

Giulietta Fadda**

LA DINAMICA MUNICIPAL A TRAVES DEL ANALISIS DE UN CASO:

Las Areas Sujetas a Estudios Especiales del Distrito Sucre*

Dentro del interés que para el área de los estudios urbanos representa la acción del Estado en general, aquélla del Municipio es especialmente atingente. Ello, entre otros factores, por su característica de ser la institución de gobierno correspondiente al nivel territorial y local y, por lo tanto, la forma de poder más descentralizada y accesible a la población y uno de los lugares de toma de decisión sobre lo urbano. La política municipal aparece así, como uno de los ejes principales de la dialéctica contradictoria entre sociedad civil y sociedad política.

No obstante, el interés que este campo de investigación representa, cabe señalar con relación a su *status* teórico, la ausencia de una teoría definitiva o de estudios sistemáticos sobre el aparato estatal, lo cual representa una dificultad para abordar el tema. Las explicaciones de tipo técnico-administrativas o sociológico-estructural disponibles, resultan insuficientes para interpretar la interrelación entre procesos sociales y la dinámica de la burocracia estatal. Interacción esta, que nos interesa particularmente para el caso del Municipio. A pesar de lo recién expresado, en América Latina se han producido en la última década una serie de estudios que aunque no sistematizados, tratan de superar los enfoques mencionados. Algunos de estos estudios de autores latinoamericanos se tomarán entre otros, como referencia conceptual para nuestro análisis.¹

Por todo lo anterior, este trabajo tiene como objetivo central contribuir a la explicación, y por ende a una mejor comprensión, de la dinámica municipal, en cuanto condicionante de la estructura urbana.

Además de este objetivo, se intenta aplicar algunas categorías de análisis, definidas por los autores antes mencionados a un caso concreto de toma de posición del Concejo del Distrito Sucre, Estado Miranda.²

Dentro de esta perspectiva, el presente artículo trata de dar una visión no puramente estática del Municipio, sino de captar, en cierta medida, su dinámica y formas de interactuar con la sociedad civil.

Tratando de aunar los objetivos hasta aquí enunciados, nos propusimos a manera de hipótesis, para verificar con el análisis de un caso venezolano, un planteamiento de tipo teórico, inspirado en el concepto de "arena de conflicto político" definido por Oscar Oszlak en sus artículos "Notas para una teoría de la burocracia estatal" (1977) y "Políticas Públicas y Regímenes Políticos" (1980). Dicha hipótesis es la siguiente:

*/ Este artículo es parte del trabajo denominado "Análisis de la Institución Municipal. Un ejemplo: el Concejo Municipal del Distrito Sucre", presentado por la autora para ascender a la categoría de Profesor Asistente en el Escalafón Universitario. UCV, Caracas, Noviembre, 1983.

**/Profesora del Sector Estudios Urbanos. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UCV. Caracas, Venezuela.

1/Entre otros, Kliksberg (1975), Oszlak (1977, 1978, 1980), Oszlak y O'Donuell (1982).

2/Indistintamente se le denomina también Concejo de Petare y CONSUCRE.

El Municipio del Distrito Sucre, como parte del ámbito institucional del Estado y como producto de intereses contradictorios, es "arena de conflicto político" donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos.

La significación que le atribuimos a esta hipótesis está muy ligada a la concepción que ella implica del ámbito estatal, especialmente en su trascendental función de formular e implementar políticas. De acuerdo al enfoque adoptado, el Estado no sería un ente de carácter monolítico ni tampoco el instrumento incondicional de un sector social —como lo entienden otras teorías—, sino una instancia de articulación de la sociedad. Como tal, condensaría y expresaría sus conflictos y contradicciones tanto "a través de las variables tomas de posición (o políticas) de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes entre éstas. . . Pero el proceso de concreción de la política implica por lo general la intervención de una cadena de actores. . ." (Oszlak, 1980:16), no sólo endógenos a la burocracia estatal, sino también de otros, pertenecientes a la sociedad civil, afectados por tales medidas.

Desde este enfoque creemos que, a nivel general, la contrastación de una hipótesis como la propuesta, contribuiría a una mejor comprensión y explicación de las sucesivas tomas de posición de los diferentes actores, tanto estatales como civiles, frente a cuestiones problemáticas que suscita el propio proceso social. Como nuestro caso se circunscribe al Municipio del Distrito Sucre, la aceptación de la hipótesis así acotada, nos ayudaría a entender mejor el proceso de formulación e implementación de sus políticas específicamente locales, la relación Concejo/sociedad civil y la consiguiente identificación de la cadena de actores implicados en la toma de posiciones frente a problemas de la comunidad local, entre los cuales, los urbanos desempeñan un importante papel.

De acuerdo a todo lo anterior, el presente artículo comprende tres aspectos principales:

- una corta referencia a algunos antecedentes del problema
- una presentación de las premisas y categorías teóricas a emplear;
- una descripción y un análisis del caso de las Areas sujetas a Estudios Especiales.

ALGUNOS ANTECEDENTES

A modo de antecedente de lo que se quiere entrar a verificar en el estudio del caso, podemos acotar que tanto la referencia histórica como el

análisis del aspecto estructural del Municipio en Venezuela (ver Fadda, 1983: 18-44) nos dan una pauta sobre el carácter dialéctico-conflictivo de la interacción municipio/sociedad civil y sobre las contradicciones interinstitucionales en que él está inserto. A través de la evolución histórica de la Institución Municipal se puede apreciar cómo el poder local asume posiciones zigzagueantes de acuerdo a las circunstancias: remontándonos a los orígenes españoles, se observa que dicha Institución será, en un determinado momento, instrumento de la monarquía española en oposición a los señores feudales y a los invasores extranjeros y a través de la primera favorecerá a los "ciudadanos". Luego, en Hispanoamérica y en contraste con su papel anterior, pasará a ser el bastión de la oligarquía criolla en su lucha contra la monarquía española. Posteriormente, y hasta nuestros días, se mantendrá siempre signada por una dualidad entre sus atribuciones locales y el control que ejerce el poder central sobre ella (*ibid*, p. 25).

También el análisis de su estructura —tanto a nivel nacional, como metropolitano o internos— nos sugiere la existencia de una serie de incongruencias tales como: la duplicación y superposición de funciones interinstitucionales (*ibid*: 27); la ambigüedad en la delimitación de atribuciones de los diferentes organismos, la dispersión institucional que redundará en una dificultad para un proceso coherente de toma de decisiones; la inadecuación entre unidades socioespaciales reales y aquellas territoriales administrativas (división administrativa del espacio); y las restricciones que la propia Constitución le impone a una supuesta autonomía municipal (*ibid*: 41-42).

Todos estos desajustes, los cuales entre otras cosas, afectan ostensiblemente la función urbanística de los entes estatales (*ibid*: 28-31), hacen prever la existencia de conflictos, contradicciones y pugnas entre los distintos agentes involucrados en la acción del Municipio. Llevan también a aceptar, de acuerdo a Poulantzas (1979: 160-162), que el Estado no debe entenderse "como un dispositivo unitario de arriba abajo, fundado en una distribución jerárquica homogénea de los centros de poder en escalonamiento uniforme, a partir del vértice de la pirámide hacia la base", cuya homogeneidad estaría garantizada por la Ley Constitucional o administrativa "que fijaría los límites de los terrenos de acción y de competencia de los diversos aparatos", sino que la política del Estado "es el resultado de esas contradicciones interestatales entre ramas y aparatos del Estado y en el seno de cada uno de ellos".

ALGUNAS PREMISAS Y CATEGORIAS TEORICAS

Nuestro análisis se focaliza fundamentalmente hacia el problema de "conflicto de objetivos". Con esta designación nos referimos al hecho de que teóricamente los objetivos inter o intraorganizacionales aparecen como comunes a todos los grupos e intereses sociales, como exentos de contradicciones. Sin embargo, por hipótesis, dicha comunión no es tal, sino por el contrario, en la práctica de la implementación de políticas se producirían conflictos entre objetivos, los cuales resultan ser múltiples, heterogéneos y antagónicos. Esto se debería a que a ellos subyacería una serie de intereses tanto de grupos internos como externos a la organización, no pudiendo, en consecuencia, hablarse de un "interés general" de la sociedad globalmente considerada.

Dado que el instrumental teórico existente resulta rudimentario para captar fenómenos esencialmente dinámicos y específicos como los que aparecen en la realidad a estudiar, hemos optado por realizar el análisis a través del estudio de un caso, cual es el de la política formulada por Consucre frente a la cuestión de las "Áreas sometidas a estudios especiales". En él se examina el conflicto planteado en 1980-1982 entre organizaciones comunales y el Municipio del Distrito Sucre, a raíz de la discusión en el seno de este último de la Ordenanza sobre Áreas Especiales.

Todo lo anterior nos permitirá, por un lado, acercarnos a una comprensión dinámica del comportamiento del Municipio y de los actores involucrados en el proceso social que implican las acciones municipales. Por otro lado, hacer las correspondientes interpretaciones. Estas últimas son planteadas sólo como ejemplos coyunturales, como un corte espacial y temporal de lo que sucede en una determinada Institución Municipal, y no como leyes o generalizaciones universales del comportamiento municipal.

En nuestro propósito de verificar si el Concejo del Distrito Sucre es la "arena de conflicto político", partimos del supuesto que los objetivos, aparentemente comunes, que las políticas estatales³ perseguirían, en la práctica social, resultarían ser contradictorios, divergentes y antagónicos. Además que el vínculo entre la formulación y la ejecución de políticas, mediado por el comportamiento de una cadena de actores —estatales y civiles— no siempre conduciría a los resultados esperados o anticipados. El supuesto interés general que ellas preservarían, en la realidad se desviaría para privilegiar a determinados sectores. Los organismos estatales y sus agentes, no se entienden entonces, bajo el reduccionismo

3/Entendemos el término "políticas estatales o públicas" en su sentido más lato, según la interpretación que le da Mayntz. De acuerdo a ella la expresión cubre todos los posibles programas de acción a cargo de los diferentes agentes públicos "desde leyes o planes y programas en su sentido más estrecho hasta las expresiones más generales de intención política". El término comprende de esta forma la amplia gama de acciones realizadas por la burocracia pública y asume grados muy diferentes de articulaciones de objetivos (citado por Oszlak, 1980:15).

de aquellos enfoques que los consideran simples instrumentos de quienes ejercen el poder, ni tampoco de aquellos que los visualizan como la sola expresión del interés general de la sociedad. La presente interpretación los concibe, en cambio respectivamente, como el lugar y el sector social que reflejan los conflictos, contradicciones, enfrentamientos y luchas entre grupos frente a "cuestiones problematizadas" que emergen de la propia dinámica social.

Por una parte, el quehacer de la burocracia estatal sería, de esta forma, consubstancialmente contradictorio. Y ella constituiría a la vez "un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma" (Oszlak, 1977: 231).

Dentro de esta concepción y de acuerdo a Oszlak (*ibid*), la burocracia puede desempeñar tres roles diferentes:

- en primer lugar, ella tiene la posibilidad de convertir los términos del interés general de la sociedad en la satisfacción de sus propios intereses (obtención de inmunidades, privilegios, etc.). Este rol el autor lo denomina **sectorial**;
- en segundo término, hay otras actividades de la burocracia que apelando el interés general, tenderán a satisfacer los intereses de las clases dominantes, asumiendo en este caso un **rol mediador**;
- por último, la burocracia asume en **rol infraestructural** en el cumplimiento de fines de interés general. Entre estos fines se cuenta la producción de bienes y servicios que tienden a satisfacer requerimientos del conjunto de la sociedad;

Por otra parte, la materialización de una política involucra también a actores de la sociedad civil, afectados por la misma. Por este motivo, para analizar el proceso de implementación de una política será necesario no sólo estudiar el encadenamiento de los comportamientos intraburocráticos, sino también aquellos de la dinámica social extraburocrática generados en esta interacción y articular posibles acciones atomizadas.

A través de nuestro estudio de caso pretendemos captar esa dinámica —contradictoria y conflictiva—. Verificar así, cómo la actividad de los agentes municipales se engarza con las demandas, reivindicaciones, necesidades de otros actores civiles y estatales, cómo se movilizan recursos, se promueven alianzas o enfrentamientos entre sectores movilizados por intereses antagónicos.

Pensamos que es necesario establecer claramente que nuestra intención es entender cómo en el Municipio se presentan los intereses contrapuestos, dando origen a conflictos y contradicciones y cuál es la lógica de tratamiento de dichos conflictos. Por consiguiente, son totalmente circunstanciales las personas, los nombres de los grupos políticos y el tono de la polémica presente en estos conflictos. Nuestro interés es ir más allá, en una perspectiva de procesos y estructuras, para tratar de comprender el Municipio en Venezuela.

EL CASO DE LAS AREAS SUJETAS A ESTUDIOS ESPECIALES (AE).

Descripción

En 1980 se comienza a discutir en el Concejo de Petare la ordenanza que regula las áreas sujetas a estudios especiales (AE), propuesta por OMPU. A raíz de esto se suscita el caso que analizaremos, del cual comenzaremos por dar algunos datos descriptivos que sirvan de base a la parte analítica subsiguiente.

Como primer antecedente incluiremos la definición de nuestro objeto de estudio: las zonas AE o zonas sujetas a estudios especiales son:

. . . aquellas áreas que por presentar características especiales que impiden su clasificación en otra zona, o por no estar edificadas, se consideran deben someterse a estudios especiales de conjunto. En tanto no se realicen los mencionados estudios, no se permitirá ninguna nueva edificación en estas zonas y los terrenos sin construir ubicados en ellas quedan exentos del pago de cualquier impuesto municipal que pueda afectarlos.⁴

De esta forma las AE quedan desde 1957, fecha en que el Ministerio de Obras Públicas elaboró el plan de zonificación, excluidas del mercado, y por lo tanto del desarrollo urbano de Caracas. Para el caso del Distrito Sucre, ellas alcanzaban en un principio alrededor del 60% del total del territorio jurisdiccional.⁵ Aisladamente cada propietario fue solicitando permiso para desarrollar esos terrenos y también en forma particular se les fue asignando una zonificación. De modo que para 1981, después de haberse incorporado parte de ellas a la ciudad como terreno urbanizado quedan sólo 100 hectáreas, equivalentes a un 10% de dicho territorio. Ellas se distribuían en once terrenos ubicados en las siguientes zonas: La Floresta, Caurimare, Los Chorros, Sebucán, La Castellana, Altamira, Cumbres de Curumo, Macaracuay, los barrios Brisas de Petare, José Felix Ribas, Colinas de La California y Palo Verde.

4/ Ordenanza de Zonificación en *Gaceta Municipal del Distrito Sucre*, 1 de agosto, 1972, Artículo 184.

5/ Laya, Argelia, citada por Petkoff en *Resumen* No. 408, 30/8/81, p. 1.

Al aparecer la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no se siguieron otorgando permisos individuales para estas áreas especiales remanentes sino que se elabora en OMPU un proyecto global de acuerdo al Plan Caracas 1990 y Caracas 2000, del cual surgen las propuestas de uso y la respectiva Ordenanza que regularía las AE del Distrito Sucre.⁶

Según el Concejal Vethencourt:

... el legislador municipal, para el momento de zonificar estos terrenos como AE, lo hizo respondiendo a una necesidad pública muy concreta para el Distrito y también tomada para dar respuesta a una necesidad de servicios públicos. Se dejaban los AE como "reserva", para destinarlos en un futuro a los servicios públicos que la comunidad metropolitana requería en aquella oportunidad y que con mayor razón requiere ahora.⁷

Sin embargo, de acuerdo al entonces Director de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, se llamaron a varios abogados especialistas en problemas urbanos para que emitieran un juicio al respecto. Para que, desde el punto de vista de la situación de derecho —no de hecho, ni de razón moral— dijeran si la Ley que había sido escrita para definir qué era un AE, daba pie para deducir que la intención del legislador había sido la de adjudicar a esos terrenos la categoría de AE con el fin de ser convertidos en servicios comunales. Ninguno de los abogados consultados, de los que no estaban involucrados ni eran parte interesada en el problema, opinó favorablemente al respecto.⁸

Por otra parte, el hecho de que el 90% del territorio clasificado como AE, hubiera recibido zonificaciones varias, sienta un precedente que ratifica la opinión jurídica mencionada.

De acuerdo a la misma fuente, la posición de los vecinos no se correspondía con la realidad, porque, si bien es cierto que lo ideal hubiera sido expropiar todos esos terrenos a los particulares para ser dedicados a servicios comunales, ello no era materialmente posible. La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano hizo esfuerzos en ese sentido mediando ante el gobierno central. En dos ocasiones —tanto con el Gobierno de Acción Democrática, como con el de Copei— OMPU hizo planteamientos a distintos organismos centrales para proceder a la expropiación de dichas áreas, pero éstos respondieron que no había recursos para ello. Ambos gobiernos coincidieron en que no se trataba de un problema prioritario; en tanto existieran en el mismo Distrito Sucre y en el Area Metropolitana en general, necesidades de carácter mucho más urgente y dramático que la de los servicios comunales de los sectores afectados por la Ordenanza AE, resultaba por lo tanto incongruente invertir dinero en expropiar esas tierras tan costosas. Esta argumentación parece haber tenido mucho peso en el desenvolvimiento de los acontecimientos y en la forma de resolución del problema. Por otra parte, ella introduce un nuevo elemento para ilustrar la hipotética calidad de "arena de conflicto"

6/ Datos proporcionados por funcionario de OMPU entrevistado.

7/ Vethencourt, Jesús, citado por Abilia Moreno en *Resumen*, 30-8-81, p. 17.

8/ Entrevista al ex Director de OMPU

que sería el ámbito estatal. Nos referimos a la convergencia de intereses incompatibles que se produce y que debe dirimirse en el ámbito del aparato del Estado. En este caso, los intereses de las urbanizaciones del Este, afectadas por las políticas relativas a las AE, son mediatizados por la prioridad que aseguran merecer, por parte del Estado las zonas más deficitarias en servicios colectivos.

Volviendo a nuestro caso de estudio, cabe mencionar, como antecedente suplementario que en 1978 el representante de los propietarios del terreno Estancia La Floresta, hace llegar al Presidente de OMPU una proposición para el desarrollo de los terrenos ubicados en La Floresta y zonificados como AE. En ella expresan que:

dada la importancia y la magnitud del terreno de la Estancia La Floresta (35.204,01 m²) dentro del Area Metropolitana de Caracas, su propietario. . . ha decidido llevar a cabo en ellos un desarrollo urbano que tiene en cuenta los requerimientos y las necesidades de la ciudad de hoy. . .⁹.

más adelante se refiere a los usos y densidades solicitados:

en cuanto a usos y densidades, hemos considerado que la densidad que más se ajusta al terreno en cuestión, es de un 400% sobre su área total de 35.204,01m²; es decir, 140.816,04m² de construcción neta a la cual habría que agregar áreas de circulación, estacionamiento, plazas cubiertas y otros servicios (total general = 308.203,68 sobre 12.800 m² de área de ubicación). . . Habida cuenta de lo anterior, la densidad solicitada se utilizaría para la construcción de oficinas y comercio. . . como componente esencial se propone, la creación de un Centro Metropolitano de Congresos y Convenciones. . .¹⁰.

El número total de niveles corresponde a 32 pisos, 25 de los cuales se elevarían sobre el nivel del suelo. El conflicto que analizaremos se plantea cuando, en relación a lo anterior, en junio de 1981, la Asociación de Residentes de la Urbanización La Floresta, "Aruflo", envía una comunicación al Presidente y demás Miembros del Concejo Municipal del Distrito Sucre, donde se refiere al anteproyecto recién descrito, el cual a esta fecha ha cambiado en su programa el Centro de Congresos por un Hotel de 500 habitaciones, manteniendo la misma densidad y cantidad de metros cuadrados construídos. Los vecinos de La Floresta plantean haber analizado las ventajas que involucra que se construya ese conjunto en su urbanización, pero que han llegado, entre otras, a las siguientes conclusiones:

9/Estancia La Florestas, Memoria Descriptiva, p. 1

10/Ibid. pp. 3 y 4).

— La construcción del complejo mencionado. . . destruirá definitivamente el carácter residencial de la urbanización por la enorme carga de servicios que generará.

— Creemos que la mencionada parcela debe dársele un uso para un pequeño parque. . .

— Que la zonificación AE dada por el legislador a esos terrenos fue una sabia previsión para darle un uso más conveniente a la ciudadanía en el momento que se solicite. . . no la dejaron con una clasificación AE, solamente para no cancelar los derechos de frente durante todo este tiempo. . .

— No puede ser argumento el que se diga que de no hacerse dicho desarrollo se privará a Caracas de un conjunto de oficinas y de un gran Hotel, ya que existen otros terrenos con zonificación que lo permite y pueden ser usados. Lo que sí es cierto es que existen pocos, poquísimos tan acequibles y tan bellos, con características AE donde dentro de la ley y las ordenanzas los concejales pueden hacer un bien tan considerable a la ciudadanía que representan. . .

Terminan proponiendo que:

ese Concejo actuando con el nuevo e inaplazable criterio de salvar a Caracas del caos, dé a la parcela mencionada el uso de parque o plaza, para lo cual tiene el Municipio del Distrito Sucre recursos de tipo legal y administrativo para hacerlo.

Por otra parte, el "Documento Expositivo" enviado por FACUR en representación de las Asociaciones de Vecinos, al Presidente y Concejales de Petare, con fecha 31 de julio de 1981, pendiente aún la aprobación de la Ordenanza, plantea las siguientes objeciones al anteproyecto de legislación sobre las AE:

- En primer lugar, expone el grave daño que se le producirá a la ciudad al privarla de las "reservas indispensables para la futura y necesaria expansión de servicios comunes, imperativos para los habitantes de Caracas".
- En segundo lugar, plantea una serie de consideraciones jurídicas en torno al proyecto de ordenanza. Entre ellas se destacan:
 1. La concepción de **Rezonificación** que FACUR tiene de la proposición que la Ordenanza haga para las AE y no de **Zonificaciones Nuevas**, "como lo pretende determinar el Anteproyecto presentado por el Concejo". Al tratarse de cambios de una zonificación (AE) a otra. La Ordenanza estaría

quebrantando el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que dispone la prohibición de cambio de zonificación aislada o singular debiendo hacerse en un estudio de conjunto.¹¹

2. La referencia al artículo 99 de la Constitución, que dice "Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general". Por lo cual se le reconoce la competencia al legislador municipal para zonificar esos terrenos como AE y destinarlos a **Uso Público**.

3. La proposición de aplicar el artículo 85 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que dice: "Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos . . . " Este artículo implica, que no es necesario contar con el dinero de la expropiación en forma inmediata.

Adicionalmente en un artículo de prensa¹² se expresa que una posibilidad, para no tener que recurrir a la expropiación, es la fórmula de zonificar esos terrenos como vacacional, asistencial o deportivo. Nuevamente observamos que la posición de los vecinos es divergente a la de OMPU, quien interpreta todas estas argumentaciones legales de otra forma. Anteriormente hicimos referencia a la posición de la oficina Metropolitana y del Gobierno Central con respecto a dichas expropiaciones.

4. Por último, el Documento de FACUR hace una serie de reflexiones adicionales, entre las cuales se destacan:

I. que en OMPU existió un estudio sobre las AE "que afirmaba que las AE, fueron zonificadas como tales, para dejar estos terrenos como reserva para la ampliación de nuevos servicios que Caracas necesitaría para un futuro. Este estudio desapareció. Las razones las desconocemos . . . " .

II. Las AE tienen en la actualidad poco valor comercial porque en ellas no se puede construir absolutamente nada. Su valor está condicionado por la Zonificación que pretende otorgarle el Concejo del Distrito Sucre . . . " .

11/Ver Brewer Carías, 1980; Capítulo VI "Las zonas sujetas a estudios especiales", p. 348.
12/Zambrano, A. E., *El Nacional*, 1981

III. El tratamiento dado hasta el presente a las zonas AE, si se les permite incorporarse en este momento al mercado de la tierra, "ha servido, paradójicamente, para estimular el 'engorde' de las tierras que se intentan proteger y aislar de la vorágine mercantilista".

IV "Las mallas infraestructurales existentes para la dotación de los servicios públicos no soportan nuevas densificaciones. . .".

Por todas estas razones, las Asociaciones de Vecinos manifiestan por escrito al Concejo su oposición a que el Anteproyecto presentado se sancione como Ordenanza. Además los vecinos inician un movimiento de opinión, reflejado en entrevistas y artículos en los medios de comunicación de la época.

El 10 de agosto de 1981 y a pesar del documento elaborado por la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas, **Facur** y del movimiento de la prensa, el Concejo de Petare sanciona favorablemente la "Ordenanza que regula las áreas sujetas a Estudios Especiales, AE del Distrito Sucre del Estado Miranda".

Entrevistados algunos funcionarios de OMPU en relación a su intervención en la polémica de las AE obtuvimos la siguiente información:

De acuerdo a la opinión de uno de ellos, no hubo conflicto entre OMPU y los vecinos, OMPU se limitó a zonificar y proponer la Ordenanza, la cual después de ser ampliamente discutida en el seno de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y con la Comisión Metropolitana fue pulida y posteriormente aprobada en el Concejo.

Para un segundo funcionario, lo ideal hubiera sido lograr que todas las AE se dedicaran a servicios comunales. Sin embargo, en la realidad existen ciertos inconvenientes: por ejemplo el hecho de que los sitios designados como AE pertenecen a propietarios privados. Lo cual dentro de un "estado de derecho" y ante el principio vigente de la propiedad privada, no hace viable una expropiación por vía legal. La única vía legítima y realista es la de la negociación con los particulares. Como no se pudo conseguir financiamiento para una compra de estos terrenos por parte del Estado, no quedaba otro recurso que el de la negociación. Con ella se logró la donación para la comunidad de un porcentaje de esas tierras. El entrevistado opina además, que OMPU tuvo que llevar la Ordenanza de las AE al Concejo a pesar de la resistencia de los vecinos, porque de no aprobarse ésta en ese momento, en que la coyuntura política era favorable, en el futuro no se recuperaría nada de lo que en ese instante se estaba logrando para la comunidad.

A partir de ese momento surge una pugna entre los representantes de la comunidad y el bloque mayoritario del Concejo. FACUR se aboca a la recolección de 20.000 firmas para ejercer el derecho al "Veto Popular" establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículo 152 y 153) y pedir la derogación de la Ordenanza de las AE. Al mismo tiempo reactiva la denuncia introducida ante la Fiscalía General de la República sobre la violación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal por parte del Concejo "al actuar de manera inconsulta a la comunidad". El Concejo inicia, por su parte, una intensa campaña por los medios de comunicación, defendiendo sus puntos de vista y cuestionando la legitimidad de FACUR.¹³

Los vecinos superan las 20.000 firmas para oponerse a la aprobación de la Ordenanza de las AE, pero el 2 de octubre de 1981, el Ministerio de Desarrollo Urbano aprueba la Ordenanza que regula las AE del Distrito Sucre, mediante resolución publicada en la Gaceta Oficial N° 32.325, con lo cual el Ejecutivo avala la posición del Concejo y la Ordenanza queda incluida dentro de las políticas y programas nacionales urbanísticos. Este hecho implicaría que el último recurso de FACUR es el Oficio a la Corte Suprema, pidiendo la derogación de dicho instrumento legal.

En marzo de 1982, junto a la elección de la nueva Junta Directiva del Concejo, que acaparaba la atención de la cámara, se inserta la rediscusión de las ordenanzas de las AE y éstas son ratificadas.

Sin embargo, y en base a la opinión jurídica de los doctores Isidro Morales Paúl y José Mucci Abraham, quienes habían sostenido que el Concejo de Petare debía reexaminar la ordenanza sobre la rezonificación, estudiar las objeciones de FACUR y tomar en cuenta la suficiencia de servicios públicos en las áreas, ahora susceptibles de ser urbanizadas, el 14 de abril de 1982 se reabre por solicitud de los ediles de oposición la discusión sobre las AE. La votación no es favorable a las posiciones de FACUR y la ordenanza sigue vigente.¹⁴ Será de esta forma la Corte Suprema quien deba dar el veredicto final.

A. E. Zambrano, dirigente de FACUR, escribe que los concejales "representantes de la comunidad" actuaron con respecto a ella de la siguiente forma:

En contra de sus intereses. No tomaron en consideración las observaciones de los vecinos; no respondieron ninguno de los documentos enviados. Aprobaron el proyecto sin permitir una efectiva participación, sin consultar a la comunidad. Sólo tomaron en cuenta los intereses de los propietarios de cada uno de los terrenos".¹⁵

13/Ver *El Nacional*, 4-10-81
"Facur contra Consucre".

14/*El Diario de Caracas*,
15-4-82, p. 15.

15/Zambrano, A. E.: *El Nacional*,
1981.

Para terminar esta descripción podemos decir que en la actualidad (1983) una de las partes: el Concejo de Petare está recibiendo las solicitudes para desarrollos en las AE y, eventualmente, concediendo los respectivos permisos. La otra parte: FACUR, después de que le rechazaron, por fallas formales, su primera apelación a la Corte Suprema, en octubre de 1983 reintroduce su segunda apelación y está actualmente a la espera de una resolución.

ANALISIS

A través del caso descrito, se trata de ilustrar el carácter de "arena de conflicto" del Concejo del Distrito Sucre, donde en la coyuntura de la implementación de una política (Ordenanza AE), convergen y chocan presiones e intereses de distintos grupos.

Se hace así explícito cómo la actuación del Concejo Municipal se encadena dinámicamente con intereses y demandas de otros sectores civiles, políticos y estatales.

Veamos cuáles han sido los actores que, de acuerdo a los documentos analizados, han participado en este enfrentamiento de intereses contradictorios, localizado en el Ayuntamiento del Distrito Sucre:

Por una parte, tenemos a los propietarios asistidos por profesionales de la construcción, los cuales a través de sus proposiciones de desarrollos urbanos presionan desde el exterior del aparato del Estado, a OMPU y al Consejo para una rezonificación de las AE, beneficiosa para sus intereses.

En segundo término aparecen, al interior del aparato estatal y como mediadores, los concejales, divididos a su vez en una mayoría que toma partido a favor de la rezonificación, la cual estaría por lo tanto beneficiando los intereses del sector rentista y una minoría en la oposición de la medida. Se puede suponer que el grupo mayoritario, al privilegiar el proyecto, ganaría el apoyo de los sectores rentistas.

El grupo opositor a la Ordenanza, en cambio, conquistaría simpatías entre los vecinos de la comunidad.

Al interior del aparato estatal aparecen también los planificadores. Entre ellos hemos observado dos posiciones:

- Una, eminentemente técnica que aísla su actuación de todo eventual conflicto, y se mantiene en un plano neutral. Su función en nuestro caso, habría sido la de estudiar y elaborar técnicamente las ordenanzas y traspasarlas luego, a la instancia municipal para su aprobación, no tomando en cuenta a eventuales oponentes o dejándolos fuera de los límites de su plan;

- Otra, que integra a su estrategia de planificación una dimensión política, en el sentido de negociar los términos favorables o desfavorables para una y otra parte en conflicto. Esta posición implica el reconocimiento de pugnas y problemas políticos e incluye un cálculo interactivo entre el organismo estatal y la sociedad civil. Es el caso de los funcionarios que mediaron entre vecinos y propietarios, negociando los términos de una posible solución al problema.
- En tercer lugar, tenemos a los vecinos del Distrito Sucre, representados por sus asociaciones, quienes, también desde fuera de la Corporación Edilicia, se oponen tenazmente a tal rezonificación en general, y en particular a proyectos específicos, para Urbanizaciones determinadas, como es el caso de ARUFLO en relación al Proyecto de La Floresta, y piden, en cambio, servicios comunitarios. Este grupo, que aparentemente no está subdividido, vimos que es afectado en los criterios de asignación de recursos para servicios comunitarios (expropiaciones), por la comparación latente que se produce con grupos urbanos del mismo Distrito en condiciones deficitarias mucho más agudas.

Dentro de esta conformación de fuerza, ¿cómo o en qué forma resultarían afectados con la aprobación de la ordenanza los difentes actores identificados?

Parece lógico suponer que una zonificación que permite un 300% de construcción neta, como es el caso de las AE-C 3-1 (ver ordenanza AE), si bien exige grandes inversiones, representaría también grandes ganancias para los propietarios de los terrenos y los sectores profesionales y promotores de la construcción.

Para los vecinos, en cambio, esta ordenanza puede significar que en vez de un parque u otro servicio comunitario, en su urbanización vean levantarse torres de grandes alturas y densidades de uso comercial, hotelero y de oficina, con todas las consecuencias que ello acarrea: incremento de tráfico, contaminación, mayor demanda de los ya recargados servicios comunitarios e infraestructurales, etc. Sin embargo, según la opinión de funcionarios de OMPU las concesiones que hicieron los propietarios fueron, en algunos casos como el de La Floresta, un logro extraordinario para la comunidad. No obstante, según los vecinos, considerando las densidades que se están permitiendo, la cesión de tales áreas para uso comunitario a que se comprometen los dueños, no es significativa,¹⁶ o sea que sobre el porcentaje que normalmente la

16/Zambrano, A. E.: *El Nacional*, 1981.

Ordenanza de 1972 exige dejar para áreas libres, ahora, para mayores alturas y densidades correspondería, por lógica, mayores zonas verdes. Según Zambrano¹⁷ no sería más que una compensación a los altos porcentajes de áreas netas de construcción permitidas.

Por lo tanto, en opinión de los vecinos, el supuesto beneficio que el Municipio estaría obteniendo por negociaciones con los propietarios en pro del interés de la comunidad, no sería tal, sino que por lo recién expresado, seguirían privilegiando intereses del primer grupo de actores sociales nombrados. Si esto es así, el Ayuntamiento aparecería asumiendo lo que Oszlak denomina un "rol mediador" (1977:239). esto es, promoviendo intereses en beneficio de sectores económicamente dominantes.

Al respecto el Concejal Vethencourt señala que la aprobación de la ordenanza de zonificación para las zonas AE agrava considerablemente el déficit actual de Caracas con respecto a parques, plazas y escuelas.

En este mismo aspecto, en conformidad a declaraciones de Zambrano,¹⁸ OMPU en sus proyecciones para 1990, de acuerdo al crecimiento poblacional esperado, prevé el requerimiento de las siguientes cantidades de áreas para localizar servicios comunales:

Educacional	1.300,00 Has
Asistencial	59,50 Has
Recreacionales y Públicas	625,00 Has
Culto Religioso	39,00 Has
Bomberos	13,50 Has
Policía	21,00 Has
Total:	2.058,00 Has

Al mismo tiempo señala Zambrano, OMPU respalda la Ordenanza Municipal que permite dar a la explotación comercial 100 ha de terreno que se suponía serían desarrolladas como servicios comunales para la ciudad.

Otra argumentación de los vecinos es que el Ayuntamiento, por su parte y para defender su punto de vista, sobre las ventajas que para la comunidad caraqueña representa la aprobación de la Ordenanza sobre AE, recurre a campañas publicitarias que significan gastos considerables que, en último término, los financia la comunidad.

De lo hasta aquí expuesto en torno a la polémica sobre la Ordenanza de las AE, podemos distinguir cuatro argumentaciones fundamentales en la posición del ente estatal.

17/*Ibid.*
18/Zambrano, A. E.: *El Nacional*,
1981.º

- a) Se hicieron esfuerzos para lograr la expropiación por parte del Estado de los lotes en cuestión.
- b) No existían los fondos para la adquisición de los terrenos designados como AE.
- c) Dichos lotes no están ubicados en las áreas de mayores problemas de la ciudad y por lo tanto no son prioritarios para emprender las inversiones solicitadas.
- d) Se logró obtener un conjunto de terrenos para la comunidad que han podido no obtenerse.

La posición de los vecinos y/o de sus representantes se apoyan en los siguientes enunciados:

- a) El Legislador Municipal para el momento de zonificar los terrenos como AE, lo hizo respondiendo a la necesidad de servicios públicos.
- b) A la ciudad se le produciría un doble daño al privarla de sus reservas para su necesaria expansión de servicios comunes y al promover nuevos desarrollos de altas densidades.
- c) Para el logro de la expropiación de los lotes en cuestión, la legislación vigente prevé una restricción al derecho de propiedad por razones de utilidad pública. Igualmente considera la posibilidad de dar facilidades de pago por expropiaciones hechas para uso público.
- d) El derecho a ejercer el "veto popular".

Sin embargo, a partir del 5 de octubre de 1981, fecha de aparición de la Ordenanza de las AE en Gaceta Municipal del Concejo del Distrito Sucre, se han otorgado algunos permisos para el desarrollo de los terrenos que desde entonces tienen la zonificación que les especifica el referido texto.

Como ejemplo de la reglamentación prescrita podemos incluir el precitado terreno de La Floresta. Este quedó zonificado como "Área de Estudio Especial de Comercio Comunal, Zona AE C3-1."¹⁹ El área de ubicación que se le especifica es del 50% del área total de la parcela, y el área neta de construcción, del 300% distribuida de la siguiente manera:

¹⁹Gaceta Municipal del Dtto. Sucre, extraordinaria del 5-10-81. P. 7.

- 30% para uso comercial
- 240% para oficinas
- 30% para un hotel

y un área adicional del 10% del total del terreno para la construcción de un auditorio municipal o conservatorio de música. Del área total de terreno se reserva un 50% —que incluye la casa de La Estancia La Floresta— para parques y actividades culturales públicas.

En síntesis, al analizar las políticas del Concejo de Petare, en relación a sus iniciativas y respuestas al caso de las AE contrapuestas a las propiciadas por FACUR, hemos podido reconocer cuatro principales relaciones contradictorias entre el Ente Municipal y un sector considerable de la sociedad civil, que serían potencialmente causales de conflicto. Son además, testimonio de inadecuación entre los objetivos formalmente planteados en las políticas y la práctica real de esta institución.

1. Mientras la política municipal no toma en consideración la opinión de 20.000 de sus votantes, canalizada a través de FACUR, avala su propia gestión como de interés público al destacar que “los concejales optaron por asignar usos, negociando con los propietarios notables ventajas para el Este de Caracas”.²⁰
2. Siendo los concejales representantes electos de la comunidad, aparecen a ojos de un sector importante de ella como agentes de intereses ajenos o aún contrarios a ella. Este aspecto se relaciona con la forma de elegir a los concejales. Nos referimos a las listas bloqueadas que los diversos partidos o grupos de electores presentan a votación. Lo cual incide en que el concejal se distancie y se vuelva anónimo con respecto a la comunidad y al mismo tiempo no se sienta comprometido ni asuma responsabilidades con ella.
3. La racionalidad aplicada en este problema ha sido eminentemente económica, con criterios de eficiencia y eficacia basados en la rentabilidad, lo que desplaza a los criterios de racionalidad basados en los intereses sociales de la comunidad.
4. En el conflicto que se genera entre vecinos y Municipio, este último ocupa para defender su posición, fondos que provienen en gran parte de tasas e impuestos aportados por los propios vecinos.

20/Torre Briceño G.: *Resumen*,
23-8-81

Creemos haber ilustrado, a través de este caso, la relación “Estado-Sociedad” y haber proporcionado un ejemplo empírico de la calidad de “arena de conflicto” de la Institución Municipal del Distrito Sucre.

Con el estudio de caso, creemos haber explicitado a un nivel particular y concreto, algunas de las cuestiones definidas en la parte conceptual. Entre otras, la existencia de conflictos inter-institucionales y la contradicción entre objetivos teóricos de las políticas estatales (por ejemplo, la búsqueda del interés colectivo, la representatividad de la comunidad en el Poder Local) y los que se cumplen en la práctica (satisfacción de intereses sectoriales, falta de participación ciudadana). Por otra parte, pensamos haber sometido a prueba con el análisis del Concejo de Petare, la hipótesis de trabajo señalada en la introducción esto es, la condición de "arena de conflicto" del ente municipal estudiado. A un nivel conceptual, el análisis planteado obedece fundamentalmente a un interés más general, cual es el de comprender el comportamiento de la Institución Municipal Venezolana ligada a su contexto social. Comprensión que nos parece de trascendental importancia no sólo a nivel teórico, sino para sustentar los criterios de factibilidad y puesta en práctica de las políticas municipales. Por este motivo creemos que es primordial continuar esta línea de trabajo, tendiente a hacer más inteligible la Institución Municipal y, consecuentemente, sus políticas.

Si bien el presente estudio dista mucho de ser exhaustivo, para nosotros esta primera aproximación al tema, aplicando las referidas categorías de análisis, significó la posibilidad de aclarar una serie de aspectos que nos posibilitan un mejor entendimiento de la problemática municipal.

Hemos podido observar, a través del caso analizado, una serie de interacciones entre agentes y unidades estatales. Ellas, por su procedencia coyuntural y ejemplificativa son esencialmente ilustrativas del problema estudiado.

Constatamos una encadenación dinámica entre las acciones del Concejo y otros actores, tanto estatales como civiles, que intervinieron en los procesos de toma de decisión. Dichas interacciones no demostraron buscar prioritariamente el "interés general". Esta razón nos lleva a estimar, por una parte, que se produce una contradicción entre el objetivo formal que se le asigna al Estado, cual es el de materializar dicho "interés general" de la sociedad, y los efectos reales que producen sus políticas. Por otra parte, que hay una incongruencia entre la forma, aparentemente incuestionable, que refleja el organigrama estructural y funcional del municipio con la compleja y conflictiva realidad. De esto podemos deducir que en nuestro caso, el ente municipal estudiado no es el producto de un racional proceso estructural y de especialización funcional, sino que en su seno pugnan por prevalecer una serie de intereses

diversos y aún contradictorios, los cuales inciden en su gestión y en la formulación e implementación de sus políticas. Esto lo haría acreedor de la condición de "arena de conflicto".

Entrando a especificar estos enunciados generales, podemos decir que para el caso estudiado identificamos tres tipos de actores articulados a la acción del Concejo, a través de intereses contrapuestos. Ellos son:

- a) los propietarios de terrenos y los promotores de la construcción;
- b) los agentes municipales, divididos en dos grupos opuestos y,
- c) los vecinos del Distrito Sucre.

La relación de fuerza entre los actores sociales, enfrentados, en última instancia, en torno a problemas de asignación de recursos, lleva al Concejo a asumir un rol eminentemente "mediador", esto es, según la definición de Oszlak, la tendencia a satisfacer prioritariamente los intereses de sectores dominantes, en este caso los de grupos de propietarios, y profesionales de la construcción.

Se definieron una serie de relaciones conflictivas en torno al problema planteado. El esclarecimiento, de este complejo juego de fuerzas y relaciones nos parece que representa un dato importante "tanto para juzgar la viabilidad y pertinencia de las políticas como para interpretar su sentido y consecuencias sociales . . . (ya que) . . . conocer y explicar estos comportamientos . . . puede conducir a procesos de formulación e implementación de políticas quizás menos ambiciosos. . .". (Oszlak, 1980:50-51).

Por otra parte, podríamos decir que los esfuerzos participativos de la comunidad no encontraron eco en el organismo agente del poder local, observándose un divorcio entre el proceso de toma de decisiones del ente municipal —supuestamente "representante" de la comunidad— y las acciones de la misma comunidad.

Por último y a nivel metodológico, podríamos acotar que estamos concluyendo el análisis con hipótesis más afinadas y con sustento empírico. Si ulteriormente se continuara estudiando un mayor número de casos, podrían efectuarse generalizaciones que nos permitieran reconocer rasgos y atributos de la relación entre el organismo estudiado y la sociedad civil y otros organismos.

BIBLIOGRAFIA

Brewer Carías, A. R. *Urbanismo y Propiedad Privada*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980

Concejo del Distrito Sucre. Ordenanza de Zonificación. En *Gaceta Municipal* del Distrito Sucre, Petare 1 de Agosto de 1972

Concejo del Distrito Sucre, Ordenanza que regula las áreas sujetas a estudios especiales del Distrito Sucre del Estado Miranda. Caracas, 5 de Octubre de 1981.

Fadda, Giulietta, "Análisis de la Institución Municipal. Un ejemplo: El Concejo Municipal del Distrito Sucre;" Mimeo, UCV. Caracas, 1983

Gaceta Oficial No. 2297, Extraordinaria del 18 de Agosto de 1978. Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Gaceta Oficial No. 31629 del 08 de marzo de 1979. Decreto No. 3130. Reglamento parcial No. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre las Asociaciones de Vecinos.

Informe sobre las Zonas AE del Distrito Sucre del Estado Miranda. Caracas, Agosto 1980.

Kliksberg, Bernardo. "Propuesta de un modelo metodológico para la investigación sistemática del complejo de empresas públicas en países de América Latina" en Kliksberg y Madrid. *Aportes para una administración pública latinoamericana*. UCV, Caracas, 1975

OMPU. Aspectos jurídicos de la Ordenanza que regula las áreas sujetas a Estudios Especiales (AE) del Distrito Sucre del Estado Miranda. Mimeo, Caracas, s/f.

Oszlak, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". Documento: CEDES/CLACSO, No. 8, Buenos Aires, 1977.

Oszlak, Oscar. "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio". Ed. CEDES. Buenos Aires, 1978.

Oszlak, Oscar. "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En Ed. CEDES, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, 1980

Oszlak y O'Donnell. "Estado y políticas estatales en América Latina hacia una estrategia de la investigación" *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* No. 1. Caracas, Enero, 1982.

Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. Ed. Siglo XXI, 1979.