

Participación ciudadana en la creación del Distrito Capital durante el proceso constituyente venezolano de 1999*

ROSANGEL M. ÁLVAREZ ITRIAGO**

pp. 23-50

Resumen

Siendo la participación un tema transversal del debate sociopolítico actual, nuestro objetivo fue examinar el impacto de las formas organizativas, demandas y estrategias de movilización de los actores sociopolíticos para lograr que sus propuestas sobre la creación del Distrito Capital se incorporaran en la Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1999. A pesar de que las propuestas ciudadanas sobre el Distrito Capital fueron debatidas en la ANC, la forma como quedó inscrita dicha figura en la Constitución y la Ley Especial se distanció del concepto, organización y objetivos para los cuales se planteó su creación. Este resultado en la participación ciudadana se explicó a partir de los dilemas presentes entre participación-representación, lo técnico-lo político, más otros factores que condicionaron el proceso participativo.

Palabras clave

Participación ciudadana / Proceso constituyente / Distrito Capital / Venezuela

Abstract

Participation being a crosscutting theme of the current socio-political debate, our aim was to examine the impact of organizational forms, demands and strategies used by socio-political actors so that their proposals on the establishment of the Capital District (CD) were incorporated in the constitution passed by the National Constituent Assembly (NCA) of 1999. Although citizen proposals were discussed at the NCA, the way the CD was registered in the Constitution and the Special Law distanced itself from its originally planned concept, organization and objectives. That outcome of citizen participation is explained with reference to the present dilemma between participation-representation, technical and political issues, and other factors that affect the participation process.

Key words

Citizen participation / Constituent process / Capital District / Venezuela

* Este artículo forma parte de los resultados de la tesis de maestría en Ciencia Política de la autora, titulada «Descentralización, participación y proceso constituyente: caso Distrito Capital», Universidad Simón Bolívar, Caracas.

** Profesora-investigadora de la Universidad Simón Bolívar, Sede del Litoral.

Correo-e: ros Alvarez@usb.ve

Introducción

En el año 1999 se instaló en Venezuela la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), la cual se convirtió en un espacio institucional para insertar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos colectivos.¹ En este contexto se planteó la necesidad de crear una Constitución que fuese expresión de un nuevo pacto social y político incluyente de los amplios sectores de la vida nacional que hasta entonces permanecían excluidos y no tenían la posibilidad de participar en la construcción de un proyecto de sociedad. De allí que la agenda de temas fue muy amplia, siendo uno de ellos el vinculado con la descentralización político-administrativa.²

El tema de la descentralización sirvió de marco para insertar las propuestas y el debate constituyente sobre el reordenamiento político-territorial de Caracas, a través de la institucionalización de la figura del Distrito Capital y la creación de un gobierno metropolitano para la ciudad, un tema que si bien tuvo un alto componente técnico en sus formulaciones (de carácter urbanístico y jurídico) pudo constituirse en un espacio para que organizaciones ciudadanas y actores políticos que desde la década de los setenta venían haciendo demandas a favor de la descentralización presentaran sus propuestas al respecto. La participación que aquí estaba planteada se ubicó en un contexto complejo por la búsqueda de la viabilidad política, económica, técnica y social necesarias en las propuestas formuladas y porque la propia participación estaba condicionada, dada la naturaleza del tema. Por esta razón, la capacidad estratégica y de movilización de los actores sociopolíticos fue fundamental en el éxito logrado o no para definir la situación territorial de Caracas.

El objetivo del trabajo en el que se basa este artículo fue identificar y evaluar las formas organizativas, las demandas y estrategias de movilización de los actores sociopolíticos que intervinieron en la creación del Distrito Capital. Se partió de la premisa de que el éxito o fracaso de la participación de los actores sociopolíticos en este proceso estuvo condicionado por varios factores, a saber: a) la capacidad de movilización y de plantearse estrategias para incorporar sus demandas; b) los mecanismos de participación definidos por la ANC; c) propuestas construidas participativamente; d) el impulso de la descentralización desde un proyecto político nacional; e) la viabilidad política, técnica, social y económica de las propuestas.

¹ En este trabajo la participación ciudadana se entiende como una forma de control social sobre la gestión pública y busca que la ciudadanía participe de las instancias de toma de decisiones sobre asuntos públicos que la afecten en lo político, económico y social (Cunill, 1991). A partir de esta definición, «la participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales» (ibíd., p. 56).

² La descentralización, sobre todo referida al ámbito local, ha sido justificada reiteradamente como una estrategia política e institucional para impulsar la participación (Borja, 1987; Hill, 1980). El argumento es que con la apertura de mecanismos para la participación, al tiempo que los ciudadanos pueden expresar sus demandas a los alcaldes y/o gobernadores, el gobierno regional o local alcanzará una mayor eficacia y legitimidad en su gestión al contar con la aprobación ciudadana.

Para contrastar estas premisas con la realidad se analizó el contenido de fuentes documentales, tales como el Diario de Debate Constituyente, algunos proyectos de Constitución y propuestas constitucionales específicas sobre la organización político-territorial de Caracas; se examinó si existía o no algún tipo de asociación con otros proyectos sobre la condición de capital y de metrópoli que define a Caracas; se identificaron sus concepciones sobre la descentralización, la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana y cómo a partir de estas definieron sus mecanismos y estrategias para insertarse en el proceso constituyente. Este análisis permitió identificar los factores que contribuyeron al éxito o fracaso del proceso participativo estudiado.

¿Por qué el reordenamiento político-territorial de la ciudad de Caracas?

La dinámica urbana, económica y sociodemográfica que experimenta la ciudad de Caracas la convierte en una gran metrópolis que, al igual que otras ciudades latinoamericanas (Santiago de Chile, Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, entre otras), presenta dificultades para su gestión eficiente y estratégica.

El entramado de sus relaciones ha sido impactado por el crecimiento poblacional y la intensidad de las actividades económicas que se desarrollan en su espacio, implicando una movilización diaria de personas hacia la ciudad para desarrollar sus actividades laborales, esto bajo la lógica de que las ciudades cumplen un papel importante como espacios productivos que repercuten en el mercado laboral y en la población que en ella se moviliza (Negrón, 2001). Para ofrecer una solución a los problemas que afectan a Caracas era necesario brindar respuesta a su condición de ciudad capital (asiento de los poderes públicos) y de área metropolitana.³

Caracas capital

La ciudad de Caracas desde el comienzo de la vida republicana ha sido la capital permanente de Venezuela, aunque su ámbito espacial ha sido indeterminado, pero siempre suscrito al del Distrito Federal⁴ (Fundación PECM, 1999). Desde el punto de vista constitucional es

³ Es importante señalar que las distintas propuestas constitucionales que se formularon para el reordenamiento político-territorial de Caracas utilizaron distintas denominaciones sobre la figura que debía institucionalizarse: Distrito Federal, Distrito Capital, Caracas Metropolitana y Distrito Metropolitano de Caracas. Cabe destacar que, más allá de estas diferentes conceptualizaciones, el aspecto a considerar es que el contenido que se le atribuyó a cada una de estas figuras dio lugar, como se observará más adelante en el análisis, a un manejo inadecuado de las soluciones a los problemas que afectan a la ciudad de Caracas.

⁴ Las formas de organización territorial de Caracas, previas a la Constitución de 1961 y al proceso de descentralización apuntalado en el país a partir de 1989, están referenciadas en la Constitución de 1909, en donde se incorporan al territorio del estado Miranda los distritos Guaicaipuro y Sucre. En el año 1927 el territorio de este estado fue nuevamente modificado y es a partir del año 1987 (30 de noviembre), con la Reforma Parcial a la Ley de División Político Territorial del estado Miranda, que los once distritos que existían para entonces son convertidos en municipios (Minamb, 2008). El proceso de municipalización formó parte del intento de democratizar el poder político en el país y por ello la figura de los distritos es sustituida por los municipios, con la salvedad del Distrito Federal, por ser el asiento de los poderes

en 1961 que se reconoce que la ciudad desborda los límites (no precisados) que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal, pero desde el punto de vista político-territorial no contaba con un reconocimiento institucional. Esto generó una serie de disfunciones (Fundación PECM, 1998):

1. Nivel insatisfactorio en la prestación de los servicios públicos, debido a que la fragmentación municipal que existía impedía establecer una gestión conjunta para abordar eficientemente la prestación de dichos servicios.
2. Desde el punto de vista jurídico, ninguna de las jurisdicciones que formaban parte de su área como metrópoli-capital tenía competencias ni capacidad por sí sola para planificar, invertir y administrar de forma integral.
3. Dada la autonomía político-administrativa que tienen los municipios estos no pueden intervenir en la gestión de los servicios que se prestan en los municipios vecinos, siendo que la operatividad de algunos de los servicios que se demandan desbordan, por su naturaleza, costos y magnitud, lo propiamente local.

La definición del ámbito territorial de Caracas era un prerrequisito para poder solucionar estas disfunciones. Tomando en cuenta las nuevas relaciones de poder político-territorial que se derivan de la descentralización, Caracas capital debería contar con un gobierno legítimo y autónomo para negociar en igualdad de condiciones con los gobiernos regionales y locales que comprende el perímetro de su Área Metropolitana, el cual sería regulado por una ley especial.

Caracas metropolitana

A finales de la década de los ochenta, el Área Metropolitana de Caracas (AMC) abarcaba el valle mayor de la capital, el cual estaba comprendido en asentamientos dentro del área de influencia de la capital –Los Teques, Carrizal, San Antonio y demás poblados situados en los Altos Mirandinos– al suroeste; los valles del Tuy medio al sur; los valles de Guarenas y Guatire al este; y el Litoral Central al norte; así como el Junquito y el Junko al oeste (Fundación PECM, 1998). Esto refleja la influencia de la dinámica metropolitana de Caracas sobre otras jurisdicciones municipales como producto de las diversas relaciones, en tanto trabajadores o usuarios, en las actividades de la capital.

La compleja trama de relaciones que se dan en las áreas metropolitanas, como la de Caracas, puede ser atendida adoptando cualquiera de los tres modelos de gestión que se han venido aplicando en distintas partes del mundo (EE UU, Canadá, México, Argentina,

públicos de Venezuela. Por su parte, la Región Capital fue creada por Decreto Presidencial n° 72 de 1969 y estuvo conformada por el estado Miranda, el Distrito Federal y el estado Vargas.

entre otros): 1) el modelo «metro» consolidado o supramunicipal; 2) el local descentralizado o intermunicipal y 3) el intramunicipal. El primero «implica la reunión de varios municipios en un ente metropolitano donde la legitimidad política de las autoridades metropolitanas y municipales es directa, con autonomía financiera propia, y poderes definidos ejercidos en un territorio *funcional* relevante» (Delfino, 2001:38). Dentro del segundo «se acogen fórmulas asociativas tales como las mancomunidades, autoridades únicas, fundaciones, empresas mercantiles intermunicipales» (Delfino, 2002:1). El tercero, el intramunicipal, «da cabida a las parroquias u otros tipos de entidades locales, o propiamente vecinales» (Delfino, 2001:38). La aplicación de estos modelos implica procesos técnicos, jurídicos y sobre todo, políticos y sociales, porque transforman el sistema institucional de un país y la forma como se distribuye el poder político (Vallmitjana, 2001). En tal sentido, arribar a propuestas específicas en esta materia sólo podía ser producto de un arduo esfuerzo y de la negociación de los distintos actores sociales, políticos, económicos y técnicos involucrados con la ciudad.

Las aristas que surgen a la hora de abordar el tema de la ciudad de Caracas fueron orientadoras para la elaboración de algunas propuestas que apuntaron a dar soluciones sin perder de vista los retos que impone la globalización económica y los de la descentralización político-administrativa para las grandes ciudades, pese a que en el contexto de la descentralización (1989-1992) se fragmentó la ciudad, al pasar de tres (Libertador, Sucre y Vargas) a seis municipios (Libertador, Sucre, Baruta, El Hatillo, Chacao y Vargas⁵). Como resultado se exacerbaron los problemas de transferencias de responsabilidades y de coordinación entre estos municipios y su configuración política desde el inicio de la descentralización en 1989 fue predominantemente de oposición al gobierno central, lo cual se constituyó en obstáculo para la gobernabilidad en la ciudad. Estas dificultades urbanísticas, sociodemográficas, culturales y políticas que expertos en la materia han diagnosticado en Caracas se plasmaron en propuestas específicas para la ANC.

Los problemas urbanísticos, de equipamiento de la ciudad, de provisión de servicios públicos y de planificación han sido persistentes con la dinámica que ha tenido la ciudad. Los instrumentos jurídicos para atender a tales problemas mostraban dos opciones. La primera fue la figura de la «mancomunidad», contemplada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)⁶ de 1978, la cual permitía establecer acuerdos entre distintos gobiernos municipales para la prestación de alguna red de servicio (aseo urbano, agua potable, ambiente, etc.).

⁵ Son entidades autónomas creadas a partir la reforma de la ley estatutaria del régimen municipal en 1989, donde desaparece el antiguo distrito Sucre y del territorio que lo conformaban se reconocen como municipios autónomos a Sucre (1989), Baruta (que ya había logrado su autonomía en el año 1987), El Hatillo (1991) y Chacao (1992). Por su parte, Vargas adquirió la categoría de estado en 1998.

⁶ Ahora denominada Ley Orgánica del Poder Público Municipal (sancionada el 17.5.2005), publicada en *Gaceta Oficial* n° 38.204 del 8.6.2005.

En la práctica esta figura mostró como debilidad el estar sujeta a la voluntad política de los gobernantes y, en consecuencia, no ser sostenible en el tiempo.⁷

La segunda propuesta que se venía formulando desde los años setenta con la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU), seguida por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) y por la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (Fundación PECM) en los noventa, era la de crear un gobierno superior a escala metropolitana para coordinar la provisión de los servicios públicos, atendiendo de esta forma a los problemas de gobernabilidad que afectaban a la ciudad de Caracas. De allí resultaron dos escenarios: el primero, crear la figura del gobierno metropolitano y más adelante diseñar su estructura de funcionamiento, y el segundo otorgar transitoriamente funciones de carácter metropolitano a la instancia que sustituyera a la gobernación del Distrito Federal, llámese gobernación o Distrito Capital; instancia concebida como una entidad política dentro de la organización federal del Estado.

Las debilidades observadas en la mancomunidad —su carácter provisional y no obligatorio— dieron lugar a que se considerara la opción que garantizara eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos fundamentales de la ciudad, y dado el nuevo contexto político que había generado la descentralización con el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales y la autonomía de sus gobernantes, se propuso replantear territorial y políticamente al Distrito Federal, a través de la creación de la figura del Distrito Capital. También se planteó atender la coordinación en la provisión de los servicios de carácter metropolitano, a través del establecimiento de un gobierno metropolitano, instancia de planificación y coordinación con competencias vinculadas a las redes de servicios de la ciudad (transporte, vialidad, salud, educación, vivienda, agua, entre otras). Pero crear estas instancias significaba una reforma a la Constitución de 1961, visto que el Distrito Capital suponía un reordenamiento del territorio, y las modificaciones territoriales son materia constitucional, y que el gobierno metropolitano no estaba previsto en esos términos en la Carta Magna de 1961. Es así como el proceso constituyente resultó apropiado para plantear el tema; de no hacerse se iba a crear un vacío en la división política y territorial del país.

Propuestas constitucionales sobre el reordenamiento político-territorial de Caracas

De acuerdo con los mecanismos de participación establecidos en los Estatutos de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente (1999f), los distintos actores podían formular propuestas constitucionales generales y/o específicas. El tema del reordenamiento

⁷ Una de las experiencias de mancomunidad que tuvo una mayor permanencia en Caracas fue la de la Policía Metropolitana.

político-territorial de Caracas se incluyó en varios proyectos constitucionales⁸ y también algunos ciudadanos formularon sus propuestas específicas de manera individual o a través de organizaciones sociales. A continuación analizaremos cada una de ellas para determinar qué fue lo que quedó inscrito en la Constitución de 1999 sobre el tema de Caracas.

Proyecto constitucional de Hugo Chávez

Sobre el reordenamiento político-territorial de Caracas, Chávez propuso no sólo la creación del Distrito Capital, sino que las leyes que regularían la materia de organización del territorio nacional garantizaran la autonomía de los municipios y las parroquias, como entes esenciales del poder local y la democracia protagónica. Sobre el Distrito Capital, en el capítulo VII del proyecto se desarrolló la figura como unidad territorial y político-administrativa de la ciudad de Caracas. Su ámbito físico estaría conformado por el municipio Libertador del actual Distrito Federal, y por Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Miranda (Chávez, 1999).

Este Distrito Capital tendría dos niveles de gobierno: el ejecutivo metropolitano de Caracas, con un Alcalde Mayor electo por un período de cuatro años y con competencia sobre toda el Área Metropolitana de Caracas; y el ejecutivo municipal, ejercido por un alcalde electo para un período de cuatro años, en el ámbito de cada uno de los municipios que conforman el Distrito. También se contempló un poder legislativo que sería ejercido por un Consejo Legislativo del Distrito Capital y los consejos municipales en el ámbito de cada uno de los municipios que lo integran. Se propuso la elección de los legisladores y concejales de forma personalizada (nombre y apellido) y mediante votación popular, siguiendo el mismo procedimiento de los estados y municipios del resto del país.

Esta propuesta transformaría la división territorial del país con respecto a la Constitución de 1961. Planteó, por una parte, la creación del Distrito Capital en sustitución del antiguo Distrito Federal, pero conformado tanto por el municipio Libertador como por los cuatro municipios del estado Miranda (Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo), con la consecuente cesión territorial de este último estado. Por otra parte, formuló la creación de un gobierno de escala metropolitana del cual no se especifica ni ámbito territorial (aunque se intuye que es el mismo del Distrito Capital) ni competencias, aunque se tuvo presente la autonomía de los niveles de gobiernos afectados por esta propuesta.

Proyecto constitucional del Polo Patriótico (PP)⁹

Este proyecto formuló la creación del Distrito Capital con el mismo territorio que comprende el Área Metropolitana de Caracas, pero implicaría una fusión de algunos municipios. Estaría

⁸ En la revisión documental se conoció que el partido político Primero Justicia hizo una propuesta constitucional en la cual se incluía el tema político-territorial de Caracas, pero en vista de que sólo se tuvo acceso a un resumen de dicha propuesta y no al documento extenso, se decidió no incluirlo en el análisis.

⁹ El PP estaba conformado por las organizaciones políticas Movimiento al Socialismo, Movimiento V República y Patria Para Todos.

conformado por once municipios: Libertador y el resto del estado Miranda (Chacao, Sucre, Baruta, El Hatillo, Ezequiel Zamora, Los Salias, Cristóbal Rojas, Cecilio Acosta, Ambrosio Plaza y Torres Lander). La propuesta no estuvo acompañada con información sobre la forma como se elegirían las autoridades ni de sus recursos y funciones, aunque se desprende del planteamiento que el Distrito Capital asumiría funciones de carácter metropolitano (PP, 1999).

Proyecto constitucional de Patria Para Todos (PPT)

En relación con la capital de la república, la propuesta constitucional de PPT definió como ámbito del Distrito Federal toda el Área Metropolitana que lo conforma, respetando la autonomía municipal. Lo definió como un «ente autónomo del poder nacional y de los estados que conforman la República, en cuya jurisdicción funcionarán [...] las sedes de las distintas ramas del Poder Nacional» (PPT, 1999:14). De esta manera se consagró su autonomía respecto del Poder Ejecutivo y supuso el ejercicio de la autonomía que propugna la descentralización en cuanto a la elección y remoción de sus autoridades, la libre gestión de las materias de su competencia; su estatus jurídico sería similar al de los demás estados de la república.

Esta forma de gobierno sería ejercida por un Concejo Metropolitano dirigido por un Alcalde Mayor con todas las facultades que establecen las leyes y las ordenanzas distritales. Estas autoridades serían elegidas por cada uno de los municipios que forman parte del Distrito Federal: Libertador (DF), Sucre, Chacao, Baruta y El Hatillo (estado Miranda). Cada uno de ellos tendría por lo menos un concejal que lo represente.

Entre las competencias que tendría el Concejo Metropolitano están la circulación en la ciudad, la organización y funcionamiento del alumbrado público, aseo urbano, servicio de bomberos, educación básica y media pública, administración de hospitales públicos, entre otras. Finalmente, se contemplaban tres mecanismos para su financiamiento: 1) la cuota parte del Situado que le corresponde en virtud de su población; 2) las tasas recibidas por la prestación de servicios, y 3) las multas por violaciones de las normas de circulación.

Como se observa, se mantuvo la figura del Distrito Federal, pero conformado por el territorio del municipio Libertador, más los de los municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre del estado Miranda. Además se incorporó el carácter democrático de sus autoridades con la figura de un Alcalde Mayor¹⁰ y de un Concejo Metropolitano, bajo un régimen electoral definido por el Poder Legislativo Nacional; el ámbito territorial del Distrito Federal sería el mismo que el del Distrito Metropolitano de Caracas (DMC), asumiendo el primero, además de las competencias propias de un estado, las funciones de carácter metropolitano.

¹⁰ La denominación «Alcalde Mayor» supone la existencia de alcaldes menores que estarían en una situación de sumisión con respecto al anterior. Cuando se trata de formas de gobierno autónomas y con autoridades elegidas por los ciudadanos, esta denominación es inapropiada.

Proyecto constitucional de Acción Democrática (AD)

En el caso particular de Caracas, AD propone establecer la creación de los «distritos metropolitanos», con miras a lograr economías de escalas en la utilización de los recursos, así como establecer un régimen especial para el Área Metropolitana de Caracas (AMC). También contempló abrir la posibilidad para ordenar el territorio del AMC, tomando en cuenta la población que en ella habita (AD, 1999).

Con el establecimiento de un régimen especial para el AMC se podía fortalecer la figura de la mancomunidad al combinarla con el distrito metropolitano con competencia para planificar, coordinar e incentivar aquellos servicios que por su complejidad superan la escala local.

Sobre el Distrito Federal plantearon que era necesario hallar fórmulas para ordenarlo, sin sujetarlo a una sola opción. Entre las alternativas asomaron la posibilidad de que el territorio del Distrito Federal se convirtiera en Distrito Capital y que las parroquias que componen a este se convirtieran en municipios. Otra opción fue la creación de una autoridad única con competencias en determinadas materias, manteniendo la división territorial actual o una mancomunidad entre el Distrito Federal y los municipios del estado Miranda.

La propuesta de AD apuntó no solo al reconocimiento del proceso de descentralización, sino a la búsqueda de su fortalecimiento a través de los mecanismos de financiamiento y del reconocimiento del papel que en esta nueva etapa deben jugar los ciudadanos al involucrarse en los procesos de toma de decisiones en espacios políticos mucho más cercanos, como son las parroquias.

En síntesis, con respecto a la división político-territorial de Caracas, la mayoría de las propuestas no distinguieron entre Caracas como capital y Caracas como ámbito metropolitano. La propuesta de Chávez fue la única que planteó un tratamiento y una opción para cada una de estas dimensiones de la ciudad. El PP, PPT y AD consideraron sólo un gobierno a dos niveles.

La organización territorial de Caracas con un nivel metropolitano y otro municipal fue propuesto por la mayoría de los actores políticos. Como se señaló, se enfocaron en resolver el tema metropolitano a través de una instancia de gobierno; Chávez y el PPT desarrollaron en sus propuestas cual sería su organización y funcionamiento.

La creación del gobierno a dos niveles atendería a los problemas de gobernabilidad de Caracas y también sería una fórmula para avanzar en la descentralización con la creación de un gobierno autónomo para la ciudad. Además, el argumento descentralizador se utilizó para ratificar el papel que juega el municipio en la construcción de este proceso y en las oportunidades que ofrece a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Se consideró como opción modificar el territorio del estado Miranda, ya fuera para crear, en el caso de Chávez, un Distrito Capital como instancia político-territorial o, según el

PP y el PPT, un gobierno metropolitano como una entidad política. Es importante destacar que tanto Chávez como sus partidos de coalición política incorporaron la propuesta que había formulado la Fundación PECM por influencia de Aristóbulo Istúriz,¹¹ quien la conocía por haber participado activamente en su discusión en los últimos años como alcalde del municipio Libertador (1995) y aun después de ese período.¹²

Hay que destacar igualmente que la propuesta de AD es la única que incluyó de manera explícita un debate entre los ciudadanos antes de aprobar cualquier modificación o reorganización de Caracas. Sin embargo, la aceptación por parte de Chávez, el PPT y el PT de un gobierno autónomo para la ciudad supone el reconocimiento del principio de la participación en la elección de los gobernantes de la ciudad y de la activación de otros mecanismos participativos.

Por otra parte, las propuestas que incluían mayores cambios fueron las de Chávez, el PPT y el PP, al proponer una cesión del territorio que comprenden los municipios Baruta, Sucre, El Hatillo y Chacao del estado Miranda, para formar el territorio del Distrito Capital. Coincidieron en la propuesta de un gobierno a dos niveles, pero el PPT y PP no deslindaron ni el territorio ni las competencias entre el Distrito Capital y el DMC, con lo cual el primero asumiría, además de las competencias de un estado, otras de escala metropolitana.

Propuestas constitucionales sobre el reordenamiento político-territorial de Caracas vs. Constitución nacional de 1999

De las propuestas antes examinadas se desprende que la división político-territorial se inscribió tal como lo propuso Chávez en su proyecto de Constitución. Las diferencias se observan en el artículo 18, que señala que «una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del estado Miranda». La ANC ratificó el carácter democrático, autónomo y participativo de estos niveles de gobierno. También la Primera Disposición Transitoria de la Constitución de 1999 (ANC, 1999e), que versa así:

La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, y preservará la integridad territorial del estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

¹¹ Entrevista realizada por la autora al constituyente Elías Jaua, Caracas, 2002.

¹² Entrevista realizada por la autora a Carlos Torrealba, secretario ejecutivo de la Fundación PECM, Caracas, 2002.

Si bien la figura del Distrito Capital aparece en el proyecto de Constitución de Chávez y se inscribe en la Carta Magna de 1999, sobre este tema no se había logrado articular el consenso político necesario. En su propuesta, Chávez contempló la adhesión territorial de los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Miranda al Distrito Capital. Sin embargo, en la Constitución sancionada se resolvió de otra manera: «preservando la integridad territorial de Miranda». Este aspecto deja vacía la propuesta que originalmente se planteó sobre la capitalidad.

Existen, a nuestro modo de ver, dos ejes fundamentales sobre el tema del reordenamiento político-territorial de Caracas: uno tiene que ver con aspectos urbanísticos y de planificación que permiten garantizar el equipamiento, cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios básicos de la ciudad, y el otro es de naturaleza sociopolítica. Desde esta perspectiva y dados los avances que estaba teniendo el proceso de descentralización en Venezuela, esta debía ser considerada como el polo orientador de la discusión sobre la ordenación del territorio.

Cualquier decisión que se adoptase pasaba por respetar los principios que establece la descentralización en materia de autonomía y que están recogidos en las diferentes leyes, como la LORM (1989), la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD, 1989), la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores (1989), etc., para entonces vigentes y de las cuales se desprendía el rango constitucional que se le otorgó a la descentralización en la Constitución de 1999. Ahora veremos las propuestas específicas recibidas por la ANC sobre el tema del Distrito Capital.

Propuestas de los actores sociales a la ANC sobre la creación del Distrito Capital¹³

De acuerdo con la revisión documental realizada en el Archivo Histórico de la Nación, ante la Comisión n° 6 «Sobre la Forma de Estados y Asuntos y Municipios y otras Entidades: Federalismo» (en adelante Comisión n° 6) se consignaron cuatro propuestas provenientes de actores sociales; de ellas dos eran particulares y dos institucionales. Veamos a continuación qué se formuló en cada una de ellas tomando en cuenta la forma de gobierno que propusieron para Caracas, y como atendieron al tema de la capitalidad y la metropolización.

¹³ De acuerdo con el Informe Final del Proyecto de Texto Constitucional presentado por la Comisión n° 6, en la Comisión Constitucional se recibió un total de 54 propuestas provenientes de: instituciones públicas (12), organizaciones políticas (18), ciudadanos (3) y organizaciones de la sociedad civil (21) (Comisión n° 6, 1999:7-9). Al contrastar esta información con el material disponible en el Archivo Histórico de la Asamblea Nacional se encontraron en físico sólo 49 propuestas. De este universo sólo hubo cuatro propuestas específicas sobre el Distrito Capital, ya que el resto tenía que ver fundamentalmente con el tema financiero de los estados y municipios. Tratando de ampliar las fuentes documentales consultadas, ni en los Cuadernos de Sinergia ni en el Libro de Participación Ciudadana hubo propuestas sobre el Distrito Capital (García-Guadilla, 2008).

Ciudadano Carlos Ciordia¹⁴

La propuesta formulada por Ciordia (1999) se fundamentó en la idea que cualquier proyecto para reordenar territorial y políticamente a Caracas pasaba por considerar opciones que garantizaran una visión y ejecución integrada de los servicios públicos municipales metropolitanos, que se profundizara la descentralización y se respetara la autonomía de las instancias de gobierno involucradas.

Planteó para Caracas la creación del estado Libertador, el cual estaría conformado por las parroquias en las que no están asentados los Poderes Públicos, pues aquellas en donde sí lo están formarían parte de un Distrito Federal con un gobernador como representante del Ejecutivo nacional. De esta manera rechazaba las propuestas técnicas elaboradas por instancias como la Copre y la Fundación PECM en cuanto a crear un Distrito Capital conformado con la adhesión de algunos municipios pertenecientes al estado Miranda, pero sí suscribió la idea de la Copre de crear un Distrito Federal minimizado. Estuvo en desacuerdo con modificar el territorio del estado Miranda, argumentando que se afectaría en todos los órdenes al mismo, especialmente en lo financiero (Ciordia, 1999).

Con relación a la metropolitanización, propuso el gobierno a dos niveles con la creación del DMC como unidad funcional o en todo caso crear una Región Administrativa Capital conformada por los estados (Libertador), Miranda, Vargas y el Distrito Federal. Su propuesta se inscribió en los procesos de descentralización y municipalización como promotores de la participación ciudadana y como mecanismo para obtener una democracia eficiente (ibid.). Sin embargo, sus formulaciones sobre Caracas capital se distanciaron de los proyectos constitucionales presentados por los distintos actores políticos en el proceso constituyente.

Ciudadano Héctor Manuel Sánchez¹⁵

La propuesta formulada por este ciudadano partió del supuesto de que Venezuela debía conservar en los próximos veinticinco años su división político-territorial (Sánchez, 1999:22). Propuso una reorganización para Caracas en la cual los municipios actuales se transformarían en municipios metropolitanos que se combinarían con gobiernos parroquiales constituidos por un Alcalde Parroquial y un Concejo Parroquial y, hacia arriba, se vincularían con un Alcalde Mayor y el Gobernador General de la provincia.¹⁶

¹⁴ Carlos Ciordia fue concejal por el municipio Baruta durante el período 1990-1992. Posteriormente, en 1992, fue electo uninominalmente como concejal principal para el período 1993-1995, siendo reelecto para el período 1995-2000. Para el 2004 es electo concejal del Distrito Metropolitano de Caracas, cargo que ejerce actualmente.

¹⁵ La propuesta de este ciudadano fue a título personal y provino del estado Bolívar.

¹⁶ Desde la creación de la República de Venezuela en 1830 y hasta la Constitución de 1858 el territorio se organizó en «provincias» y es desde 1864 que se utiliza la denominación «estados». Siendo la división político-territorial de Venezuela el resultado «del proceso histórico de formación de su territorialidad regional y como tal la base para la descentralización de sus competencias y autonomías de sus gobiernos comunales» (Olavarria, 1999:19), esta propuesta contradice tal evolución.

En cuanto al Área Metropolitana de Caracas, esta quedaría conformada por los municipios Libertador, Vargas, Metropolitano Mirandino con Chacao como capital y el municipio Barlovento con capital en Guarenas, Guatire o Higuerote. Sus figuras de gobierno serían un Alcalde Metropolitano y un Concejo Municipal. Fue una propuesta que se apoyó en la idea de profundizar el proceso descentralizador a partir de la parroquialización, ya que así se acercaría el gobierno local a los ciudadanos. Si bien esta propuesta favorece a la participación ciudadana, de acuerdo con la LORM de 1989 la parroquia se define como una instancia de carácter consultivo y no vinculante, por lo que habría que reformar esta Ley. Esta visión de organización político-territorial no coincide con otras propuestas inscritas en los proyectos de Constitución, ni con las propuestas específicas sobre Caracas presentadas por los actores sociopolíticos.

Fundación Al Pie del Ávila (Fundapavi)

La propuesta de esta Fundación se enfocó en la municipalización, ya que concibió el municipio como la unidad política primaria y autónoma más cercana al ciudadano (Fundapavi, 1997).¹⁷ En ese proceso se avanzaría a partir de la división del municipio Libertador de Caracas en tres nuevos municipios que formarían parte del Distrito Capital, al cual se sumarían los municipios Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao del estado Miranda; así el Distrito Capital estaría conformado por siete municipios. En este espacio político-territorial funcionarían tres niveles de gobierno, a saber: el gobierno metropolitano, con un Alcalde y una Asamblea Metropolitana; el gobierno municipal, con autoridad ejecutiva y legislativa para cada uno de los municipios que lo conforman; y un gobierno parroquial con un Gerente Parroquial y un Cabildo Parroquial. Estos niveles de gobierno suponen que el Distrito Capital tendría a su vez funciones propias de gobierno metropolitano, ya que es la misma unidad territorial. Se trata de una propuesta amplia, pues incorpora la modalidad de elección de sus autoridades (a través del sufragio), los ingresos y las funciones o competencias de cada nivel de gobierno. Coincidió con las propuestas de Constitución del presidente Chávez, del PPT y del PP en cuanto a crear el Distrito Capital, pero no diferenció a la Caracas capital de la Caracas metropolitana.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (Fundación PECM)¹⁸

Aunque su tarea fundamental fue promover y coordinar para Caracas la realización de un Plan Estratégico, las limitaciones constitucionales impusieron la necesidad de diseñar un plan

¹⁷ A la propuesta constituyente presentada por esta organización le fue anexo un documento titulado «Algunas notas sobre municipalización y la necesaria división política administrativa del municipio Libertador del Distrito Federal (Como primer paso para la creación del Distrito Metropolitano)» (1997).

¹⁸ Esta Institución privada, de interés público, fue creada el 20 de septiembre de 1995 por iniciativa de la Alcaldía del municipio Libertador y otras instituciones públicas y privadas de la ciudad, que se plantearon, entre otros desafíos, la gobernabilidad de la ciudad en el sentido más

que recogiera las propuestas para acometer la solución del problema de la gobernabilidad de la ciudad, pero considerando una reforma a la Constitución que permitiera crear las bases jurídicas que lo hiciese viable.

A propósito de la ANC, la Fundación PECM utilizó como estrategia nombrar una Comisión Técnica con la misión de elaborar un conjunto de propuestas constitucionales para el establecimiento de un nuevo régimen de gobierno para Caracas. El concepto que guió los planteamientos realizados por esta institución fue precisamente el de descentralización asumida en ese complejo político-administrativo y territorial.

La propuesta específica fue modificar política y territorialmente el Distrito Federal (integrado por el municipio Libertador) ampliándolo con la adhesión de los municipios Baruta, Sucre, El Hatillo y Chacao del estado Miranda; sus autoridades ejecutivas y legislativas debían ser elegidas por voto popular, como es la tendencia observada en la mayoría de los países del mundo (Fundación PECM, 1999:25-26). Bajo esas condiciones se podía mantener el nombre de Distrito Federal o en su lugar crear un Distrito Capital con las competencias de un estado, y puesto que se iba a legislar por una ley especial, a través de esta se le podían asignar competencias locales metropolitanas transitorias, hasta tanto se legislara sobre el Distrito Metropolitano de Caracas. La autoridad que le correspondería sería la de «gobernador», pues este término se consideró propio de la idiosincrasia venezolana, además rechazaron la idea de «alcalde mayor» para esta entidad porque «eso tampoco es propio de la cultura nuestra [...] donde hay alcaldes mayores es porque efectivamente hay alcaldes menores en relaciones de subordinación y ese no es nuestro caso» (Torrealba, 2002). Lo que estaba planteado era consolidar una nueva instancia político-territorial como era el Distrito Capital y «posteriormente dentro de tres, cuatro, cinco, seis años, asentada esta forma de gobierno [...] tú podías ir a resolver el problema metropolitano [...] constituido inicialmente con 17 municipios ubicados en tres entidades político-territoriales: Vargas, Miranda y el Distrito Capital»¹⁹ (ibíd.).

Tal como la Fundación PECM concibió el Distrito Capital, se estaría atendiendo el tema de la capitalidad y la metropolitanización de Caracas; la propuesta planteó consolidar primero el Distrito Capital concebido con competencias propias de un estado de la federación, asumiendo competencias de carácter metropolitano transitoriamente, hasta tanto el Poder Legislativo nacional legislara sobre la creación del DMC.

amplio del término. Su propuesta en torno a la organización político-territorial de Caracas fue la más completa, visto que recoge el trabajo que realizaron otras instituciones que le precedieron, tales como la OMPU y la Copre. A diferencia de los otros proponentes que hemos examinado, durante el proceso constituyente esta organización se mantuvo activa en promover su propuesta ante los asambleístas.

¹⁹ Estos municipios serían: Vargas, del estado Vargas; Libertador, Sucre, Chacao, El Hatillo y Baruta del Distrito Capital; Zamora, Carrizal, Guaicaipuro, Urdaneta, Cristóbal Rojas, Lander, Simón Bolívar, Independencia, Acevedo, Plaza y Paz Castillo del estado Miranda.

Corresponderá al Senado de la República la creación del Área Metropolitana de Caracas, garantizar el carácter democrático y participativo de su gobierno, establecer el correspondiente reparto de competencias y funciones entre el ámbito metropolitano y el municipal, e instituir el régimen fiscal correspondiente (Fundación PECM, 1999:38).

Es importante destacar que la Fundación PECM propuso constitucionalizar también la figura de los «distritos metropolitanos» en aquellos casos en que «dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana» (ibíd.). Se intenta señalar que en ningún momento esta propuesta suponía que se legislara desde la ANC sobre el DMC, tal como se hizo, sino que con el pasar del tiempo, una vez que se consolidara el Distrito Capital y se evaluara su capacidad para atender competencias metropolitanas, se procediera a hacerlo. El DMC tendría como fundamentos un gobierno autónomo de elección popular, de carácter sólo funcional, esto es, con competencias administrativas de servicios de escala metropolitana; con ello se garantizaría la autonomía de los niveles de gobierno estatales y municipales. Asimismo, se consideró que esta era una materia en la que se debía realizar una consulta popular que decidiera la vinculación de municipios en distritos metropolitanos, condición que debía aplicarse también al DMC al momento de crearlo.

La propuesta de la Fundación PECM hizo una distinción entre el ámbito territorial y las competencias del Distrito Capital y del DMC, condición que está ausente en la mayoría de las propuestas de proyectos constitucionales examinados supra y de las propuestas específicas que sobre Caracas hemos analizado.

De acuerdo con algunos asambleístas,²⁰ de todas las propuestas consignadas ante la Comisión n° 6, la más debatida fue la de la Fundación PECM; señalaron igualmente que hubo un debate público a través de foros sobre el tema que sirvieron para nutrir el trabajo de la Comisión (Comisión n° 6, 1999), pero que no implicaron propuestas como tal. La de la Fundación fue que más se acercó al proyecto de Constitución impulsado por el presidente Chávez, pero además la Comisión Técnica que la elaboró fue consultada en el seno de la ANC.²¹ De esta manera se constituyó en el único actor social que pudo mostrar su percepción sobre la participación que tuvo dentro del proceso constituyente.

Esta participación debe evaluarse en relación con el texto constitucional y con la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. Sobre el texto constitucional, de la propuesta de la Fundación PECM se incluyó lo relativo al nombre del Distrito Capital,

²⁰ Entrevistas realizadas por la autora a los constituyentes Aristóbulo Istúriz y Segundo Meléndez, este último presidente de la Comisión n° 6 de la ANC, Caracas, 2001.

²¹ María de los Ángeles Delfino, especialista en Derecho Constitucional que participó en los equipos técnicos de la Copre y de la Fundación PECM sobre el tema de la gobernabilidad de Caracas, en entrevista con la autora, Caracas, 2007.

tal como aparece en el artículo 16 de la Constitución, pero el concepto de lo que debía ser este Distrito, su organización y funcionamiento fue excluido.

De esta evaluación se desprende que el concepto apropiado sobre el que debió legislar la ANC era el de Distrito Capital y no el de Distrito Metropolitano de Caracas. A pesar de que la Fundación PECM propuso estos dos niveles de gobierno, planteaba que se debía legislar inicialmente sobre el primero con los principios de autonomía que le serían propios, por tener las características de un estado; transcurrido un tiempo y puestos a prueba los alcances de ese Distrito Capital se trabajaría en función de organizar un gobierno metropolitano. No obstante, la labor constituyente fue en el sentido contrario: organizó y legisló sobre el DMC y asumió como un equivalente al Distrito Capital.

¿Qué resultó de este proceso participativo y cuáles fueron los logros obtenidos? Las respuestas se abordan desde el punto de vista del resultado y del proceso. Con relación al resultado, se logró insertar el término «Distrito Capital» con un contenido que no era el apropiado, al confundirse capitalidad con metropolitandad. La Ley Especial fue un resultado más de esta confusión: «en el forcejeo final prevaleció que no hubiera la pérdida territorial del estado Miranda pero ahí fue que se complicaron todas las cosas [...] la disposición fue mezclar dos cosas que eran irreconciliables» (Torrealba, 2002).

Con relación a la autopercepción sobre el proceso, la Fundación PECM asumió como un fracaso su participación, lo cual explican a partir de la utilización de una estrategia equivocada para defender su propuesta. Creen que si bien tuvieron aliados en los propios asambleístas (como Aristóbulo Istúriz, que tuvo una vocería importante dentro de la ANC), esto no fue suficiente:

cometimos un error porque al final defendimos una propuesta que no teníamos que defender [...] la principal cosa que debía hacer la Asociación era abrir el debate en la ciudad, estar abriendo espacios para que los caraqueños se preocuparan por su gobierno [...] ni los actores empresariales, ni la sociedad que estamos llamando sociedad civil, ni las asociaciones de vecinos de Caracas, ni las ONG de distinta naturaleza. Aquí no participaron ninguno de los actores sociales o urbanos de Caracas. Caímos de inocentes como cayeron muchos cuando se hablaba de hacer una Constitución de participación ciudadana y no la hubo. (Torrealba, 2002).

En definitiva, la Fundación calificó negativamente su participación dentro de la ANC alegando que no tuvieron el suficiente apoyo, lo que hubiesen logrado de haber politizado a la gente sobre este tema. Se consideró que este proceso era necesario durante la ANC, pero que también se pudo haber impulsado desde la etapa de elaboración de la propuesta técnica por parte de la Fundación durante los años que precedieron a la Asamblea.

De aquí se derivan algunos elementos sobre los que es necesario reflexionar. Estos tienen que ver con el *éxito o fracaso* de la participación. En primer lugar, se plantea el dilema de hasta dónde es posible que los ciudadanos participen. El tema del Distrito Capital es por naturaleza muy especializado, sus dimensiones básicas están asociadas a elementos de carácter urbanístico y jurídico que difícilmente puedan conocer los ciudadanos comunes, incluso los propios políticos que tomaron la decisión sobre este tema. En consecuencia, podemos decir que para participar se requiere formación e información y que esta debe facilitarse desde todos los espacios posibles. Asociado con este factor también debe destacarse que resultará más difícil construir una base de apoyo sobre una propuesta en la que no se involucró a los ciudadanos, que construirla conjuntamente con ellos.

Un factor importante fue la dificultad de conciliar lo técnico con lo político. Uno de los fracasos, desde la perspectiva de la Fundación PECM, fue la imposición de criterios (más bien intereses) políticos sobre los técnicos. Fue difícil brindarle viabilidad técnica, política, económica y social a la propuesta.

Estuve en una reunión donde estaba Miquilena, Aristóbulo Istúriz, Segundo Meléndez [...] fuimos invitados para que le expusiéramos en detalle a Miquilena cuál era la idea del proyecto de crear el Distrito Capital [...] Miquilena escuchó la exposición y al final dijo que si esa decisión va a significar una campaña a favor del NO es mejor no respaldarla. (Torrealba, 2002).

El hecho de que la correlación de fuerzas favoreciese la posición política (electoral) de algunos constituyentes lleva a destacar que la participación ciudadana, si bien requiere de mecanismos y espacios para su ejercicio, debe combinarse con el convencimiento por parte de los actores políticos de la importancia que reviste esa participación en las decisiones públicas. En el caso analizado, se observó que estaban en juego algunos intereses político-electorales, por lo que las oportunidades para tener éxito en la participación fueron pocas o desaparecieron.

Del análisis de las propuestas específicas consignadas por los actores sociopolíticos ante la ANC en cuanto a la creación del Distrito Capital se desprende que todas abordan el tema de Caracas desde su complejidad como metrópolis, y sólo Carlos Ciordia y la Fundación PECM deslindan el tema de la capitalidad del metropolitano y proponen opciones de gobierno para cada una de estas realidades.

Se fundamentaron en las ideas de un gobierno democrático y descentralizado hacia los municipios y/o las parroquias. Ciordia compartió la propuesta de la Copre de crear un estado y mantener el Distrito Federal minimizado en las parroquias donde se encuentran los Poderes Públicos y con una autoridad nombrada por el Ejecutivo nacional, mientras que la

Fundación PECM planteó crear el Distrito Capital a partir de la modificación del territorio del estado Miranda y darle a esta nueva instancia el mismo estatus de un estado de la república. De todas las propuestas, que en términos cuantitativos fueron pocas (solo cuatro), la más amplia fue la de la Fundación PECM, fue la que más se pareció al proyecto constitucional de Chávez y la que originalmente se discutió en la ANC.

A continuación se analiza cómo se debatieron estas ideas en la ANC, y se determinan qué concepciones tenían los constituyentes sobre la descentralización, la gobernabilidad y la participación ciudadana al abordar el tema del reordenamiento político-territorial de Caracas.

Debate constituyente sobre el Distrito Capital

El debate en las plenarias de la ANC mostró posiciones distintas entre los constituyentes, quienes sustentaron sus ideas en el impacto que tendría un cambio en la división político-territorial del país en el proceso de descentralización. La propuesta de crear el Distrito Capital y un gobierno a dos niveles para Caracas estaba contemplada en el primer borrador constitucional propuesto por Chávez y discutido por la ANC. Se indicaba su espacio territorial y la necesidad de crear una ley especial que lo regulara.

La propuesta sobre Caracas pasó por distintas etapas; inicialmente se trató de difundir entre los constituyentes los contenidos de la misma, pero a medida que se avanzaba de las implicaciones técnicas a las políticas se fue complejizando el debate (Torrealba, 2002).

Cuando la Directiva de la ANC revisó la cuarta versión del Anteproyecto (Acta 22 del 18-10-99) eliminó el Distrito Capital de la división político-territorial. Frente a esta omisión, el constituyente Allan Brewer Carías hizo una observación que le dió un vuelco a la discusión:

... queda, por tanto, el territorio continental dividido en estados y municipios. Si esto queda así, nos va a quedar un municipio, que es el municipio Libertador, fuera del ámbito territorial, porque si la división de la República es en estados y dependencias federales, no puede quedar un municipio que no esté dentro de una entidad política territorial. Esto se debe a que no aparece Distrito Federal, y no aparece éste porque aparecía Distrito Capital, pero se quitó el Distrito Capital, no se restableció el Distrito Federal y nos queda, por tanto, un área del territorio nacional, el municipio Libertador, fuera de la división territorial. (ANC, 1999a:91).

Con estas formulaciones se planteó que no se podía soslayar el tema del ordenamiento político-territorial de Caracas, aun cuando fuera considerando la opción que se tornó más conflictiva, que fue la de crear el Distrito Capital modificando el territorio del estado Miranda o manteniendo la figura del Distrito Federal, con lo cual se perdería la oportunidad de darle

a Caracas y a sus habitantes un gobierno propio que gozara de los beneficios que ofrece la descentralización político-administrativa.

Entre los puntos más controversiales del debate sobre el Distrito Capital estaba la modificación del territorio del estado Miranda con la adhesión de los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre a esta nueva figura territorial. De acuerdo con el constituyente Istúriz, al tema se le podía dar una salida que no fuese conflictiva, no afectando el territorio del estado Miranda; solo se debía constitucionalizar la figura del Distrito Capital y luego se definirían su conformación y funcionamiento en una ley especial. Esta propuesta permitió recuperar el debate sobre el Distrito Capital pero siempre se mantuvo vigente una tensión entre lo técnico y lo político.

La propuesta de crear un Distrito Capital se remonta a la etapa preconstituyente (década de los noventa con la Copre y con la Fundación PECM); sin embargo, la dinámica territorial de la ciudad de Caracas fue cambiando con el tiempo como producto de la misma descentralización político-administrativa y cuando se llegó a esta etapa del proceso constituyente (1999) se incorporaron una serie de variables que tuvieron un peso significativo en la decisión que debió tomar la ANC.

Una de esas variables es la opinión de los ciudadanos que habitan en Caracas respecto de la forma como debía reordenarse la ciudad. A la ANC llegaron unas propuestas técnicas que se complejizan al conjugarse con las propuestas vinculadas a temas como la construcción de una democracia participativa y protagónica, con un diseño institucional que descansa sobre el principio de la descentralización, y dados los lapsos que se habían definido para que sesionara la ANC, el tema de Caracas desbordó ese espacio o lo volvió insuficiente.

No es que la cuestión de Caracas capital estuviera ausente, sino que no se comprendió. No se diferenció entre lo que significaba resolver el problema de ingobernabilidad de Caracas y la necesidad de otorgar un carácter democrático a las autoridades que gobiernan la ciudad, lo cual incluía, desde luego, darle una condición distinta al Distrito Federal.

Abordar este tema implicaba discutir necesariamente un reordenamiento del municipio Libertador en nuevos municipios, pero esta discusión no se dio en la ANC, ni tampoco se ha resuelto a pesar de que en el artículo 18 de la Constitución se hace referencia a «los Municipios del Distrito Capital»; en lo aprobado en la constituyente prácticamente no se diferenció entre la necesidad de replantear la condición territorial y jurídico-política de Caracas capital y la de su Área Metropolitana.

El Distrito Capital debió ser una entidad política que sustituyera al Distrito Federal, con autoridades electas por los ciudadanos y con el disfrute de la autonomía propia de un estado. Asimismo, se constitucionalizó el gobierno a dos niveles para Caracas; esto es, un gobierno de escala metropolitana con autonomía administrativa y funcional y la preservación de la

autonomía de los municipios que conforman este gobierno metropolitano (Libertador, Sucre, Chacao, El Hatillo y Baruta). Para subsanar el conflicto político que originó la propuesta de modificar el territorio del estado Miranda, se acordó incluir en las Disposiciones Transitorias de la Constitución que se «preservará la integridad territorial del estado Miranda», un hecho único en la historia constitucional venezolana.

A pesar de que hubo una mayoría que apoyaba y defendía la creación del Distrito Capital,²² no se logró un consenso que diera viabilidad política a esta propuesta.

Constituyentes a favor y en contra de la creación del Distrito Capital

A favor del DC	En contra del DC
1. Allan Brewer Carías	1. Rafael Rodríguez
2. Aristóbulo Istúriz	2. Iris Valera
3. Vladimir Villegas	3. Jaime Barrios
4. Claudio Fermín	4. William Lara
5. Segundo Meléndez	5. José Vicente Rangel
6. Ricardo Combellas	6. Alberto Franceschi
7. William Ojeda	7. José Vielma Mora
8. Pedro Orgega	
9. Antonio Di Giampaolo	
10. Luis Vallenilla	
11. Edmundo Chirinos	
12. Mario Isea	

Fuente: elaboración propia con base en el Acta 24, ANC, 1999b.

Los factores que expusieron los constituyentes que adversaron la propuesta de crear el Distrito Capital fueron: en primer lugar, el impacto político y fiscal que representaba para el estado Miranda la separación de los cuatro municipios que pasarían a formar parte del DC. En segundo lugar, las consideraciones de orden sociocultural respecto del gentilicio e identidad propia de los habitantes de los municipios a anexar a otra entidad territorial; y, finalmente, la necesidad de una consulta previa a las comunidades involucradas, lo cual era imposible dados los lapsos en que debía sesionar la ANC y aprobar la Constitución.

Estos desacuerdos y desavenencias en torno al Distrito Capital se manifestaron nuevamente en la discusión que tuvo lugar durante el mes de enero del 2000, en los últimos

²² También hubo un grupo de constituyentes que participaron en el debate con la propuesta de crear un gobierno metropolitano para Caracas. Estos fueron Guillermo García Ponce, Saúl Ortega, Luis Camargo, Rodolfo Sanz y Freddy Bernal.

días que sesionó la ANC, sobre el Régimen Especial del Distrito Capital, que dio lugar a la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas

El 25 de enero del 2000 se aprobó en la ANC, en primera discusión, el Proyecto de Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas, y apareció en *Gaceta Oficial* luego de las presiones ejercidas por el Consejo Nacional Electoral a propósito del proceso electoral pautado para el mes de mayo de ese mismo año. El Proyecto de Ley fue elaborado por el constituyente Guillermo García Ponce y acogido por un equipo redactor presidido por el constituyente José Vicente Rangel Avalos. La presentación del mismo a la sesión plenaria del 28 de enero del 2000 fue objeto de fuertes críticas, pues al parecer no respondía a las expectativas de quienes avalaron la creación del Distrito Capital. Lo que destacó fue que se pretendió atribuir funciones de carácter metropolitano al Distrito Capital, y por esta vía se distorsionó el proceso, que ya traía las debilidades constitucionales, negando el potencial del Distrito Capital como una nueva instancia político-territorial para atender a los problemas de gobernabilidad de la ciudad.

En la primera discusión de la Ley el constituyente Rangel Avalos se refirió a «la unificación político-territorial de la Gran Caracas, con la creación de esta entidad que engloba los distintos municipios existentes en su área metropolitana» (ANC, 1999c:3). Aquí existe un concepto equivocado sobre lo que decidió la ANC, ya que en ningún momento se dió una unificación territorial. Ya esto es un punto de partida negativo para el contenido que expresó esta Ley, pues de haberse dado esa unificación se hubiese modificado el territorio del estado Miranda.

Surgió también el debate sobre la necesidad de dividir el territorio del municipio Libertador, propuesta defendida por García Ponce: «era necesario dividir al municipio Libertador por lo menos en tres municipios, ¿por qué?, porque no había otra manera de formar un gobierno equitativo en relación con el conjunto de municipios que integraba el Distrito Capital» (ibíd., p. 18). Fue tan confuso el debate que Meléndez señaló que «Yo interpreto el proyecto que se nos ha presentado no como una creación de dos niveles de gobierno, sino como la creación de unas mancomunidades a las cuales le ponemos un gerente, que sería el llamado alcalde mayor, en este proyecto» (ibíd., p. 21). En el intento de darle forma, desde el punto de vista legislativo, al Distrito Capital, pero con atribuciones metropolitanas, hubo imprecisiones no sólo de forma sino de fondo.

De esta primera discusión surgió la propuesta de crear una Comisión Especial, conformada por Brewer Carías, Hermann Escarrá, Segundo Meléndez, Alfredo Peña y Freddy Bernal, para que evaluara la Ley.

Sin embargo, no se percibió sino en el discurso de actores con mayor conocimiento del tema, como Brewer Carías, Aristóbulo Istúriz y los representantes de la Fundación PECM, que el problema de fondo que había surgido con la decisión tomada sobre el Distrito Capital y la Ley que luego se sanciona es que se estaba legislando sobre materias totalmente distintas.

Se decidió acoger la propuesta hecha por el constituyente Istúriz de aprobar la Ley, y que la Comisión encargada incluyera las observaciones hechas para la segunda discusión.

En la segunda discusión del 28 de enero del 2000 se asumió que la objeción estaba en que había una equivocación con «Distrito Capital» y «Distrito Metropolitano de Caracas»: «No estábamos haciendo la diferencia» (ibíd., p. 4). Otro aspecto de amplia discusión fue en torno al financiamiento, asunto que se aclaró con el artículo 23: «el aporte por el Situado Constitucional del actual Distrito Federal deba[e] ser destinado a gastos en el ámbito de ese Distrito Capital, o sea, el anterior Distrito Federal» (ANC, 1999c). Con este nuevo artículo se subsanaba el desacuerdo que se dio en la primera discusión sobre el tema del financiamiento del DMC, pero también quedó expuesta la falta de viabilidad económica de las instancias de gobierno constitucionalizadas.

Con todas estas consideraciones, tomando en cuenta la proximidad de la elección, por primera vez, de las autoridades metropolitanas, fue aprobada la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

Cambios legales en torno al Distrito Capital y el DMC: 2000-2009

A pesar de los conflictos y del hecho de que las autoridades del DMC y algunos representantes del gobierno central estaban conscientes de las dificultades derivadas del enredo que generó la labor constituyente en la modificación político-territorial de Caracas, fue en abril de 2009 que se propuso revertir esta situación;²³ esta vez siguiendo unos mecanismos que contradicen el espíritu democrático, vulneraron la descentralización y el carácter participativo que debió caracterizar la toma de decisiones en materias como las de reordenamiento territorial, debido al impacto sociocultural y político que les son inherentes.

Las distintas autoridades que han gobernado al Distrito Metropolitano de Caracas (Alfredo Peña 2000-2003; Juan Barreto 2004-2008, y Antonio Ledezma 2008-2012) cuestionaron en su momento, y lo sigue haciendo el actual alcalde Ledezma, esta distorsión tanto

²³ Un primer intento de modificar la estructura institucional creada por la ANC para Caracas fue la iniciativa que tuvieron varios parlamentarios del oficialismo (Darío Vivas, Cilia Flores, Nicolás Maduro, entre otros), al presentar en la Asamblea Nacional, el 1º de agosto del 2002, un Anteproyecto de Ley Orgánica sobre el Régimen del Distrito Capital, que de alguna manera respondió a la coyuntura política que generó el entonces alcalde metropolitano Alfredo Peña, al pasarse a la oposición política al Gobierno. Sin embargo, se desistió de esta estrategia legal, que se retomó bajo un gobierno metropolitano nuevamente de oposición, como lo es el de Antonio Ledezma. Existen diferencias importantes entre el Anteproyecto del 2002 y la ley sancionada en abril del 2009, fundamentalmente respecto del carácter autónomo y democrático que debía tener el Distrito Capital.

de la concepción de la instancia territorial como de la norma que la regula. Sin embargo, con la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital que sancionó la Asamblea Nacional en abril de 2009 (AN, 2009b) se sustrajeron no sólo las competencias que el constituyente le asignó al DMC, sino también sus ingresos, todo esto apoyado en el planteamiento de que de esa manera se estaba definiendo la organización y funcionamiento del Distrito Capital, que había quedado como una materia pendiente, de acuerdo con la Constitución. Asimismo, quedaron dos autoridades en un mismo ámbito territorial y con competencias solapadas (la Jefa del Gobierno del Distrito Capital y el Alcalde del municipio Libertador), lo cual complejiza la gobernabilidad democrática en la ciudad de Caracas.

El resultado de esta decisión nuevamente muestra vicios respecto a sus procedimientos. Por una parte, se desconoció el mandato constitucional que fue establecido por el poder originario de la ANC y se introdujeron modificaciones que desde el punto de vista jurídico no son factibles dado que la ley no es retroactiva;²⁴ asimismo, se desconocieron las autoridades elegidas por los caraqueños en los comicios del 23 de noviembre del 2008, al no convocarles ni incluirles en la toma de decisiones sobre estas nuevas medidas legales, trasgrediendo principios fundamentales del juego democrático. En segundo lugar, se repitió el esquema de no consultar a la población afectada: los habitantes de los cinco municipios que comprenden el Área Metropolitana de Caracas no fueron tomados en cuenta a la hora de elaborar dicha ley; fue aprobada a puerta cerrada en la Asamblea Nacional. En esta oportunidad además de que no hubo consulta pública a los ciudadanos, tampoco se consultó a los distintos actores institucionales, académicos, empresariales, etc., que han venido formulando propuestas para la ciudad. Por último, se cuestionan los principios de la descentralización al restarle competencias que se habían transferidos del extinto Distrito Federal hacia el DMC en el año 2000.

En definitiva, hubo un retroceso en este nuevo diseño institucional para Caracas, ya que su autoridad (Gobernador) nuevamente es nombrada por el Ejecutivo nacional, perdiendo la ciudad la posibilidad de disfrutar de los beneficios que ofrece la descentralización y vaciando de contenido al DMC, ya que con estos cambios legales se afectan, violentando un mandato establecido por el Poder Constituyente, las competencias y mecanismos de financiamiento del gobierno metropolitano.

El trabajo legislativo sobre esta materia continuó el 26 de agosto de 2009 cuando la Asamblea Nacional aprobó la Ley Especial de Régimen Municipal a Dos Niveles del Área

²⁴ En el caso que se está analizando, la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital sancionada en abril del 2009 pretende actuar sobre la organización y gobierno del DMC, que fue concebido y estructurado política y jurídicamente en los años 1999 y 2000 por la ANC. Este cambio jurídico ha sido justificado por la Asamblea Nacional con el concepto de que el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas «era transitorio», cuando esto no está referido ni en la Constitución de 1999 ni en la Ley Especial. Por lo tanto, la nueva ley no puede actuar sobre el reordenamiento institucional para Caracas que estableció la ANC en la Constitución vigente.

Metropolitana (AN, 2009a), la cual lo definió como una instancia de planificación y coordinación con básicamente dos competencias: el ordenamiento urbanístico y la protección y saneamiento ambiental. Solo la autoridad ejecutiva es de elección popular, ya que el Consejo Metropolitano fue eliminado en esta Ley y en su lugar se creó la Comisión Legislativa Metropolitana, la cual quedará integrada por los presidentes de los concejos municipales de cada uno de los municipios que integran el área metropolitana. Finalmente, su Hacienda Pública proviene de la administración de sus bienes y servicios y de su competencia tributaria. Mientras se define esta materia, que no quedó expuesta en la Ley, el financiamiento provendrá del 10 por ciento de la cuota de participación en el situado que corresponde a cada uno de los municipios que integren el Área Metropolitana de Caracas (Libertador, Baruta, Sucre, Chacao y El Hatillo). Nuevamente se incurre en faltas a la Constitución de 1999 y a las leyes que establecen los principios de descentralización y participación de los ciudadanos.

Conclusiones

La participación ciudadana durante el proceso constituyente de 1999 para crear una nueva instancia de gobierno para Caracas provino, fundamentalmente, de organizaciones que tenían el conocimiento técnico sobre cómo reordenar la ciudad. Fue el caso de la Fundación PECM. Su propuesta fue elaborada por un equipo técnico que tuvo las herramientas para traducir los problemas que afectaban la gobernabilidad de la ciudad en un conjunto de propuestas técnicas que mostraron como debilidad el no haber ponderado cómo serían asumidas por los actores políticos dentro de la ANC.

El éxito en la participación ciudadana tuvo que ver con el mayor nivel de conocimiento técnico del actor social, y el resultado de este proceso revela que el dilema entre lo técnico y lo político no fue resuelto, sino que se decidió a favor del interés político. Los factores que explican este resultado son los siguientes:

- Las propuestas para la creación del Distrito Capital no fueron viables. Su factibilidad técnica fue cuestionada durante el proceso constituyente porque los escenarios cambiaron desde el momento en que el municipio Vargas se constituyó en un estado y con esto se fraccionó aún más el territorio del Área Metropolitana de Caracas. Desde el punto de vista económico, se planteó que restarle al estado Miranda los municipios de Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre, para pasar a formar parte del territorio del Distrito Capital, constituiría una pérdida de ingresos para ese estado. A pesar de que la viabilidad económica fue considerada por los actores sociales, el corto tiempo en que debió sesionar la ANC no permitió profundizar este aspecto y disipar las dudas que se habían generado al respecto. Desde el punto de vista sociocultural, las modificaciones territoriales que estaban previstas afectarían la identidad y gentilicio de los habitantes de los municipios que se anexarían a otra entidad territorial.

- La participación ciudadana quedó sujeta al dilema de qué era más descentralizador y qué garantizaba la gobernabilidad democrática de la ciudad, si las propuestas sobre la Caracas capital o las de la Caracas metropolitana. Sobre este particular se observó que en el debate de la ANC se entendió la modificación territorial del estado Miranda como un hecho que vulneraba los principios de la descentralización por afectar el territorio y los recursos de dicho estado; que planteaba un cambio que no consideraba las expectativas de los propios ciudadanos frente a este proceso que ya tenía una década de desarrollo en el país, y que soslayaba la propia participación, ya que no se estaba incorporando en las modificaciones territoriales propuestas la consulta a los ciudadanos. Se configuró un escenario que exigió trascender los intereses locales por un interés más amplio, como fue crear una instancia de coordinación necesaria para el Área Metropolitana de Caracas, pero sin desprenderse del concepto de que esta instancia de gobierno tuviese unas autoridades legítimas.
- Otro factor determinante en la forma como se inscribió el reordenamiento político-territorial de Caracas en la Constitución de 1999 fueron «los intereses electorales» de algunos constituyentes. Hubo movilizaciones de calle y a través de los medios de comunicación de los habitantes del estado Miranda que, acompañados por el entonces gobernador Enrique Mendoza, objetaron la propuesta constituyente de desmembrar el territorio de su estado. En vista de este hecho público, los constituyentes afectos al Gobierno desistieron de la propuesta por el costo político que representaba esta decisión a la hora se someter la Constitución a consulta ciudadana.
- No hubo compromiso político para apuntalar los cambios legales y políticos que se requerían, debido a que el reordenamiento político-territorial de la ciudad de Caracas no fue una demanda amplia de diversos sectores de la sociedad, sino que provino de organizaciones con un conocimiento experto en la materia; a diferencia de otros temas constituyentes como fueron los de derechos humanos, medio ambiente, etc., donde se activaron diversas organizaciones sociales creando redes y todo un movimiento social que presionó a los constituyentes para que incorporaran sus propuestas.

Se concluyó que siendo los mecanismos participativos un punto de partida para entender este proceso, estos fueron insuficientes para conocer la trama de intereses y valores que se impusieron a la hora de evaluar las decisiones adoptadas y al explicar la direccionalidad del proceso de participación en el caso estudiado. Al analizar cómo se dio el proceso en el debate constituyente y el resultado que se obtuvo, se identificaron varios dilemas que pueden arrojar luz para estudiar otras experiencias participativas:

Dilema representación vs. participación: hasta qué punto las propuestas constituyentes sobre el reordenamiento político-territorial de Caracas presentadas por las organizaciones sociales —como fueron la Fundación Al Pie del Ávila, la Fundación PECM— o por ciudadanos

particulares fueron representativas de todos los ciudadanos, cuando esta participación estuvo condicionada a «estar informados» y tener un conocimiento experto sobre el tema. Lo inédito del proceso constituyente y los lapsos breves establecidos para este proceso incidieron en que los actores sociopolíticos asumieran la representación de todos los actores de la ciudad en sus propuestas o por lo menos pretendieran que a través de ellos la ciudadanía estaba participando.

Dilema lo técnico vs. lo político: las iniciativas constitucionales que presentaron los actores sociopolíticos a la ANC de 1999 formulaban unos cambios fundamentados en una racionalidad técnica, que desestimó lo político. Esto dio lugar a una relación conflictiva entre lo técnico y lo político, ya que los cambios propuestos fueron interpretados por los constituyentes como una afrenta a la descentralización y a la participación ciudadana que se estaba promoviendo desde la ANC. Tomar una decisión contraria a estos principios significaba un costo político que los constituyentes estimaron que no estaban preparados para asumir; aun cuando algunos constituyentes se identificaron con la propuesta de crear el Distrito Capital, la oposición pública determinó que se distanciara de la realidad política y fuese rechazada.

Dilema democratización-gobernabilidad: en donde la democratización implicaba mayor descentralización, mientras que la gobernabilidad, asumida desde el criterio de la eficiencia, no siempre se puede lograr en espacios tan fragmentados desde el punto de vista político y territorial.

Las leyes aprobadas durante el 2009 por la Asamblea Nacional indican que los dilemas que se presentaron con la participación ciudadana durante el proceso constituyente siguen vigentes, aunque han tenido una respuesta distinta, con unas incidencias y costos importantes en términos de la gobernabilidad de la ciudad de Caracas desde el punto de vista de la legitimidad de sus autoridades, la eficiencia en las políticas públicas y la propia estabilidad por las dificultades para construir el consenso necesario. El dilema entre lo técnico y lo político nuevamente quedó irresuelto, pero esta vez se impuso el actor político, excluyendo la propuesta técnica que existía al respecto, ya que no se consultó a ningún actor. La necesidad de trascender los intereses locales hacia intereses más amplios fue resuelta esta vez a favor de una centralización que desdibuja los objetivos por los cuales fueron creados el Distrito Capital y el DMC; la organización y funcionamiento centralista que caracterizó al Distrito Federal, cuando el resto del país se apoyaba en criterios descentralizados desde el año 1989, se convirtió en un obstáculo para una gestión participativa y eficiente de la ciudad de Caracas y, sin embargo, este fue el esquema al que se retornó.

Del proceso participativo analizado se desprende una serie de interrogantes: ¿son los procesos constituyentes los espacios adecuados para decidir materias tan específicas?; ¿hasta dónde es posible (sólo en la consulta o en la decisión) que los ciudadanos participen

en procesos de reordenamiento político-territorial?; ¿qué temas favorecen una inserción exitosa de la participación ciudadana en la toma de decisiones?

Bibliografía

Acción Democrática (AD) (1999). «Propuesta de temas para la nueva Constitución que Acción Democrática presenta al pueblo de Venezuela», disponible en www.analitica.com/BIBLIO/ad/propuesta_constitucion.asp (consulta: 20.3.1999).

Álvarez Itriago, Rosángel (2010). «Participación, descentralización y proceso constituyente: caso Distrito Capital», tesis de maestría en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

Asamblea Nacional (2009a). «Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas», *Gaceta Oficial* n° 39.276 del 1.10.2009, Caracas.

Asamblea Nacional (2009b). «Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital», *Gaceta Oficial* n° 39.156 del 14.4.2009, Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999a). *Acta 22*, Expediente Constituyente (Diario de Debate) (versión digital: CD), Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999b). *Acta 24*, Expediente Constituyente (Diario de Debate) (versión digital: CD), Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999c). *Acta 58*, Expediente Constituyente (Diario de Debate) (versión digital: CD), Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999d). *Acta 61*, Expediente Constituyente (Diario de Debate) (versión digital: CD), Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999e). «Constitución de la República Bolivariana de Venezuela», *Gaceta Oficial* n° 36.860 del 30.12.1999, Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999f). «Estatuto de Funcionamiento», disponible en www.analitica.com/vas/1999.08.3/constituyente/01.htm (consulta: 15.9.1999).

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (2000). «Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas», *Gaceta Oficial* n° 36.906 del 8.3.2000, Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (2002). *Anteproyecto de Ley Orgánica sobre el Régimen del Distrito Capital*, 1° de agosto, Caracas.

Borja, Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid, IEAL.

Chávez, Hugo (1999). «Ideas fundamentales para la Constitución bolivariana de la V República», folleto, prensa nacional, 5 de agosto, Caracas.

Ciordia, Carlos (1999). «Propuestas relativas a los Distritos Metropolitanos y el Distrito Capital», 11 de octubre, Caracas, Archivo Histórico de la Asamblea Nacional.

Comisión n° 6 de la ANC «Sobre la Forma de Estados y Asuntos y Municipios y otras Entidades: Federalismo» (1999). «Informe final del proyecto de texto constitucional», Caracas, Archivo Histórico de la Asamblea Nacional.

Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.

Delfino, María de los Ángeles (2001). «La gobernabilidad de Caracas capital y el Distrito Metropolitano», *URBANA*, vol. 6, n° 29, Caracas, pp. 35-45.

Delfino, María de los Ángeles (2002). «Reflexiones sobre el Distrito Metropolitano de Caracas», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 3, Caracas, pp. 131-149.

Fundación Al Pie del Ávila (Fundapavi) (1997). «Algunas notas sobre municipalización y la necesaria división política administrativa del municipio Libertador del Distrito Federal. (Como primer paso para la creación del Distrito Metropolitano)», octubre, Caracas, Fundapavi, mimeo.

Fundación Al Pie del Ávila (Fundapavi) (1999). «Una propuesta de gobierno para Caracas», 21 de septiembre, Caracas, Archivo Histórico de la Asamblea Nacional.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (PECM) (1998) «Gobernabilidad de Caracas Metropolitana: un gobierno local de dos niveles», papel de trabajo, Caracas, Fundación PECM.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (PECM) (1999). «Gobernabilidad democrática de Caracas: una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente,» julio, Caracas, Archivo Histórico de la Asamblea Nacional.

García-Guadilla, María Pilar (2008). «Base de Datos Constituyente», en *La constitucionalización de nuevas ciudadanías y racionalidades y la gestión de conflictos sociopolíticos*, Caracas, USB-GAUS.

Hill, Dilys (1980). *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, IEAL.

Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (Minamb) (2008). «Plan Estatal de Ordenación del Territorio», disponible en www.minamb.gob.ve/files/Ordenacion%20del%20Territorio/4.1-UBICACION-ESPACIAL-revisado.pdf (consulta: 28.11.2008).

Negrón, Marco (2001). *Ciudad y modernidad. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela. 1936-2000*, Caracas, FAU-UCV, Ediciones Instituto de Urbanismo.

Olavarría, Jorge (1999). «Proyecto de Constitución para una nueva república. (Título I)», Caracas, Archivo Histórico de la Asamblea Nacional.

Patria Para Todos (PPT) (1999). «Propuesta constitucional de Patria Para Todos. El Estado que deseamos», disponible en www.analitica.com/constituyente/civil/ppt.asp (consulta: 20.3.2001).

Polo Patriótico (PP) (1999). «Proyecto de Constitución para Venezuela», disponible en www.analitica.com/BIBLIO/polo_patriotico/proyecto_constitucion.asp (consulta: 20.3.2001).

Sánchez, Héctor Manuel (1999). «Proyecto constituyente», Caracas, Archivo Histórico de la Asamblea Nacional.

Vallmitjana, Marta (2001). «Repensando el gobierno participativo de Caracas metropolitana», *Revista Urbana*, vol. 7, n° 29, IU-UCV, Caracas, pp. 13-33.