital, o con países exportadores de materias primas, visión unitaria sobre cuyo exceso simplificador se sostiene toda la endeble construcción del autor al enfrentarse con la experiencia de su terruño venezolano natal.

4. La aparente exigüidad del libro no debe ocultarnos la presencia de algunos temas capitales en el estudio de la administración pública contemporánea, en particular el de la articulación de la administración centralizada tradicional con la moderna administración "de misión", puesta de manifiesto en la ardua confrontación de los objetivos tradicio-

\* Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, en periodo sabático, en la Universidad Carlos III de Madrid (beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en misión de la UAM-Azcapotzalco).

nales del Municipio con las metas prestacionales propuestas por el autor para la expansiva "zonificación metropolitana", planteada por nuestras urbes del Tercer Mundo. Por ello, se ocurre oportuno reflexionar, en diálogo constructivo con nuestro autor, cuyas ideas fundamentales nos parecen reñidas sustancialmente con la moderna doctrina jurídica así como con las exigencias administrativas de América Latina.

## I

5. Un intento de síntesis de este libro capta en su Introducción la búsqueda de una nueva perspectiva del Municipio, colocándolo bajo el análisis de la problemática de la "ordenación del territorio". El intervencionismo del Estado para el cumplimiento de los antiguos cometidos del Municipio cambiaría de nivel, debiendo formularse y ejecutarse básicamente por estructuras compatibles con la nueva magnitud de los problemas, dimensión metropolitana y hasta nacional, que desborda el marco limitado del territorio municipal.

6. En el caso venezolano, cuyo ambicioso tratamiento permitiría ciertamente proyectarlo igualmente en sus referencias y conclusiones para todas y cada una de las "provincias" de la Nación Latinoamericana, la explotación petrolera y el nacimiento de la industrialización quebrarían la vigencia de la ocupación del espacio vinculada otrora a la localización de materias primas y fuentes de energía.

7. Para el autor, mayores concentraciones humanas implican mayor absorción de mano de obra en las actividades urbanas que en las rurales clásicas, generan aumento del ingreso y permiten su mejor redistribución. Partiendo de esta *interpretación*, tenemos que la transformación de las realidades urbanas conllevaría un cambio radical en las aspiraciones ciudadanas, evolución con la cual el texto se esfuerza por poner de acuerdo a los vacíos de reglamentación -tanto constituyente como legislativa- de las zonas metropolitanas y del Municipio de nuestros días.

Un recuento de los elementos básicos del Municipio -de las circunstancias de tipo ideológico, histórico y jurídico que rodean su nacimiento- arranca de la Revolución Francesa, cuyo "Poder Municipal" busca combinar la existencia de un interés local, con el manejo autónomo de estas materias, relevantes exclusivamente para un ámbito limitadísimo de ciudadanos (p. 18).

8. Entre los factores circunstanciales se ubicaría *el localismo*, nota contingente que tendería a desaparecer con el avance de la Humanidad, caracterizado

por el transporte en gran escala, el auge de los medios de comunicación y, en definitiva, la integración entre el espacio urbano y el espacio rural. *La vecindad*, producto natural de aquel localismo tendente a una estructura social rígida, se diluye con los avances de la movilidad, no sólo física sino social, forjada por los progresos en el campo científico y tecnológico. Ahora bien, la atenuación de los factores de localismo y vecindad llevará a cuestionar *la resultante municipalista forjada por las instituciones revolucionarias francesas* que requirieron la fórmula napoleónica del Prefecto, agente simultáneo de la dirección nacional central y de los intereses privativos de la comunidad territorial; para nuestro autor (pp. 26-27), los siglos XIX y XX no desvirtúan la base conceptual de esta fusión institucional de los componentes ideológicos (ente natural y originario) con los elementos pragmáticos de organización y eficiencia (centralización, jerarquización), que colocaron al Municipio como un elemento de la estructura orgánica de la administración general del Poder Público.

9. La Revolución Industrial implicaría una ruptura radical con este esquema: "la ciudad de hoy, no tiene nada que ver con la ciudad preindustrial" (p. 31). *La vida urbana se universaliza en la era de la planetización:*

"...ofrece elementos de análisis en mayor cantidad y de mayor profundidad...abarcando hoy, no sólo los países industrializados y desarrollados económicamente, sino también a los que aún no han alcanzado satisfactorios niveles de desarrollo económico. El problema, sin embargo, es uno y único, no puede hablarse seria y científicamente de un fenómeno de urbanización distinto, diferente en los países aún no desarrollados, y que deba, por tanto, ser tratado de una manera especial, propia, autóctona..." (p.32)

Seguidamente se presentan algunos de los factores que contribuyeron a la formación de la ciudad industrial, tales como la evolución técnica de los transportes y de los sistemas de producción industrial y de mecanización agrícola.

10. Cabe destacar, para cerrar esta síntesis, que el autor, antes de concluir la Segunda Parte mediante un resumen de los factores económicos, tecnológicos y humanos de la ciudad contemporánea, *opone conceptualmente, con acierto, "procesos de urbanización" y mero "crecimiento urbano"* (pp. 38-41, donde curiosamente nos habla de "Calcutta, metrópoli prematura"):

"...la urbanización necesariamente conlleva como uno de sus factores, al crecimiento de las ciudades; pero no siempre sucede a la inversa. Es decir, pode-

mos estar en presencia de casos en los cuales las ciudades crecen (en extensión y población), pero la estructura social y la economía permanecen estancadas[...] cuando no se trata de una simple aglomeración de población, sino de un cambio de actitud, de mentalidad, de objetivos en una sociedad que desemboca en la dedicación a actividades económicas distintas y de efectos en la productividad superiores a los que se obtenían en la realización de las actividades anteriores, el fenómeno será de urbanización" (p.40).

11. Y por si esta tipificación fuere insuficiente, en la página anterior se redondea la oposición conceptual:

"Al hablar de crecimiento urbano en forma aislada, queremos señalar un proceso de expansión física, demográfica, de un centro poblado, de una ciudad, sin que este proceso de aumento cuantitativo de la ciudad esté acompañado de un proceso paralelo de despegue, crecimiento o *consolidación de la economía del país...*" (p.39).

La síntesis que precede no es usual en nuestras reseñas. Hemos querido transcribir, quizá con excesiva literalidad, algunos de los conceptos del autor. Sólo así podrá el lector comprender los lineamientos críticos que pasamos a desarrollar.

## II

12. De lo expuesto en el párrafo anterior, surge una concepción centralista, autoritaria, tecnocrática, desconocedora de las realidades demográficas y socio-económicas en general de América Latina, en la cual, el autor plantea y define conceptos que termina por confundir en las experiencias concretas que analiza.

13. Este libro comienza por ignorar la organización administrativa dominante en derecho comparado, donde incluso países tan centralistas y unitarios como Francia, distinguen claramente múltiples niveles en la ejecución de los cometidos asumidos por el Poder Público. Naturalmente que esta reserva es todavía mucho más importante si pensamos en aquellos países cuya concepción jurídica-administrativa asentada en principios constitucionales, escritos o no, los lleva a inclinarse por fórmulas de descentralización territorial más o menos acentuada, entre las cuales se encuentran las de los países germánicos, de algunos países del mundo ex-comunista y, definitivamente, de los países de la *Common Law*. Es sorprendente que la presentación histórica arranque de finales del siglo XVIII, prescindiendo de toda la fundamentación que viene precisamente del periodo anterior a la Revolución Industrial, como si ésta pudiera verificar una trans-

formación definitiva de la naturaleza humana en sociedad.

En un país altamente industrializado como lo es el Reino Unido en esta segunda mitad del siglo XX, se han tenido presentes las consecuencias burocratizantes derivadas de la centralización o *metropolización* de los cometidos del nivel local de administración, señalándose además el peligro de destrucción definitiva del principio de la participación ciudadana en las decisiones del primer nivel de las instituciones administrativas.

14. Más allá de alguna erudición marginal, nuestro autor no se inspira, como pretende, en el pensamiento de GARCÍA DE ENTERRÍA, quien reconociendo la dificultad de la síntesis de los principios de inmediatidad y eficacia, se inclina empero por reservar, siguiendo la acabada concepción británica del Informe REDCLIFFE-MAUD (1969), los siguientes cometidos a la administración de primer nivel:

"1o) Educación, bibliotecas, empleo de la juventud;

"2o) Servicios sociales y sanitarios personales;

"3o) Vivienda (en el marco de la política metropolitana), es decir, edificación (excepto en lo reservado a la autoridad de segundo nivel), arrendamientos y administración, etcétera;

"4o) Canalizaciones, red de desagües, recolección de basuras, protección de las costas, limpieza del aire (acción local y ejecución de las prioridades resueltas por la autoridad de segundo nivel);

"5o) Museos, galerías, promoción artística, entrenamientos, deportes, parques y recreos (en el interés del distrito mismo);

"6o) Alimentación y productos farmacéuticos, pesas y medidas, protección del consumidor (subsistencias y control de precios), inspección del trabajo y legislación laboral, autorización de locales de diversión, registro civil (nacimientos, muertes, matrimonios), registro electoral;

"7o) *Todos los restantes cometidos del gobierno local, salvo imposibilidad técnica fundada* (así, eventualmente, cementerios y crematorios);

"8o) Distribución de la recaudación tributaria local."

(Cfr. Ciudad de México: *Vivienda*, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas", en colaboración, No. 10, Jun. 1977, pp. 2-33, citando directamente a la Real Comisión sobre Gobierno Local en Inglaterra, presidida por REDCLIFFE-MAUD, numeral 35, p.24).

15. Existen naturalmente cometidos de segundo nivel que GARCÍA DE ENTERRÍA, siguiendo igualmente el dictamen de la doctrina británica, reserva para la administración de la zona metropolitana. Pero ésta no tiene la competencia de principio, sino

la competencia de atribución, en los siguientes términos:

"Cometidos impersonales, metropolitanos o de segundo nivel, atribuidos a la autoridad metropolitana central:

"1o) Planificación, regulación de la construcción, transportes, servicios de información;

"2o) Vivienda, comprendiendo: (a) política metropolitana; (b) la construcción en el interés de la zona metropolitana como conjunto; (c) la construcción para asegurar el cumplimiento de las políticas de planificación; (d) política para la selección de los locatarios; (e) política metropolitana de alquileres;

"3o) Aguas corrientes, red central de alcantarillado, evacuación de aguas, incineración de basuras, limpieza del aire (prioridades metropolitanas);

"4o) Museos, galerías; promoción artística; entretenimientos, deportes, parques, recreos (en interés de toda la zona metropolitana); nombramiento de miembros de las autoridades de los parques nacionales;

"5o) Policía, bomberos, ambulancias;

"6o) Coordinación de inversiones en la zona metropolitana." (*ibidem*, numeral 36, pp. 24-25).

GARCÍA DE ENTERRÍA nos habla entonces de los cometidos *impersonales* del segundo nivel, por oposición a los *cometidos personales, municipales o de primer nivel*.

16. Por el contrario, nuestro autor parece partir de la extinción creciente de los cometidos personales, ahogados por la magnitud de las zonas metropolitanas, en las cuales tiende a subsumir el horizonte de la descentralización territorial. La inexistencia o el debilitamiento de cometidos personales implica el anonadamiento del ciudadano, cuya participación activa y pasiva en la acción de las instituciones administrativas parece claramente desdeñada por RODRÍGUEZ-GARCÍA. Quizá hubiera convenido a nuestro autor la lectura de la "divisa" que pone el maestro madrileño en el encabezamiento del trabajo arriba citado:

"Nuestros términos de referencia requieren tener presente la necesidad de sustentar un sistema válido de democracia local; es decir, un sistema bajo el cual el gobierno por el pueblo es una realidad. A esto lo consideramos por lo menos tan importante como el aseguramiento de la eficiencia en la prestación de servicios. El gobierno local no debe ser considerado tan sólo como un proveedor de servicios. Si ello fuera todo, sería correcto considerar si algunos de los servicios no podrían ser prestados más eficientemente en otra forma. La importancia del gobierno local radica en que él es el medio por el cual el pueblo puede prestarse servicios a sí mismo; puede tomar parte ac-

tiva y constructivamente en el negocio de gobernar; y puede decidir por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales, qué clase de servicios desea y qué clase de medio ambiente prefiere.

(GARCÍA DE ENTERRÍA, *ibidem*, pág. 3, citando el Informe REDCLIFFE-MAUD, p. 10).

Todo esto no implica ciertamente desconocer la importancia de las zonas metropolitanas en la construcción de la administración prestacional de base territorial. Sin embargo, implica darle a lo local un papel de base en la organización de la urbanización de nuestro tiempo, papel de base cuya historia no empieza en el siglo XVIII, sino en las antiguas instituciones democráticas de los mundos grecolatino y germánico, refundido en el municipio medieval de la península ibérica (del cual se ocupa tardíamente nuestro autor en la p. 66, sin darle la debida proyección en el resto del volumen), e incluso en la figura precortesiana del *Calpulli* azteca (siglos XIV y XV).

### III

17. En verdad, esta desviación centralizadora del libro permite captar su substancia ajena al fortalecimiento de la participación popular en la construcción de la Ciudad (*polis*).

No se trata de una antigualla. El libro parece ignorar los textos finales de la ONU en la Conferencia de Vancouver sobre los asentamientos humanos (publicados por *Hábitat*, y reproducidos en la obra colectiva *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, Ciudad de México: Porrúa e INFONAVIT, 1977, pp. 649-753).

Como se señalara en Vancouver, la asignación de recursos escasos, la utilización de los disponibles y el aprovechamiento de los nuevos, no puede ser eficaz sin la participación activa de quienes resultan afectados por dichas decisiones y deben integrarse en la ejecución de programas que les atañen. La carencia de mecanismos apropiados para expresar distintas opiniones, y la falta de acceso a la información, son, en este sentido, dos cuestiones capitales que este estudio ni siquiera menciona. Los mecanismos de "metropolización" ideados por el autor no tienden a "lograr un máximo de participación popular" (*cfr. Asentamientos*..., p. 748), sino todo lo contrario.

18. Hay una convergencia extraña entre esta visión autoritaria del horizonte de nuestra descentralización territorial, y la tendencia de una cierta doctrina alemana que concibe al Estado como un ente situado por encima, e independientemente, de los ciuda-

danos (FORSTHOFF, Ernst, *Traité de droit administratif allemand*, Bruselas: Bruylant, 1969, 754 pp. esp. 55 y 177; FORSTHOFF es la vertiente administrativa del autor Carl SCHMITT, *Verfassungslehre*, admirado por el profesor MOLES-CAUBET, maestro a su vez de RODRÍGUEZ-GARCÍA, éste quizá inocente respecto de la orientación nacional-socialista de la escuela de SCHMITT y FORSTHOFF).

En este sentido cabe recordar que, para FORSTHOFF, toda limitación del Poder Público emana abstractamente del orden jurídico (*ibidem*, p. 292) y no de la acción política concreta, de quienes, ciudadanos responsables, no admiten ser tratados como meros súbditos. Es notorio el escapismo de FORSTHOFF (pp. 60 y 94) respecto de la supremacía de la Constitución, comparable a la forma en que RODRÍGUEZ-GARCÍA rechaza aquí toda posible aplicabilidad del régimen constitucional previsto en su derecho positivo, para el municipio, y ello a pesar de la inteligente interpretación constructiva ideada por BREWER-CARÍAS (p. 73-74). Podría explicarse esta reticencia del profesor venezolano por la pretendida "confusión" (FORSTHOFF) entre lo constitucional y lo administrativo, encerrado éste en marco formal y rígido (FORSTHOFF, pp. 44 y 208, nota 2), pues existiría, según el autor alemán, inconveniencia científica en fundar el Derecho Administrativo en consideraciones de principios referentes a la "estructura constitucional" (*ibidem*, p. 43).

19. Nos parece pertinente, en la hora actual de América Latina, vincular las ambigüedades de ambos autores, que provocan inseguridades terminológicas afines. Salvo omisión nuestra, el vocablo *ciudadano* no tiene significado alguno en el texto de nuestro autor. Ello converge con el silencio de FORSTHOFF, quien sólo conoce dicho vocablo en cuatro de sus 754 páginas (pp. 129, 133, 538 y 566), y en tales casos busca neutralizar la gravitación social del ciudadano para mediatizarlo, tal cual lo hace RODRÍGUEZ-GARCÍA, en función de la administración (p. 116) en sus relaciones con el Poder Público. Así, FORSTHOFF prefiere reemplazar el término *ciudadano* por uno más vago, como *individuo* (p. 292), o por vocablos de sentido más bien

cosificante como *administrado* (p. 103), *profano* (p. 640), *sujeto* (p. 187).

Cabe recordar, igualmente que, para FORSTHOFF la administración no supone, en cuanto tal, una participación de los ciudadanos en su seno: no son éstos los que la forjan para multiplicar, mediante sus servicios y bajo pautas axiológicas que ellos orientan, la dignidad de la persona humana en sociedad.

Por el contrario, el profesor alemán considera a la administración como algo neutro (p. 43), como mera dadora (*Geber*, p. 533) de prestaciones, proveedora (p. 84) *desde arriba*. Esa administración no está sometida a condicionamiento alguno por parte de una base ciudadana, sino que es expresamente distinguida frente a ésta (p. 236, nota 71): la dogmática forsthoffiana implica así un divorcio total entre el ciudadano y la administración, que parece serle tan ajena como el Municipio lo es a las aspiraciones de sus habitantes, en la concepción tecnocrática de nuestro autor.

#### IV

20. Podría abundarse respecto del desconocimiento que manifiesta el autor en lo referente a la realidad socioeconómica de Venezuela, aquí válida para toda América Latina.

Después de Vancouver, resulta fuera de lugar la identificación entre urbanismo de países industrializados y de países subdesarrollados (pp. 32-35). Para evitar todo error hemos transcrito más arriba su atinada distinción entre "urbanización" y "crecimiento urbano". Lo insólito surge al leer que las zonas metropolitanas de América Latina corresponden a algo diferente que un mero crecimiento cuantitativo de la miseria de nuestros compatriotas. De la petición de principios (pp. 58-59) contenida en dicha identificación se derivan los errores de fondo y forma de este libro. Ellos prueban los peligros de una recepción acrítica del pensamiento forjado ante realidades tan diversas: por algo ignora totalmente -al igual que su maestro MOLES-CAUBET- a las obras de HARDOY, SEGRE y UNIKEL.