

La gestión urbana local como síntesis de las políticas de desarrollo humano en Venezuela

Armando Rodríguez García

Profesor de Derecho Administrativo U.C.V.

Coordinador del Postgrado en Derecho Administrativo U.C.V.

Sumario: INTRODUCCIÓN. I. EL ESTADO COMO INSTRUMENTO DE LA SOCIEDAD ORGANIZADA. II. LA CIUDAD COMO SÍNTESIS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO HUMANO. III. GESTIÓN URBANA LOCAL Y DESARROLLO HUMANO

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la pobreza ha venido cobrando significativa importancia en la escena contemporánea del mundo, y particularmente en países como Venezuela, por las características que el fenómeno presenta en los últimos años, sobre todo, en cuanto a su proyección y profundización. En cualquier caso, no cabe duda en cuanto a que se trata de un tema de interés y actualidad.

Pero junto a ello —y tal vez más trascendente aún—, aparece el dato que nos indica el indudable impacto que el asunto tiene sobre todo el espectro de las múltiples y diversas manifestaciones de la colectividad, por lo que no parece equivocado considerarlo como una materia clave para la adecuada comprensión y el debido tratamiento de los diferentes problemas que afectan de manera generalizada a la sociedad venezolana.

De otra parte, y aun cuando en el ambiente nacional se nos aparece como un fenómeno relativamente reciente —al menos por lo que tiene que ver con su amplitud y proyección hacia los rangos críticos que arrojan los indicadores del momento actual—, el tema en sí ha estado —y está presente—, en otras latitudes, siendo por ello objeto de tratamiento científico, desde la óptica que ofrecen diferentes disciplinas.

Entre otros muchos autores que desde hace algún tiempo se ocupan del tema, el destacado Profesor Amartya KUMAR SEN, premio Nobel de Economía, ha subrayado el hecho de que vivimos en un mundo que ofrece unos niveles de opulencia sin precedentes, de una magnitud tal, que difícilmente podría imaginarse uno o dos siglos atrás.

El siglo veinte ha establecido el gobierno democrático y participativo, como un modelo preeminente de organización política; los conceptos de derechos humanos y libertad política son ahora parte más importante de la retórica pública; la población ha extendido sus expectativas de vida como nunca antes, también las diferentes regiones del planeta están ahora más vinculadas que en cualquier otra etapa anterior, y esto no sucede sólo en el campo del comercio y de la comunicación, sino también en términos de ideas e ideales. Sin embargo, también vivimos en un mundo con significativas privaciones, pobreza y opresión. Hay muchos nuevos problemas, como viejos problemas, incluyendo la persistencia de la pobreza y la insatisfacción de las necesidades elementales, la violación de elementales libertades políticas, la extendida falta de interés por el tratamiento de los asuntos de la mujer, de la familia y el descuido por el manejo de los problemas medioambientales, la sostenibilidad económica y la vida social. Muchas de estas insatisfacciones se observan, de una u otra forma, tanto en países ricos, como en países pobres. (Amartya KUMAR SEN: *Development as Freedom*, Ed. Random House Inc. 1999).

Ahora bien, el concepto de pobreza, desde la perspectiva de un análisis comprensivo como el que se propone, no puede limitarse a términos monetarios, referidos exclusivamente a la mayor o menor capacidad económica del individuo, lo que sin duda es una expresión tangible e inmediata de tal situación, pero que definitivamente no la agota, por lo que resulta a todas luces insuficiente.

Por ello, preferimos partir de la consideración de la pobreza como una situación de carencia integral, que ubica a los individuos o grupos sociales en rangos inaceptables en cuanto a la insatisfacción de sus necesidades o requerimientos humanos, lo que comprende la imposibilidad, carencia o deficiencia de oportunidades de acceso a valores tales como la salud, la vivienda, el empleo, la educación, la cultura, la recreación, etc.

En síntesis, a los efectos que interesan de manera inmediata a las presentes notas, la noción de pobreza se configura como una situación de exclusión de los niveles promedio de calidad de vida que la Sociedad entiende y admite como satisfactorios.

Desde esta perspectiva, la cuestión de la pobreza se presenta como una materia de evidente interés colectivo, por lo que se abre el camino para su consideración y tratamiento como un área de responsabilidad directa de las instancias del Poder Público, susceptible, en consecuencia, de ser evaluado bajo la óptica que ofrecen las diversas disciplinas científicas que

manejan el campo de las políticas públicas y la gestión de los asuntos de la colectividad.

En este punto del análisis, cobra especial interés la vinculación del tema de la pobreza —y en general, de las políticas de desarrollo humano—, con la noción de institucionalidad, por cuanto las instituciones son los soportes de la Sociedad. Por ello, su solidez, fortaleza y nivel de presencia o protagonismo, constituyen un parámetro insustituible a la hora de determinar las condiciones de sostenibilidad y desarrollo, así como la robustez, vigor y potencialidad de una Sociedad determinada en un momento preciso de su historia.

Partiendo de los datos antes apuntados, pretendemos ofrecer un enfoque que integra la presencia de las instituciones públicas territoriales en la gestión de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo humano, teniendo como punto de mira el sistema de vida urbano, la Ciudad, entendida como estructura física de los asentamientos humanos y como sistema o modo de vida que adopta la Sociedad en forma definida y determinante, lo que define un escenario de actuación estable, sostenido y probablemente irreversible, en términos de expectativas temporales razonables, que en nuestro criterio puede —o tal vez mejor decir «debe»— servir de síntesis para el manejo más eficaz y eficiente de decisiones y acciones públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población y con ello, atacar el problema de la pobreza con reales posibilidades de éxito.

I. EL ESTADO COMO INSTRUMENTO DE LA SOCIEDAD ORGANIZADA

Como entrada apropiada para el análisis que ahora comenzamos a transitar, podemos afirmar, sin temor a equivocación, que el Estado, entendiendo por tal el complejo de las estructuras e instituciones públicas de poder, en general, constituye el producto más acabado, la expresión más avanzada, de la sociedad civil organizada, de las comunidades organizadas, en cualquiera de sus expresiones, dimensiones o escalas.

En tal sentido, en el espectro global de la sociedad contemporánea, el Estado aparece como una institución de imprescindible presencia, como un elemento insoslayable en la forma de vida civilizada actual, que se hace presente asociado, indefectiblemente, con otras instituciones representativas de valores sustanciales, principistas o de primer orden para la vida en comunidad, dentro de los cuales ubicamos en sitio destacado al Derecho, al orden jurídico, en tanto expresión igualmente avanzada e insustituible

de técnicas, herramientas y mecanismos de orden y disciplina, dispuestos para alcanzar rangos aceptables de convivencia y eficiencia en el desenvolvimiento social.

Ahora bien, el Estado que conocemos hoy día no es un arquetipo diseñado de manera integral y definitiva por un determinado autor en un momento preciso; antes bien, como producto de la Sociedad, el Estado es consecuencia de una compleja trayectoria evolutiva, marcada por componentes de diversa índole, dentro de los cuales destacan los de orden social, político y económico, que han venido moldeando su perfil actual, con las particularidades propias de la singularidad que significa cada realidad concreta.

En ese trayecto evolutivo destacan algunos momentos que es conveniente recordar dentro del análisis, como soporte de la tesis que pretendemos ofrecer.

En particular, la configuración del llamado Estado social, que se caracteriza, primordialmente, por la incorporación dentro de las tareas y responsabilidades del Sector Público, de la satisfacción de las necesidades inmediatas de los individuos y la obtención de condiciones de vida favorables para la población en su conjunto, superando así la etapa del llamado Estado Policía, o el Estado de Derecho Liberal, que se limitaba a actuar como regulador y gendarme de las relaciones intersubjetivas de los miembros de la colectividad, esto es, como un elemento pasivo en la dinámica social, sin aparecer como un actor en la escena, sin actuar como *agente* dentro del proceso continuo y sostenido que significa la dinámica social.

A los efectos de nuestro análisis, conviene tener presente que esa transformación en la concepción y funcionamiento del aparato estatal obedeció directamente, al impacto que produjeron los cambios trascendentales de la Revolución Industrial en el modo de vida de las poblaciones, lo que obligó a una adaptación prácticamente generalizada, de todos los instrumentos sociales.

FORSRTHOFF, al hablar de la «procura existencial» como concepto definidor de la tarea que corresponde a la moderna Administración Pública, destaca la idea que acabamos de plantear, en los siguientes términos: «...el Estado, en un volumen apreciable, se ha convertido en función de la sociedad industrial. Ya no está frente a ella como algo autónomo; los intereses organizados dentro de esa sociedad ya no se enfrentan al Estado como un pluralismo peligroso y amorfo, negador del principio de estatalidad, y, por lo tanto, hostil...», y seguidamente agrega para precisar: «...Pero ante

todo el Estado es imprescindible para hacerse cargo de aquellos que no puedan encontrar acomodo dentro del ámbito funcional de la sociedad industrial: inválidos, enfermos, viejos y niños, pero también de todos aquellos otros que por razones extra-económicas, tan importantes en el mundo moderno, no pueden ser articulados activamente a la sociedad industrial...» (Ernst FORSTHOFF: *Sociedad Industrial y Administración Pública*. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1967, págs. 33-34).

Pero tal vez una nota adicional mas directamente asociada al tema que nos ocupa, viene dada por el proceso de consolidación institucional que, dentro de las propias estructuras públicas —y mas concretamente por lo que incumbe a las estructuras o instituciones territoriales—, se inserta, bajo la fórmula de las *garantías institucionales*, en los textos fundamentales, protegiendo, de esta manera, a la propia institucionalidad, para beneficio de los logros y objetivos de carácter social que debe cumplir, es decir, preservando al Estado mismo, *en tanto instrumento de la Sociedad*.

En este orden de ideas, resulta altamente ilustrativa la expresión que al respecto nos ofrece el Profesor Luciano PAREJO, cuando afirma que: «...la finalidad de la garantía institucional es la de otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario a determinadas y típicas características de una institución, en la medida en que éstas han pasado a ser —como resultado de la evolución histórica de dicha institución— esenciales e identificativas de la misma...» (Luciano PAREJO ALFONSO: *Garantía Institucional y Autonomías Locales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1891, pág. 23).

En una rápida referencia a este proceso evolutivo, que sólo intenta destacar, precisamente, el carácter dinámico de la tendencia y la estrecha vinculación de los cambios sociales con las adaptaciones de los componentes instrumentales de la Sociedad, dentro de los cuales aparecen en lugar destacado sus instituciones básicas (Estado y Derecho), se observa la aparición y consolidación del llamado Estado de Bienestar, como etapa mas avanzada que, sin embargo, no pierde relación con el substrato desarrollado en el pensamiento clásico de las teorías políticas: «...En ellas se concebía la democracia como una república en la que todos los hombres adultos eran ciudadanos, es decir, eran miembros plenos de una ciudad o de una *polis*, y no solo sujetos de sus leyes, sino también bajo su protección...» (María Patrocinio DE LAS HERAS: «Bienestar Social y Servicios Sociales en España». En: *El Bienestar Social en las Grandes Ciudades*. Federación Española de Municipios y Provincias —FEMP—, Barcelona 1990, pág. 73).

Como consecuencia del proceso indicado, interesa destacar dos notas vinculadas con el asunto, cuales son, la *eficiencia* y la *amplitud* en la gestión de los asuntos públicos.

La *eficiencia* opera como un patrón referencial incorporado definitivamente a la actividad de las instituciones públicas, que permite medir el resultado de la gestión, y aporta los consecuentes efectos y controles políticos y jurídicos.

En este sentido, la institución pública debe procurar las mejores condiciones para su actuación, mediante mecanismos de diverso orden, que abarcan desde la determinación y adaptación de su propio perfil organizacional, para mejorar sus capacidades de respuesta, hasta la incorporación de los criterios mas avanzados de gerencia, pasando por la implementación de políticas y técnicas adecuadas a las características y magnitudes de los fenómenos sobre los cuales se pretende actuar, para lo cual resulta imprescindible una tarea constante y sostenida de inteligencia, en el conocimiento y diagnóstico de las situaciones objeto de intervención, o asociadas con estas.

De su parte, la *amplitud* está referida a las dimensiones del campo de actuación y responsabilidad requerido para la obtención de resultados satisfactorios. Este aspecto presenta características de plasticidad que son reflejo directo de la dinámica social y acompañan la evolución misma de los rangos o niveles de calidad de vida que conocen los individuos y las comunidades. Las demandas de las comunidades son crecientes en lo cuantitativo y cada vez mas sofisticadas en cuanto a calidad, y las instituciones públicas deben estar en sintonía con las orientaciones y rangos de las mismas, para producir las respuestas adecuadas y oportunas.

El efecto de los cambios operados y sus correlativas demandas sobre el aparato público, su conceptualización y adaptación a las nuevas tareas y el dinamismo, magnitud y calidad de las respuestas que está obligado a ofrecer es un elemento esencial para comprender las reformas requeridas. Así lo manifiesta el Profesor Jaime RODRÍGUEZ-ARANA, cuando afirma: «...La reforma del Estado implica *poner como centro de la actividad pública la preocupación por la gente*, es decir, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, sus ilusiones. Por eso, la reforma no puede depender de una ideología en la conformación de su proyecto y de su programa, ya que el espacio de centro se delimita hoy, en primer lugar, por una *renuncia a todo dogmatismo político...*» (Jaime RODRÍGUEZ-ARANA «Reflexiones sobre el Estado de Bienestar», en: *Revista Tachireense de*

Derecho. nº 13, Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, Venezuela. 2001, pág. 10). (Destacados del texto original)

En este orden de ideas, es preciso reconocer, además, que la amplitud de las demandas colectivas incorpora valores aparentemente intangibles o inmateriales, si los colocamos en un plano de comparación con lo que podría significar la atención inmediata de las necesidades físicas o materiales para el bienestar.

Nos referimos ahora, a valores tales como la *democracia*, que emerge directamente como un elemento esencial, y opera, paralelamente, como una garantía institucional, es decir, como un mecanismo de protección, como una expresión del sistema inmunológico de la Sociedad y de sus instituciones.

Al respecto también señala el Profesor Amartya KUMAR SEN, que el hecho mas significativo del siglo XX está en el auge de la democracia, como forma más aceptable de gobernabilidad. «...fue en el siglo XX cuando la idea de la democracia se estableció como la forma “normal” de gobierno a la cual cualquier nación tiene derecho, sea en Europa, América, Asia o África...», advirtiendo que «...la democracia es votar y aceptar los resultados electorales, pero también requiere la protección de las libertades, respeto a las disposiciones legales, la garantía de la libre discusión y de difusión de la información no censurada, así como de juicios apropiados...**La democracia es un sistema exigente, y no solo una condición mecánica (como el gobierno de la mayoría) tomada aisladamente...**» (En: «La Democracia como valor universal». 9-5-2002. Tomado de <www.Analíticaresearch.com>). (Destacado nuestro).

En síntesis, el Estado y las unidades que lo integran, configuran instituciones y valores necesarios, imprescindibles e insustituibles en la sociedad contemporánea, para el logro de los niveles de calidad de vida y bienestar que las comunidades legítimamente reclaman, y a los cuales tienen derecho, lo que, sin excluir las posibilidades y espacios propios de la solidaridad y la participación ciudadana, orienta hacia la definición de claros espacios de actuación y responsabilidad de las instituciones públicas, sujetas a las demandas, exigencias y controles de la comunidad.

Se corre un alto riesgo de ineficiencia, confusión y frustración con la potenciación de una supuesta participación protagónica de las comunidades, que en el fondo constituye un castillo de naipes, expresión de lo cual pueden ser manifestaciones tales como una pretendida «descentralización» de actividades, prestaciones o servicios que cumplen las estructuras

del Estado hacia las «comunidades organizadas» o las «organizaciones comunitarias», tal como lo plantea la Constitución venezolana de 1999, en su artículo 180, pues se desdibuja el ámbito de la responsabilidad institucional pública y se pierde la necesaria relación de obligación entre el ente responsable por el régimen prestacional, el ente prestador (en su posición de obligado o deudor) y el usuario del servicio (en su posición de beneficiario o acreedor), confundiendo todas las posiciones en un mismo sujeto, anónimo, como lo son para estos efectos las «comunidades» o los «grupos vecinales organizados», que por lo demás, carecen de la estabilidad institucional del Estado.

II. LA CIUDAD COMO SÍNTESIS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO HUMANO

La eficacia de la actuación pública implica, como hemos mencionado con anterioridad, el conocimiento cada vez más acabado y preciso de los fenómenos que demandan las intervenciones de las instituciones; más aún, cuando estamos en presencia de fenómenos complejos, propios de la dinámica misma de las colectividades contemporáneas.

La pobreza, la exclusión, la marginalidad, son expresiones de una patología social, que sólo pueden encontrar respuesta racional y eficiente en la presencia y actuación decisiva de los instrumentos sociales dispuestos para tales fines, dentro de los cuales, las instituciones territoriales juegan un papel protagónico, esencial, por su propia naturaleza y origen.

De allí, el montaje mismo de las «políticas de desarrollo humano», que comprenden los aspectos más variados de las demandas individuales y colectivas que presenta la población de manera uniforme, constante y sostenida, dentro de las cuales se ubican de manera unánime, la educación, la salud, el empleo, la vivienda, la protección social, la cultura, el deporte y la recreación, etc., todo lo cual se traduce en mecanismos de actuación dirigidos a la familia, la infancia, la juventud, la mujer, los minusválidos, la tercera edad, la población penitenciaria y ex-reclusos, los enfermos, los alcohólicos y toxicómanos, los desposeídos, las minorías étnicas, etc.

Ahora bien, la manera *eficiente y amplia* de abordar el tratamiento sistemático de tales asuntos está en la aplicación de mecanismos y técnicas de **gerencia moderna y avanzada**, a través de fórmulas que permitan alcanzar al mayor número posible de destinatarios (usuarios, beneficiarios), de manera uniforme y en forma sistemática, para garantizar los objetivos deseables, en condiciones de seguridad, constancia y estabilidad, que

permitan la **sostenibilidad**, esto es, el cumplimiento económico de las tareas, lo que orienta a la necesaria formulación de **planes y programas**, de acciones integradas en estrategias. Metodología ésta, que no puede ser sustituida por la improvisación, por la expresión epiléptica y populista de pseudo respuestas puntuales, por la práctica de las **actuaciones aisladas o «misiones»** singularizadas y espasmódicas, contrarias a la institucionalidad, que no solamente dejan de cumplir los objetivos sociales, sino que además añaden la perversión del deterioro de las instituciones por la confusión y el atraso en las concepciones.

En un Estado contemporáneo, los programas de salud tienen que estar anclados con el reforzamiento de la red hospitalaria, de la educación y formación docente y práctica, de la investigación y la búsqueda de incorporación de los mayores avances tecnológicos, y no con la acción de campaña. La alfabetización tiene que ser parte del sistema educativo, para impulsar sus propias potencialidades y aprovecharse al máximo de ellas, y no la expresión de una misión encomendada singularmente a un personaje político y cargada de emotividad patriótica. En una organización pública moderna, la alta dirección de niveles decisionales se identifica con términos de gerencia y no como «puestos de comando».

En este sentido cobra fuerza, como elemento esencial para el diseño aplicación de las políticas de desarrollo humano, el escenario donde se desenvuelve con mayor magnitud e intensidad la expresión de la vida colectiva, de las comunidades, que configura, a su vez un componente primario del modo de manifestarse la dinámica social contemporánea.

La identificación de tal escenario se realiza comenzando por el dato geográfico, por la lugarización, esto es, por la identificación de los sitios o lugares donde se asienta la población y donde desarrolla primordialmente su actividad, para descubrir seguidamente, que existe además un dato funcional, operativo, dado por el modo de vida que se configura consustancialmente con la concentración de la población.

Se trata, en definitiva, de la ciudad y del modo o sistema de vida urbano, que identifican la forma y estructura mas difundida y consolidada de la Sociedad, llegando a configurar también, una institución, un complejo de valores de primer orden en la concepción de las comunidades y sus expresiones, dentro de las cuales cobra especial significación el Municipio, en tanto forma institucional del Estado. (Al respecto pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: Luciano PAREJO ALFONSO: «La evolución de los sistemas urbanos», en *XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios*. Lisboa 1996. OICI/FEMP, Madrid 1998, pág. 293. Armando

RODRÍGUEZ GARCÍA: «La evolución de los sistemas urbanos», en *XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios*. Lisboa 1996. OICI/FEMP, Madrid 1998, pág. 309. Manuel GARCÍA PELAYO: «La Ciudad Mercantil Medieval», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n° 76. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1990, pág. 131. Armando RODRÍGUEZ GARCÍA: «Urbanización y Municipio», en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*. Guadalajara, México 2001. OICI/FEMP, Madrid, 2003, pág. 255).

La población actual, en buena parte del mundo, y particularmente en nuestro país se ubica, en una proporción mayoritariamente decisiva, en Ciudades, y vive, integralmente, dentro del sistema de vida urbano.

Siendo así, una primera aproximación —si se quiere ingenua o elemental—, sugiere que es en ese espacio físico y virtual (áreas urbanas y modo de vida urbano), donde deben manifestarse las expresiones de las políticas humanas, para ser eficientes, por entrar en contacto directo con sus destinatarios, sin que ello signifique exclusión de quienes ocupan una ubicación física o modo de vida diferente, antes bien, procurando y permitiendo también, dentro de los mayores rangos de eficiencia que las propias características del fenómeno de metropolización aportan, su incorporación a los beneficios de las políticas, sin perder sus cualidades.

Los estudios sobre la materia, desde hace ya bastante tiempo —y con mayor precisión en etapas más recientes—, determinan la consolidación de las tendencias de urbanización en Venezuela durante la segunda mitad del siglo xx, y la definitiva instalación de un sistema de Áreas Metropolitanas, que agrupa más del sesenta por ciento (60%) de la población total del país, en ciudades mayores a treinta mil (30.000) habitantes, lo que ha estado acompañado de un innegable proceso de transformación o modernización de la sociedad venezolana. (sobre el tema es una referencia de primer orden el trabajo del Profesor, Arquitecto Marco Negrón: *Ciudad y Modernidad. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela 1936-2000*. Ed. Instituto de Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. Caracas 2001).

En términos globales, los datos estadísticos de Naciones Unidas ubican la población urbana de Venezuela para el 2001, en cifras cercanas al noventa (90) por ciento —exactamente 87.2%—, tomando como base centros poblados mayores a 2.500 habitantes (véase: <www.un.org-esa-population-wup>), lo que significa, en síntesis, que durante el siglo pasado el país presenció un salto absolutamente impresionante en cuanto a su reali-

dad demoesocioespacial invirtiendo las proporciones de población urbano-rural, de 10-90 a 90-10.

Un fenómeno de esta magnitud, unido a otro conjunto igualmente importante de indicadores presentes durante el mismo período, como son, entre otros, las modificaciones de las tasas de mortalidad y fecundidad, el nivel de expectativa de vida, los niveles de alfabetización y acceso a la educación superior, la instalación de la democracia, y el incremento determinante de la participación social y política de la población, dan cuenta de una transformación radical que toma como uno de sus soportes y expresiones más importantes al patrón urbano como asentamiento poblacional y el correlativo patrón que aporta el sistema o modo de vida urbano, como escenario conductual de la mayoría de la población, por lo que tales elementos no pueden pasar inadvertidos, cuando hablamos, precisamente, de políticas de desarrollo humano, y en particular, del enfrentamiento a la pobreza y a la exclusión, como objetivo de las políticas públicas.

Es cierto que, paralelamente, han existido posiciones de ataque al proceso de urbanización y sus consecuencias, que van desde planteamientos que ponen en duda la sustentabilidad del mismo, hasta los que en forma tanto más radical como irracional, reducen las críticas a expresiones de colonialismo y dependencia económica e ideológica como substrato del proceso de urbanización, lo que, en tal criterio lo deslegitima y descalifica.

Es igualmente cierto que tales aproximaciones de descalificación de la urbanización y sus efectos, como realidad presente en el país han tenido eco en el liderazgo político, al punto de convertirse en una constante el «regreso al campo», como un objetivo de muchos gobiernos, lo que ha querido ejercitarse mediante la reducción drástica y hasta criminal de inversiones en las ciudades más importantes del país, para así frenar el éxodo rural y estimular el retorno de los pobladores, posición esta que se ha visto aderezada con la nostalgia de muchos por el bucólico ambiente de la ciudad perdida.

III. GESTIÓN URBANA LOCAL Y DESARROLLO HUMANO

Independientemente del grado de beligerancia que puedan merecer las aproximaciones aludidas, en virtud del valor científico que exhiban como soporte, lo cierto es que existe una realidad incontrovertible, dada por la localización en el medio urbano, de la casi totalidad de la población destinataria directa y potencialmente, de las políticas públicas de desarrollo

humano, que pueden servir como vía para la superación de la pobreza, entendida ésta en los términos integrales o globales que hemos apuntado con anterioridad.

Es la realidad que tenemos, o mejor decir, que **afortunadamente tenemos**, y que además parece ser el escenario sobre el cual se desenvolverá la sociedad venezolana por algún tiempo, por lo que, no es una cuestión de gustos ni de remembranzas nostálgicas o creación de utopías, sino de acción, de estrategia corporativa, que como ha se ha expresado desde hace ya algún tiempo, no se refiere a las decisiones futuras, sino al futuro de las decisiones que se adopten en el presente, sobre bases ciertas. (Stafford BEER: *Plataform for Change*. John Wiley & Sons. Londres, 1975)

De este modo, es fácil entender cómo las políticas de desarrollo humano encuentran un escenario apropiado en la ciudad (espacio físico) y un soporte singularmente valioso en el modo de vida urbano (espacio virtual), que puede ser aprovechado por las instancias territoriales del Poder Público, mediante la puesta en marcha de mecanismos de gerencia urbanística avanzada, que utilicen el carácter de síntesis, que el medio urbano ofrece, en cuanto a la concentración de los rasgos cualitativa y cuantitativamente mas importantes en cuanto a los aspectos relativos a **vivienda, salud, seguridad personal, democracia, ejercicio de la participación, empleo, educación, cultura, recreación, etc.**

Es indudable que el medio urbano permite actuar de manera mas económica y eficiente sobre todos y cada uno de estos aspectos, pero además, actuar sobre el medio urbano, implica producir condiciones favorables para el mejoramiento colectivo de los niveles de vida de la población en general, incluida la población de los pequeños centros poblados e incluso la población rural, para lo cual, son evidentes las responsabilidades y atribuciones que ostentan las entidades locales en Venezuela, en virtud de las previsiones legales. (En este sentido, entre otros, puede verse a Jesús MARRERO CARPIO: *Administración Local y Reforma Urbana*. Fundación Instituto Federal. Caracas, 2000, págs. 75 y stes.).

En particular, destaca la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a través de la cláusula competencial abierta, contenida en el encabezamiento de su artículo 36, que asigna facultades amplias a los entes locales para el abordaje de cuantos asuntos interesen a su comunidad, mediante la instalación de toda clase de mecanismos organizativos, operativos y participativos: **«Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar**

cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad...».

Ahora bien, la orientación que proponemos en esta oportunidad, implica necesariamente la formulación de un cambio de enfoque, que oriente al reconocimiento de la realidad tangible de nuestro proceso de urbanización y que, a partir de allí, conduzca al consecuente diseño de políticas de desarrollo humano, que aprovechen las ventajas comparativas y competitivas del medio urbano y de la metropolitanización, mediante la conversión de la gestión urbanística de las entidades locales en el eje estratégico y el soporte de inteligencia para integrar políticas públicas mediante la determinación de planes y programas orientados al fortalecimiento de las instituciones, dentro de las cuales se ubica la ciudad.

Así, en la práctica actual, las acciones que aparecen como típicamente urbanísticas, se reducen a construcción de obras, a ejecuciones físicas (equipamiento e infraestructura) y regulaciones, que parecieran agotarse en sí mismas, sin descubrir, ni mucho menos destacar, que se trata de **medios** —no de fines—, **dispuestos para generar mejores condiciones de vida para los pobladores en general, tanto urbanos como rurales**, singular y colectivamente considerados, a través de la dotación inmediata y directa de medios y servicios, pero también mediante la generación indirecta de «productos» representativos de mejor calidad de vida (empleo en construcción, comercio y otros servicios propios del medio urbano; avances en ciencia y tecnología, propios de los centros urbanos de investigación y conocimiento; asistencia social, médica y hospitalaria; educación en niveles y variedad de opciones que solo son ofertables en el medio urbano; actividades culturales, recreacionales y deportivas; en fin, el elenco de posibilidades y potencialidades propio de la vida contemporánea en su expresión más destacada).

De este modo, descubrir la ciudad, en tanto escenario de ejercicio de las políticas públicas para el desarrollo humano, significa mejorar sensiblemente las potencialidades de los actores, y en consecuencia la recepción de sus productos por las comunidades destinatarias de tales políticas, y en este sentido, pueden incluirse, prácticamente todas las actuaciones de las entidades locales, bajo una síntesis estratégica que solo ofrece la gestión urbanística, por cuanto su objeto de actuación es, en sí mismo, la cápsula que agrupa el mayor volumen y en el mayor grado de concentración, de las expresiones del actuar colectivo, que se irradia a la población en general, más allá de los límites espaciales de la ciudad aisladamente considerada.

Pero actuar sobre el medio urbano no implica desconocer, abandonar ni mucho menos competir desigualmente con respecto a los pequeños poblados o comunidades rurales.

Actuar estratégicamente en el medio urbano, sobre todo cuando se esta en presencia de un patrón de áreas metropolitanas, conduce a preservar los pequeños poblados y sus estructuras locales propias de las comunidades rurales, pues la existencia de adecuados servicios metropolitanos ofrece la satisfacción de demandas de las poblaciones periféricas, sin necesidad de duplicarlos, esto es, sin cargar a las pequeñas comunidades con gastos elevados, de difícil o imposible financiación, que serían imprescindibles para alcanzar la satisfacción de los niveles de vida a los cuales tiene derecho esa población, y que pueden encontrar respuestas en el complejo urbano metropolitano.

Basta pensar, por ejemplo, en áreas de política humana como lo serían la salud, la educación o la cultura, para entender como una adecuada gestión de políticas públicas montada en el aprovechamiento de las ventajas competitivas que ofrecen las áreas metropolitanas como síntesis estratégica, permite ampliar el rango cuantitativo de atención y el nivel o calidad de las respuestas, al poner a disposición de un mayor numero de pobladores, no solo de la gran ciudad, sino de las pequeñas poblaciones, los servicios de hospitales o centros de atención médica de gran escala, los centros de educación superior o los complejos culturales y espectáculos, que de otra manera no podrían recibir.

Del mismo modo, al reforzarse el valor de lo urbano se refuerza el sentido y la presencia de las instituciones que le son consustanciales, particularmente, las entidades locales como institución esencialmente democrática y participativa, las cuales, por su propia naturaleza y misión encuentran un papel relevante de servicio a las colectividades a las cuales pertenecen y por las cuales existen.

El reto está, entonces, en convertir en una opción válida para reforzar las instituciones, la dificultad que significa ofrecer el mayor grado de oportunidades posible, para la plena incorporación de la población a los niveles mas elevados de calidad de vida.

II. Jurisprudencia