

LLA COMUNIDAD COMO BASE TERRITORIAL DE GOBERNABILIDAD PARA LA MUNICIPALIZACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL*

COMMUNITY AS BASE OF TERRITORIAL GOVERNANCE FOR CAPITAL DISTRICT'S
MUNICIPALIZATION

ROBERTO J. UZCÁTEGUI M.

RESUMEN

Dada la existencia de serios y complejos problemas para la mejora de la calidad de vida con base en el desarrollo sostenible de la ciudad de Caracas, se hace necesario plantear una reordenación del territorio que comience por evaluar cómo se estructura la división político territorial existente actualmente. Esta estructura político territorial es cuestionada muchas veces en todas sus jerarquías de poder por la presencia de una crisis de gobernabilidad. La gobernabilidad implica que los entes que ejercen el poder logren responder a las necesidades sociales como se desea, unas necesidades sociales que difieren de lugar en lugar pero que se rigen por un marco microterritorial bien definido en el ideal de las comunidades, pero mal delimitados en el ideal de los ámbitos hasta donde se ejerce el poder como carta aval para la gestión integral.

Palabras clave: gobernabilidad, territorio, descentralización, comunidad, espacio, ordenación, gestión, política.

ABSTRACT

Because of the existence of serious and complex problems to improve the quality of life based on sustainable development of the city of Caracas, it is necessary to propose a reorganization of the territory that begins to assess how the current territorial and political division is structured. This territorial political structure is questioned, many times, in all its hierarchies of power by the presence of a crisis of governance. Governance implies that the authorities in power manages to respond to all social needs that differ from place to place but that are determined by a well-defined micro-territorial framework in a communities model ill-defined in the ideal areas to where the power is exercised as endorsement letter for the integrated management

Key words: governance, territory, decentralization, community, space planning, politics management

INTRODUCCIÓN

El desarrollo existente en un territorio determinado, depende en gran medida de cómo este se encuentre estructurado. La conformación existente en cualquiera de los territorios que se estudien tiene un fuerte componente histórico que determina la distribución de diversos elementos tangibles e intangibles, entre ellos se encuentran las divisiones político-territoriales ya que –a pesar de que muchas veces coinciden con elementos de fácil percepción humana como un río, una fila de montaña o una vía- responden únicamente a un ideal de espacio.

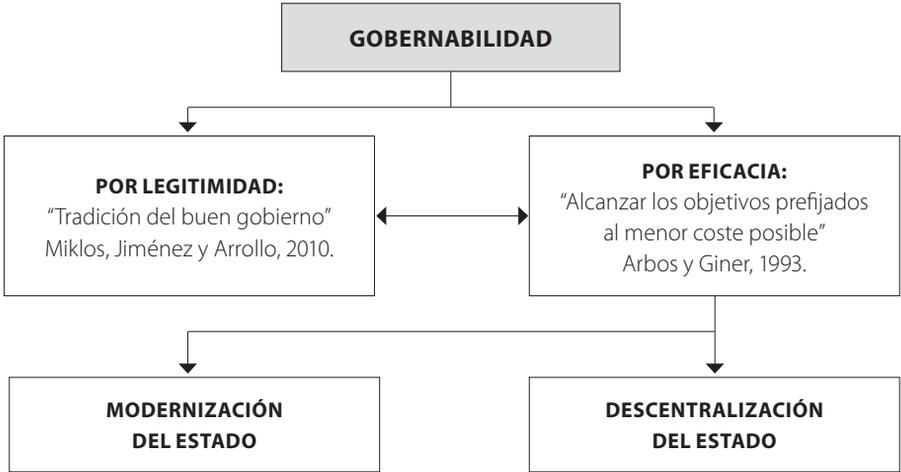
La idea de espacio es compleja, implica un territorio delimitado intangible pero real; es aprehendido por actores sociales que así lo consideran. Los actores sociales son muchos y diversos, pero no muy distintos a cualquier comunidad biológica, ya que generalmente se enmarcan en un territorio cuyo ámbito implica un dominio de interrelaciones existentes en función de la disponibilidad de recursos.

El municipio es un ejemplo de cómo las comunidades humanas coexisten en un espacio territorial en común, un espacio que se define por diversos factores como la identidad, las relaciones económicas y el ejercicio de la gestión. Según Brewer-Carías (1988), el municipio constituye un nivel político-territorial con una administración pública propia que ejerce una cuota-parte del poder público en el sistema de distribución vertical del poder, una unidad *descentralizada* que forma parte de la división político-territorial del Estado, con personalidad jurídica propia, carácter autónomo, competencias propias, y un autogobierno de base democrática. Este último siempre será cuestionado si las comunidades subordinadas no reciben las suficientes garantías de calidad de vida, que se manifiestan en lo que se conoce como *governabilidad* (figura 1).

Un aspecto fundamental que muchos autores consideran de la gobernabilidad es que contempla al menos dos factores clave: la legitimidad y la eficacia (Heredia, 2002). Esta última es la «capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, sin que priven para ello los recursos o los medios empleados» (Real Academia Española, 2011). Para que en un municipio exista la gobernabilidad se tienen entonces que dar algunas condiciones necesarias para que el factor eficacia se presente, una es el tamaño del municipio. Al respecto, Méndez (2002) señala que el municipio es un espacio a escala adecuada para producir el conocimiento sobre su realidad, con el objeto de dinamizar un proceso de transformación social y visión de futuro compartido.

Al tomar en consideración los principios que determinan la gobernabilidad de un espacio territorial definido, se pueden establecer las comparaciones necesarias entre lo que es y debe ser. En el caso particular del Distrito Capital, la gobernabilidad es un tema de relevancia, porque existen condiciones que hacen pensar que se ha

Figura 1.
Factores de gobernabilidad



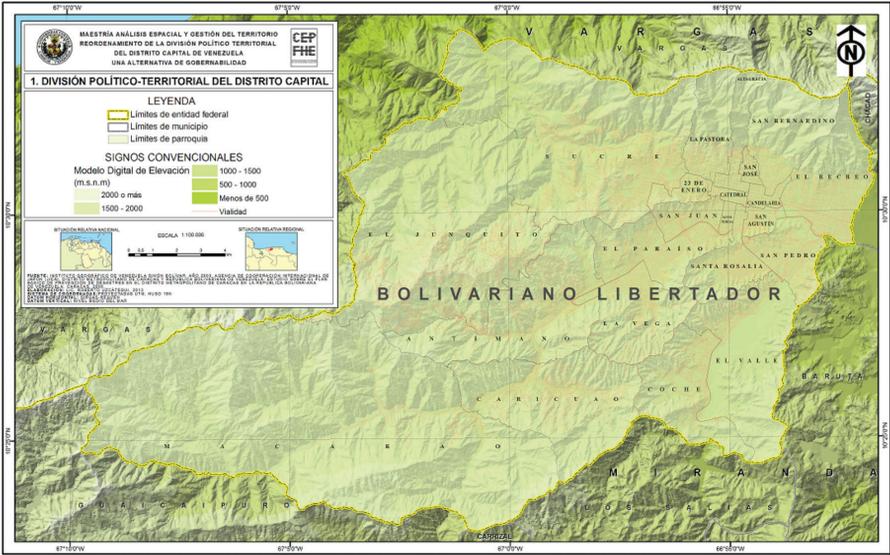
Roberto J. Uzcátegui M.

visto vulnerada por diferentes motivos, para ello es importante entender cómo está constituido este territorio.

El Distrito Capital es una entidad federal creada en 1998, y ratificada en la Constitución de 1999, a partir de la división del antiguo Distrito Federal conformado por los departamentos Vargas y Libertador. Su figura de gobierno fue creada mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital a partir del año 2009. Luego de la creación del Distrito Capital, la entidad quedó con una única división político-territorial de segundo orden: el municipio Libertador, luego denominado Bolivariano Libertador. Su municipalidad, por ser la única, tiene su ámbito de acción dentro de los límites del Distrito Capital, por ende, engloba dentro de sí las mismas características geográficas (figura 2). El municipio Bolivariano Libertador, ubicado al oeste de la ciudad, supera en territorio y población al resto de los municipios del Valle de Caracas; está organizado por 22 parroquias y en él coexisten más de 1.500 organizaciones comunitarias entre consejos comunales, asociaciones de vecinos y comités de tierra urbana.

En este municipio están muy acentuados los problemas de la economía informal, tránsito y déficit en la prestación de los servicios públicos (como salud y educación). En cuanto a los problemas de delincuencia, Siso (2010) señala que para el año 2001, el municipio concentró más del 60% de los delitos ocurridos en el Área Metropolitana de Caracas. Asimismo, los esfuerzos desarrollados por los gobiernos municipales

Figura 2.
Mapa de la División Político-Territorial actual del Distrito Capital

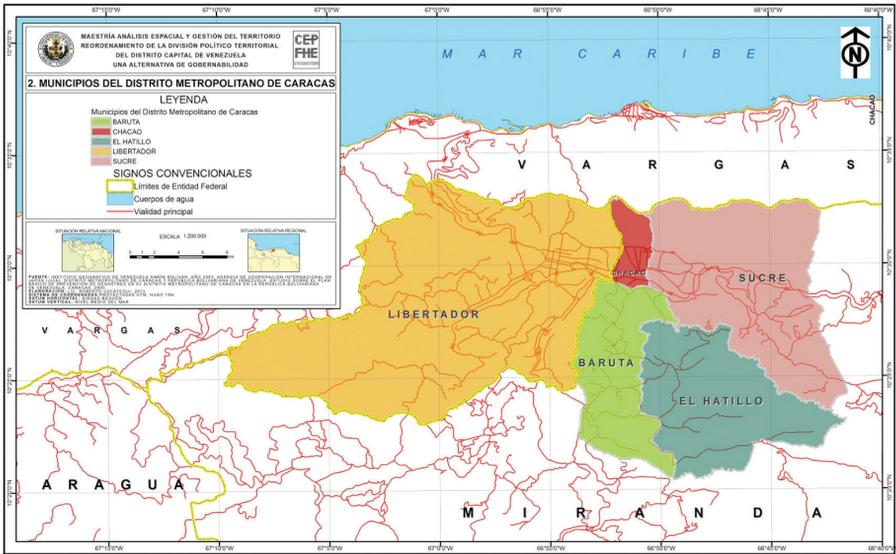


La comunidad como base territorial de gobernabilidad para la municipalización del Distrito Capital

para atender las crecientes demandas de la población, resultan insuficientes porque traspasan sus fronteras de acción (Álvarez, 2009). Además del municipio Bolivariano Libertador, el Área Metropolitana de Caracas, incluye otros cuatro municipios conurbados dentro del valle homónimo: Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre (Barrios, 2008) (figura 3).

De los municipios ubicados al este, Chacao, Baruta y El Hatillo presentan una densidad poblacional inferior al municipio Bolivariano Libertador y cuentan en buena medida con un desarrollo suficiente de actividades comerciales y empresariales que le reportan altos ingresos económicos (Álvarez, 2009). Con respecto a esto, un factor de importancia que también podría incidir en la gobernabilidad del municipio Bolivariano Libertador es que, aún si este es dividido correctamente en nuevos y diversos municipios, los entes de gestión local estarían en la necesidad de promover el desarrollo económico en los espacios que sustenten su cuota-poder a través del incentivo de actividades que generen suficientes ingresos tributarios. Sánchez (1991) va más allá y argumenta que lo que se necesita es alcanzar cierta forma de funcionalización -económica, política, ideológica- coherente al poder para su mantenimiento, con lo que se podría asegurar una gestión eficiente.

Figura 3.
Mapa de municipios del Distrito Metropolitano de Caracas



Roberto J. Uzcátegui M.

La realidad de Caracas, asimismo, refleja dos vertientes en cuanto al problema de la gobernabilidad, una a nivel macro, es decir, una Caracas no articulada, segmentada como cuerpo urbano en tres entidades federales: Distrito Capital (municipio Bolivariano Libertador), Miranda (municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo) y Vargas (parroquia El Junko del municipio Vargas); englobada a su vez por la figura del Distrito Metropolitano de Caracas (municipios Bolivariano Libertador, Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo). Otra vertiente del problema se observa a nivel micro, en donde tomando el caso particular del municipio Bolivariano Libertador, se presentan dificultades internas en la gestión por su complejidad, densidad y magnitud poblacional.

Por otra parte, el espacio que ocupa el municipio Bolivariano Libertador es atendido por una diversidad de entes, muchos con visiones políticas antagónicas: Alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador, Alcaldía Metropolitana de Caracas, Gobernación del Distrito Capital y más recientemente, el Ministerio del Poder Popular para la Transformación de Caracas. Estos, en muchas ocasiones presentan un solapamiento territorial de funciones y divergencias en cómo llevar a cabo las tareas para el desarrollo sustentable de la ciudad. Aunque el solapamiento de funciones y la

dificultad para gestionar en sitios tan diversos y complejos no son ni determinantes, ni la principal causa de los problemas; entonces descentralizar la gestión de la entidad podría facilitar su solución.

Según la Fundación Plan Estratégico de Caracas (1988) citado en Delfino (2001) las competencias de carácter metropolitano, por ejemplo, no implican funciones locales de tipo municipal, sino que se circunscriben a temas generales como el abastecimiento de agua y asuntos afines como su tratamiento, disposición y recolección de aguas servidas y mantenimiento del sistema, drenaje de aguas pluviales, fijación del régimen de suministro de energía eléctrica, disposición de desechos sólidos, creación, ampliación y mantenimiento de parques metropolitanos, creación y mantenimiento de la infraestructura de vialidad y transporte público, incluyendo terminales de pasajeros y definición de la política de tarifas, los lineamientos estratégicos para la distribución de las actividades urbanas, la localización de las grandes piezas de infraestructura, la definición de los servicios de redes, de las áreas protegidas, y de los sistemas de las áreas verdes, así como la creación y mantenimiento de un sistema de información urbanística a escala metropolitana.

Por otro lado, existen otra serie de problemas que tienen que resolverse a nivel local mediante la articulación comunidad-parroquia-municipio, estos problemas son en especial aquellos que implican una mayor participación comunitaria, tales como los accesos viales locales, la seguridad en función de la cobertura de bomberos, policías y protección civil, la calidad ambiental y el uso de la tierra urbana.

Las propuestas de cómo instrumentar una solución definitiva al problema de la gobernabilidad de Caracas, pasan por considerar la descentralización en términos de planificación, financiamiento y gestión de ciertas funciones o servicios vitales para la vida urbana, abordados separadamente desde cada uno de los municipios. Sin embargo, una dificultad en este caso radica en que el manejo de los problemas urbanos se hace con recursos de desigual magnitud y con ópticas diferentes (Álvarez, 2009).

Un factor de peso en cuanto a las incompetencias de los entes de gestión es precisamente su incapacidad operativa sobre áreas ingobernables, este último término implica, entre otras cosas, al territorio y como tal, un espacio en donde los ciudadanos no accedan directamente a las funciones del poder local, y se hace, por tanto, ineficiente por exceso de atribuciones en un solo organismo. Si se desconcentran las funciones hacia un nivel más local, las comunidades pueden hacer contraloría social sobre esos entes gestores más fácilmente.

Los entes gestores fueron creados y tienen funciones bien definidas para actuar sobre un territorio específico, sin embargo, en el Distrito Capital, poseen un ámbito territorial de gran densidad poblacional. La idea no es debatir el solapamiento

territorial de las instituciones gestoras actuales, sino descentralizarlas en espacios más “manejables”.

Las funciones municipales siguen siendo tales, igual sucede con las funciones de gobernación. En sintonía con esta diferenciación de atribuciones, Álvarez (2009) comenta que la atención de la compleja trama de relaciones que se dan en las áreas metropolitanas, como Caracas, puede ser realizada adoptando cualquiera de los tres modelos de gestión que se han venido aplicando en distintas partes del mundo (EEUU, Canadá, México, Argentina, Francia, entre otros). Se trata de los modelos “metro” consolidados o supra-municipales, el local descentralizado o intermunicipal y, el modelo intra-municipal. El primero, según Delfino (2001) citado en Álvarez (2009), «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, y poderes definidos ejercidos en un territorio funcional relevante»; el segundo, «dentro del cual se acogen fórmulas asociativas tales como las mancomunidades, autoridades únicas, fundaciones, empresas mercantiles intermunicipales» y, el tercer modelo, el intra-municipal «que da cabida a las parroquias u otros tipos de entidades locales, o propiamente vecinales». La aplicación de estos modelos supone procesos técnicos, jurídicos y sobre todo, políticos y sociales porque transforman el sistema institucional y la forma de distribución del poder político, por lo tanto es imprescindible aglomerar propuestas específicas en esta materia mediante un arduo esfuerzo y negociación de los distintos actores sociales, políticos y técnicos involucrados con el tema de la gobernabilidad de la ciudad de Caracas.

Es importante señalar que no se pone en duda o en tela de juicio la función del Distrito Capital en su totalidad; lo que se plantea es que –dentro de esa figura– debería existir un reordenamiento desglosado en nuevas unidades de menor tamaño de tipo municipal e incluso parroquial, que faciliten la gobernabilidad de su espacio geográfico. Por otra parte, se entiende que las sedes institucionales de ámbito nacional deben operar en cualquiera de esos nuevos municipios siempre y cuando formen parte del Distrito Capital, sin embargo, esta condición de capitalidad no se aplica hoy en día ya que existen numerosas sedes de organismos del Estado de cobertura nacional operando desde el estado Miranda.

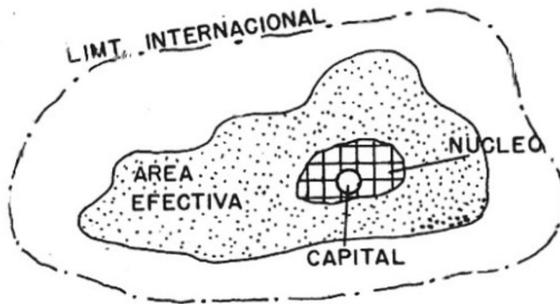
El municipio como espacio de poder

Como *región política*, un municipio necesita estar configurado espacialmente como lo describe Guevara (1977, p.32) mediante los siguientes atributos: «ocupa un espacio tridimensional en la tierra, posee núcleo (constituido por la parte más

poblada y mejor conectada del territorio, física, cultural y económicamente), posee límites representables en el mapa que le dan su forma y es homogéneo en cuanto al criterio de decisión política».

Las zonas de mayor concentración de poder son definidas como *áreas efectivas* de una *región política* (figura 4). Esta unidad política es una región plan, de planificación o de regiones programadas, ya que «responden a una política de decisión para la obtención de ciertas metas de desarrollo» (Guevara, 1977). Asimismo, si esta región política coincide en suficiente medida con la región funcional, sus límites dinámicos deben ser revisados en el tiempo, a fin de «adaptarlos a las fuerzas que intervienen y moldean a la región y no se conviertan en obstáculos para el desarrollo regional». Muchos de los aspectos a considerar para definir hasta dónde llega el ámbito territorial de un potencial municipio en calidad de región política, se ajustan a cuatro factores que responden, según Bailly (1978), a la decisión de los individuos de pertenecer a un subgrupo: seguridad, identificación cultural y simbólica, mercado y funcionalidad interna. Otros que también pueden ser utilizados para definirlo son: el plano urbano (su forma, configuración y homogeneidad), la tipología de las edificaciones, que cada espacio tenga diversidad de usos productivos y que haya una evolución histórica común.

Figura 4.
Modelo de una región política



Fuente: Guevara, 1977

También existe un aspecto de gran peso a la hora de definir espacios de gestión local como los municipios, y es el jurídico; ya que, los diferentes instrumentos que se

definen en una nación van a depender de la visión que de estos se tengan, su función, sus atribuciones y su razón de ser en general.

En Venezuela, para la formación de nuevos municipios es importante regirse por las condiciones impuestas por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010, donde en su Artículo 10 indica que para que el Consejo Legislativo lo conforme, deben concurrir las siguientes condiciones: una población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente; una población no menor de diez mil habitantes (para el caso de las entidades sin municipios o de un solo municipio preexistente), capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general y, finalmente, la aprobación de los habitantes mediante referéndum.

Por otra parte, una alternativa contemplada de antemano en la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su Capítulo II: De la División Política, Artículo 18, hace mención a la necesidad de reorganización espacial de Caracas y deja abierta la posibilidad de que exista más de un municipio para el Distrito Capital:

Una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, *los municipios del Distrito Capital* y los correspondientes del estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.

Las condiciones jurídicas son fundamentales ya que, de poco serviría estudiar las interacciones espaciales, identificar las relaciones existentes entre los distintos lugares o determinar los acervos culturales que identifiquen a una población en un territorio determinado, si los espacios-territorio que se generen no cumplen con las pautas planteadas en la Ley. Esto, sin embargo, no significa que no se puedan delimitar dichos espacios ya que, como es sabido, es posible ubicar a un ámbito territorial específico que no cumpla con los requisitos de municipalización en un tercer orden, es decir, bajo la figura de *parroquia*.

De acuerdo al Artículo 32 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988, las parroquias son demarcaciones de carácter local dentro del territorio de un municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales (Art. 32). Se trata, por tanto, de entes auxiliares de los órganos de gobierno municipal y de participación local, a través de los cuales los vecinos deben colaborar en la gestión de

los asuntos comunitarios (Art. 34); configurándose entonces en el nivel local básico para la gestión municipal.

Gobernabilidad y descentralización

La creación de nuevas unidades político-territoriales de menor tamaño, en este caso de tipo municipal y parroquial, puede contribuir en gran medida con el propósito de una mayor eficacia y un logro de mayor gobernabilidad, siempre y cuando en las propuestas que se hagan existan dentro de sus territorios los recursos necesarios y suficientes para no depender únicamente de un situado constitucional. Es importante, entonces, considerar que los criterios a utilizar deben ser los más idóneos para cumplir con el propósito de la gobernabilidad con base en la participación ciudadana, si no, la creación de nuevas unidades político territoriales descentralizada perdería razón de ser.

La visión francesa va directamente relacionada a la descentralización tanto política como administrativa que, según Boisier (1997) citado en Paiva (2001), busca acercar la gestión pública a los ciudadanos y a las comunidades, haciendo a las instituciones públicas y a los funcionarios elegidos para dirigirlas más susceptibles al examen por sus comunidades, y por lo tanto más efectivas al responder a las necesidades de los ciudadanos. Bajo esta premisa, la creación de instituciones de alcance metropolitano podría más bien parecer como un retroceso hacia formas centralizadas de gobierno. La representatividad directa a nivel metropolitano es difusa y poco convincente, siendo así un punto débil en la argumentación a favor de gobiernos metropolitanos, sobre todo dentro de procesos de descentralización que sitúan las mejoras en la representatividad y el establecimiento del *public choice* como objetivos importantes.

Brewer-Carías (2005) igualmente sostiene que, para perfeccionar la democracia es necesario hacerla más participativa y representativa, para lo cual la única vía posible es acercar el poder al ciudadano, y ello sólo se puede lograr descentralizando territorialmente el poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades, es decir, distribuyendo el poder en el territorio nacional.

Por su parte, Richardson (1973) afirma que, algunas de las ventajas de las unidades administrativas pequeñas y numerosas en una región determinada son: la existencia de un mayor contacto y control personal de los servicios locales por parte de los residentes, la existencia de una mayor comprensión social del uso de los impuestos locales en obras específicas como por ejemplo un pequeño parque, y finalmente, un aumento de las posibilidades de elección de los habitantes con derecho

a voto en la región al tener más opciones de cambio de residencia a otra municipalidad considerando la relación impuestos-servicios que satisfagan sus preferencias.

Para Richardson, la búsqueda de un tamaño óptimo definido y no ambiguo de la superficie adecuada para un gobierno urbano es una utopía por la cantidad de elementos que pueden interferir cada una de las distintas realidades urbanas que existen, sin embargo, asegura que en el ámbito de algunos servicios públicos, el concepto de economías de escala puede servir para lograr una aproximación al conjunto de factores que deberían tenerse en cuenta para juzgar si una autoridad administrativa puede llevar a cabo su cometido eficientemente.

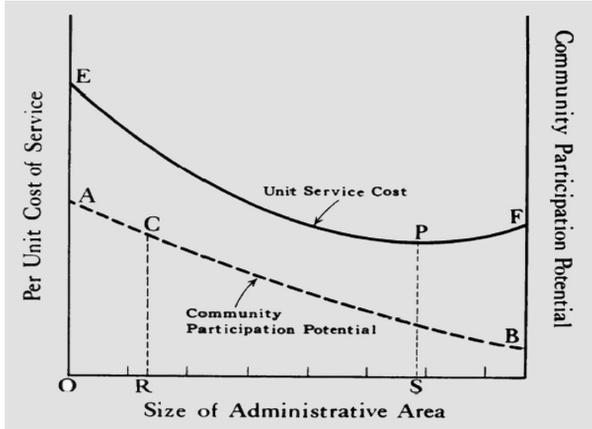
Las economías de escala en la gestión

Isard (1960) comenta que un criterio común en la delimitación de áreas administrativas ha sido la eficiencia en términos de costo. Una función específica como la policía o los bomberos sirven para el análisis, siempre y cuando se consideren en las estimaciones los datos de costo para una calidad y nivel de servicio determinados. Los costos están relacionados al tamaño del área de servicio, que puede ser medido en términos de población, superficie, número de unidades residenciales atendidas o una combinación de estos. Los costos por unidad de servicio son contabilizados para áreas administrativas de diferente tamaño y pueden ser graficados como una curva denominada arbitrariamente “*EF*” (figura 5), en donde el costo por unidad (variable dependiente), es medido en el eje vertical, y el tamaño del área (variable independiente) es medido en el eje horizontal.

Según Isard, el tamaño del área de servicio que implique menos costo por unidad puede ser, y frecuentemente lo es, tomado como el área administrativa más apropiada, al menos con respecto al tema de la eficiencia. En la figura, el punto P identifica el tamaño de área administrativa más eficiente (la cual Isard denomina OS), y el correspondiente nivel de costo unitario (llamado PS). Se puede apreciar que las “economías de escala” pueden ser tomadas en cuenta en la medida en que el costo es el criterio que indica si un área relativamente grande es deseable.

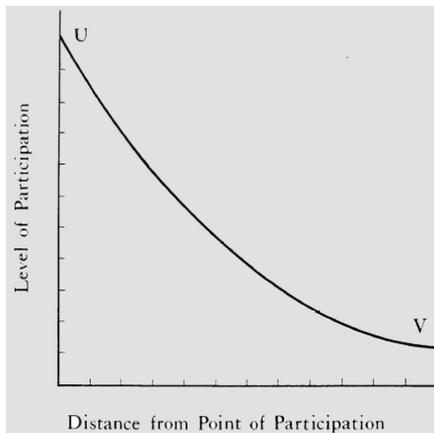
En la figura 6, Isard (1960) define a la curva denominada “*UV*” como la de potencial de participación comunitaria, y se refiere al promedio de participación de la población para diferentes áreas administrativas de distinto tamaño para una función dada e indica cómo dicha participación decrece a medida que el tamaño del área administrativa aumenta. Esta unidad política es una región plan, de planificación o de regiones programadas, ya que «responden a una política de decisión para la obtención de ciertas metas de desarrollo» (Guevara, 1977). Asimismo, si esta región política coincide en suficiente medida con la región funcional, sus límites dinámicos

Figura 5.
Potencial de participación comunitaria y costo unitario por tamaño de área administrativa



Fuente: Isard, W. (1960)

Figura 6.
Variación del nivel de participación con la distancia con respecto a un individuo representativo



Fuente: Isard, W. (1960)

deben ser revisados en el tiempo, a fin de «adaptarlos a las fuerzas que intervienen y moldean a la región y no se conviertan en obstáculos para el desarrollo regional».

En función de los límites administrativos de participación potencial de Isard, la cobertura eficiente de los servicios públicos depende en gran medida de la distancia de estos hacia las comunidades circundantes, en este sentido, si un servicio se encuentra muy cercano o muy lejano a las comunidades atendidas, sus costos serán elevados, por lo que su punto de mayor eficiencia se encuentra en un nivel intermedio. Por su parte, la participación comunitaria en las tomas de decisiones de los distintos servicios municipales disponibles, disminuye en la medida en que los habitantes de estas vivan más alejados.

Las teorías descritas indican por lo tanto que para que surja una economía de escala, con buena gestión y alta participación comunitaria es necesario que la municipalidad que se cree cuente con unas dimensiones que impliquen un umbral máximo de cobertura menos costosa de servicios públicos y un umbral mínimo de participación comunitaria potencial.

El enfoque de economías de escala se complementa con otras visiones que sugieren unos umbrales pero de tipo demográfico. Al respecto Labasse (1973), comenta que los gastos de gestión urbana por habitante suelen disminuir con el crecimiento de una aglomeración de poca población (20.000-25.000 habitantes) y vuelve a aumentar pasando una cifra determinada cuyo valor exacto es difícil de calcular, porque la noción del nivel óptimo hace intervenir a otros elementos distintos al equipamiento urbano y el costo de funcionamiento de los servicios municipales.

En Europa el umbral poblacional de una unidad urbana de gestión, bien sea una ciudad o parte de ella se puede situar hasta en unos 250.000 habitantes, sin embargo, para Labasse (1973), las grandes aglomeraciones, cuya cifra ideal de población se situaría en los 300.000 habitantes aproximadamente, serían preferibles a las pequeñas y más claramente aún a las aglomeraciones medias. Asimismo, mientras para los planificadores soviéticos citados por B. Svetlichny (1960) según Labasse (1973) la cifra ideal se situaba entre 200.000 y 250.000 habitantes, para los economistas occidentales como J. Boudeville (1961) en Labasse (Op. cit., 1973) los umbrales podrían oscilar entre los 300.000 y 500.000 habitantes. Por su parte, Sven Dahl (1959) citado de igual forma por Labasse (Op. cit., 1973), concluye que la ciudad semimillonaria (500.000 habitantes) se convierte en una carga para sus habitantes, por lo que considerar una unidad de gestión siempre menor a tal cifra es algo razonable.

Las comunidades en la descentralización territorial

En sociología, se define a una comunidad como un «grupo humano que se desarrolla en unas condiciones físicas o materiales homogéneas, con un grado elevado de interrelación y cohesión y un fuerte sentimiento de solidaridad común» (Diccionario Enciclopédico Grijalbo, 1997, p. 468).

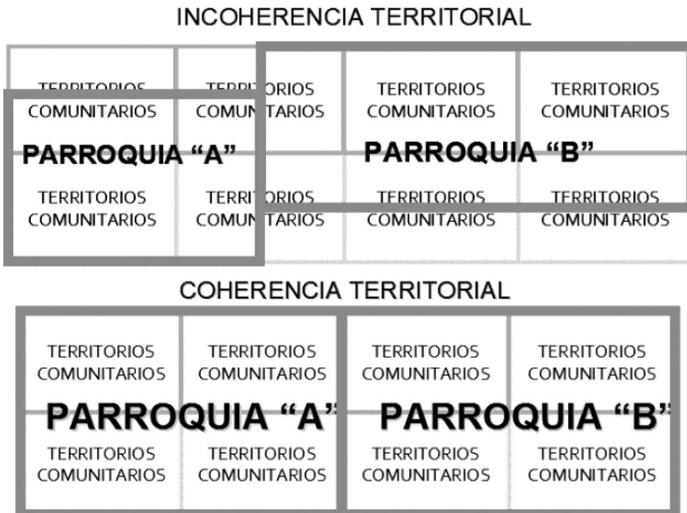
Como parte de un sistema territorial, el territorio comunitario es elemento clave y esencial para el desarrollo de planes de ordenación con un enfoque de abajo hacia arriba. Este enfoque, implica que para que exista una mejor articulación, se debe responder a los intereses comunitarios que se expresen en un territorio específico. Ello se puede detectar mediante el auto reconocimiento y reconocimiento de otros, la distribución en el espacio de las estructuras sociales de los grupos de interés socioeconómico, religioso y/o cultural; los grados de cohesión social, los niveles de identidad espacial y, los sistemas de valores y pautas de comportamiento; elementos todos que rigen el funcionamiento de la comunidad (Gómez, 2007).

Las comunidades tienen, por lo tanto, una expresión territorial que se limita a un espacio físico de escalas relativamente pequeñas en comparación a otros niveles de interés y cohesión social. Según Negrón (1996), el término comunidad local es equivalente al de vecindario, incluye tanto los núcleos de vivienda propiamente dichos como los servicios, comercios y espacios recreacionales de escala local. Es además el ámbito en el cual se desarrolla la vida familiar y se establecen las relaciones sociales primarias, el espacio de mayor permanencia a lo largo de la vida de aquella población, donde propiamente fija sus raíces y con el cual establece una mayor identificación. Son entonces, territorios dentro de otros de mayor extensión, que responden a unos intereses sociales distintos a los de mayor jerarquía, sus objetivos: la mejora de la calidad de vida y la reproducción del bienestar.

Una comunidad se refiere, visto lo anterior, a territorios de ámbito local, territorios micro o *microterritorios*. Son la representación en el espacio de los intereses comunes de un grupo social, delimitado, definido y responde a un objetivo común con base a distintos intereses que convergen en éste. Un concepto similar al de microterritorio es el de *microáreas*, que lo propone el Instituto Nacional de Estadística desde el año 2001 y en cuya presentación de Estadísticas Económicas y Sociales del estado Carabobo del año 2006, p. 13, lo define como «el espacio territorial que circunscribe a un grupo social que comparten una serie de características, entre ellas el habitar en un territorio común, y que cuentan con una identidad propia y un sentido de pertenencia en referencia al lugar de residencia que los diferencia de otras comunidades, tanto por auto-reconocimiento como por el reconocimiento de los “otros”».

La razón de ser de una comunidad involucra una coherencia territorial en donde, los habitantes se sientan identificados con el espacio de poder al cual se insertan, dicha coherencia por tanto supone que, por ejemplo, un municipio contemple dentro de sí unidades homogéneas manejando el mismo lenguaje territorial definido, no sólo por las organizaciones comunitarias que se circunscriban, sino por la relación existente entre cada una de éstas, relación de coherencia territorial, muy ligada a lo que puede ser descrito como funcionalidad (figura 7). Según Lajugie (1985) citado en Rogel (2010), la comunidad como microrregión corresponde a un área geográfica integrada a una entidad que permite a la vez, la descripción de fenómenos naturales y humanos, el análisis de datos socioeconómicos y aplicación de una política. Se fundamenta en dos características principales: homogeneidad e integración funcional, y concluye a la vez en el sentimiento de una solidaridad vivida y en las relaciones de interdependencia con los otros conjuntos regionales.

Figura 7.
La coherencia territorial comunidades-entes de gestión



Funcionalidad y ordenación territorial

La funcionalidad en un territorio determinado define las relaciones existentes entre espacios definidos con una función específica. Estos espacios, residenciales, comerciales o industriales, se vinculan a otros mediante una fuerza de atracción gravitacional que ejercen ciertos núcleos que históricamente se han constituido como puntos de referencia y nodos de intercambio de materia e información fundamentales en un ámbito urbano. Gómez (2007, p. 73), señala que la funcionalidad «implica organización espacial, control del uso del suelo, accesibilidad de la población a la explotación de los recursos territoriales, a los lugares de trabajo y a los equipamientos y servicios públicos, incluyendo la dotación de suficientes de éstos».

La funcionalidad implica atracción hacia un punto del territorio, lo que hace interesante destacar que algunas teorías como los *Núcleos Múltiples* (formulada en 1945 por los geógrafos C.D. Harris y E. Ullman), permiten identificar dentro de un entramado urbano, sitios que constituyen polos de atracción de actividades socioeconómicas y culturales, mediante los cuales es posible definir lugares con potencial para formar espacios articulados y altamente funcionales, los cuales podrían integrarse en municipios. Al respecto Jhonson (1974) dice que el agrupamiento de los tipos especializados de utilización del suelo alrededor de estos núcleos se ve favorecido por cinco factores fundamentales: la existencia de condiciones especiales, por ejemplo, accesibilidad máxima; la cohesión con respecto a alguna actividad especializada, la cohesión con respecto a la no presencia de alguna actividad desfavorable, por ejemplo, las áreas residenciales exclusivas; la historia del lugar que ha ejercido esa atracción durante el tiempo, y por último pero no menos importante, el valor de la tierra, que según Fujita, Krugman y Venables (2000), incidirá en el tipo de empleos que generarán, presentándose por ejemplo, núcleos con empleos más especializados que otros; agregan un sexto factor a la fórmula que es el de costes de transporte, que incide directamente en la rentabilidad del núcleo.

La existencia de diferentes núcleos en un espacio geográfico determinado afectan las interacciones internas, son las que permiten identificar de forma aproximada los umbrales de funcionalidad dentro de una misma región. En tal sentido, Torres, Rozga, García y otros (2009) afirman que los niveles de interacción dependerán del tipo de actividades implicadas en el sistema, por lo tanto será importante considerar en la identificación de los núcleos, el tipo de uso predominante de la tierra como su intensidad y evolución en el tiempo.

Dentro de un ámbito urbano, la funcionalidad existente entre los distintos espacios y sus núcleos de atracción, serán claves a la hora de definir una división de los espacios de poder, porque el alcance de las fuerzas gravitacionales existentes

por factores socioeconómicos serán claves para generar el mismo alcance por parte de los que ejercerán las funciones de poder sobre ese territorio. Por consiguiente es importante, a la hora de definir nuevos espacios de gestión, considerar las relaciones de funcionalidad existentes, en este caso, en un ámbito netamente urbano.

La funcionalidad implica a su vez integración. Dentro de la conceptualización del ordenamiento territorial, significa la articulación y complementariedad de cada unidad con las de su mismo nivel, para formar unidades superiores; esta integración supone un proceso de abajo hacia arriba, en donde la planificación del desarrollo local se integra con otras para facilitar el desarrollo a niveles superiores: estatal, regional y nacional (Gómez, 2007). Esto es particularmente importante porque, el definir áreas a nivel local bajo criterios de integración y funcionalidad territorial, permiten un efecto de desarrollo desde las bases sociales hacia arriba, desde las comunidades hacia unidades de mayor jerarquía, factor de vital importancia para que exista una mayor gobernabilidad.

Hacia una división político territorial del Distrito Capital con base en sus comunidades

Ante el contexto planteado y, en función de las teorías que sustentan la posibilidad de una mejor gestión en territorios más pequeños, funcionalmente relacionados y con coherencia territorial de sus comunidades, es fácil imaginar lo arduo que podría ser intentar gestionar un espacio denso y problemático como es el municipio Bolivariano Libertador del Distrito Capital.

Hasta el momento, solo las propuestas de cambios parroquiales durante las últimas cuatro décadas han fructificado, como un intento de descentralizar la administración municipal hacia las comunidades, con la paulatina creación de nuevas parroquias tales como El Paraíso, El Junquito, Coche y San Pedro.

Las propuestas actuales para dividir al municipio Bolivariano Libertador, parecen obedecer a criterios distintos a la necesidad de una gestión local con base en la participación comunitaria en la toma de decisiones, adicionalmente, la mayoría utiliza como elementos de regionalización la delimitación parroquial, la cual no siempre se corresponde con la realidad del espacio geográfico que engloban.

Se puede observar el caso de parroquias como Santa Rosalía (figura 8) que tienen dentro de sí espacios disímiles, por ejemplo, en cuanto al patrón de diseño del plano urbano o su morfología urbana (Casco Central, El Cementerio, Puente de Hierro, etc.) o La Vega (Montalbán, Barrios de La Vega, etc.). También hay casos de parroquias que dentro de sí poseen espacios separados por elementos que rompen su funcionalidad interna como por ejemplo el río Guaire y la autopista Francisco Fajardo, los cuales

Figura 8.
Realidad disfuncional de la parroquia Santa Rosalía



Fuente: Google Earth, Imagen de 2006. Elaboración propia

las dividen en dos, tal es el caso de la parroquia El Paraíso, una disfuncionalidad que implica a su vez la unión de comunidades no vinculadas socialmente entre sí más que por la figura territorial que la parroquia les confiere. Finalmente se presentan casos de comunidades segmentadas por los límites parroquiales, como el caso de San Martín, entre las parroquias San Juan y El Paraíso.

Por otra parte, es importante acotar que no existe un criterio o norma metodológica que establezca que los territorios deban ser homogéneos, sino que se pretende tomar en cuenta la cohesión social para garantizar la gobernabilidad, y ello pasaría por la existencia de comunidades con elementos físicos, sociales y culturales comunes que faciliten de abajo hacia arriba la gestión de su espacio mediante una mejor organización social interna que implique bajos niveles de conflictividad. En este sentido, parroquias homogéneas en municipios económicamente funcionales, podrían tener una mejor eficacia en su gestión.

Los criterios para dividir el territorio del Distrito Capital en diversos municipios deben considerar elementos geográficos que respondan a la necesidad de mejorar la capacidad de acción de los entes encargados de gestionar el territorio, tanto de manera

general -como lo es la figura de la Alcaldía- como por parte de sus dependencias en diferentes ámbitos de servicio como policías, bomberos, protección civil, entre otros. Estos elementos deben responder a relaciones de funcionalidad interna y a la necesidad de tener áreas político-territoriales en donde quepa la posibilidad de una mejor gobernabilidad (criterios de delimitación), en tal sentido Sánchez (1991, p. 123) señala que «es factible subdividir el espacio en múltiples unidades, un objeto de esta subdivisión será el producir unidades adecuadas a cada función determinada que esté interesado en establecer algún miembro social».

El enfoque geográfico en el reordenamiento de la división político territorial a nivel local. Conclusiones

Es imperioso contribuir desde un enfoque geográfico en la mejora de la gestión de una ciudad tan importante como Caracas, al menos en su zona oeste, a fin de dar un paso más para lograr su desarrollo sustentable. Este enfoque geográfico viene dado por una propuesta viable de creación de nuevos territorios locales a través de un ejercicio válido que sirve de referencia para otros investigadores interesados, mediante lo que se conoce como Síntesis Geográfica.

Aché (2010, p. 76) define a la síntesis geográfica como el «método característico del proceso geográfico con el fin de desentrañar esas complejas interacciones que generan la diferenciación de la superficie terrestre». En tal sentido, Obadía (1991) señala que la síntesis no sólo es manifestada mediante una producción material de mapas y textos en función de otros mapas y textos, sino también psicológicamente mediante el empleo de relaciones de diferentes elementos en el espacio. Esta síntesis es producto de un proceso de aproximaciones sucesivas y alternadas entre el análisis de los componentes en el espacio (en partes) y su síntesis en nuevos componentes (en un todo). La creación de nuevos espacios municipales en el Distrito Capital, por tanto, es de gran interés porque hace parte de este proceso dialéctico partes-todo, en especial por contar con un área tan interesante como la ciudad de Caracas, en donde la diferenciación o agrupación de espacios es realmente un reto.

Existen pues, una serie de condiciones que plantean un desafío importante y definen los procedimientos a seguir para cumplir con el propósito de crear nuevos municipios dentro del Distrito Capital. Con un cambio de división político territorial no se asegura completamente su gobernabilidad y descentralización, ni siquiera se asegura que exista una mayor eficacia de las instituciones que gestionen los nuevos municipios que se creen. Para eso, es necesario reforzar otros elementos importantes como la transparencia institucional y la legitimidad gubernamental.

Finalmente, es importante destacar que es a través de la configuración territorial de las comunidades como puede ser posible un mejor ordenamiento de la división político-territorial en ámbitos superiores, ya que es a partir de su organización interna desde donde se comienzan a estructurar los mecanismos para la gobernabilidad y por consiguiente mayores posibilidades para el desarrollo sustentable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHÉ, DANIEL (2010). La síntesis en Geografía. *Terra Nueva Etapa*, XXVI (40), 71-97.
- ÁLVAREZ, ROSANGEL (2009). Caracas: Una ciudad de múltiples indefiniciones. *Revista Universitaria de Investigación y Diálogo Académico*. CONHISREMI. Vol. 5, Nro. 3. Caracas.
- BAILLY, ANTOINE S. (1978). *La Organización Urbana: teorías y modelos*. Colección Nuevo Urbanismo, Madrid.
- BREWER-CARÍAS, ALAN (1988). *Introducción al Régimen Municipal*. Colección Textos Legislativos Nro. 7. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- BREWER-CARÍAS, ALLAN (2005). Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal. *Revista Urbana*, 10(36), 33-48.
- DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES (2001), La Gobernabilidad de Caracas, Capital y Distrito Metropolitano. Documento en línea. *Revista Urbana*, Vol. 6 n. 29. 1 p. Disponible: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232001000200003&nrm=iso [Consulta: 2013, Mayo 12].
- FUJITA, M., KRUGMAN, P., y VENABLES, A. (2000). *Economía espacial: Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Editorial Ariel Economía. Barcelona, España.
- GÓMEZ OREA, DOMINGO (2007). *Ordenación Territorial*. Mundi-Prensa Libros. Madrid.

- GUEVARA, JOSÉ MANUEL (1977). *La geografía regional, la región y la regionalización*. Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación-UCV. Caracas.
- HEREDIA, RAIMUNDO (2002). *Gobernabilidad: Una aproximación teórica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre 8-11. Lisboa.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2006). *Estadísticas Económicas y Sociales del estado Carabobo*. Documento en línea. Ponencia presentada en el IV Seminario de Desarrollo Económico y Regional, Noviembre 25, de 2006. Valencia, Venezuela. Disponible: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Eventos/IVSeminariodesarrolloeconomicoregional/PRESENTACIONINEBCV1.pdf> [Consulta: 2012, Abril 08].
- ISARD, WALTER. (1960). *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*. Documento en línea. The M.I.T Press. Cambridge, EEUU. Disponible: <http://archive.org/stream/methodsofregiona00isar#page/n5/mode/2up> [Consulta: 2013, Mayo 06].
- JOHNSON, JAMES H. (1974). *Geografía urbana*. Editorial Oikos-tau, Elementos de geografía. Barcelona, España.
- LABASSE, JEAN (1973). *La organización del espacio: elementos de geografía aplicada*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- MÉNDEZ, ELÍAS (2002). *Municipio: Ordenación del territorio y Gestión ambiental*. Alcaldía del Municipio Santos Marquina. Mérida, Venezuela.
- NEGRON, MARCO (1996). La planificación urbana local en el contexto metropolitano. *Revista Urbana*, 1(19), 9-21.
- OBADÍA, GEORGE NICOLÁS (1991). *El espacio de los geógrafos: epistemología de la geografía*. CDCH-Colección Estudios. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

- PAIVA, ANTONIO (2001), Panorama metropolitano en Latinoamérica: Argumentos para la gestión metropolitana. Documento en línea. *Revista Urbana*, Vol. 6 (29). 1 p. Disponible: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232001000200005&lng=es&nrm=iso [Consulta: 2013, Mayo 11].
- PONTÓN, GONZALO (1997). *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. Editorial Grijalbo-Mondadori, S.A. Barcelona.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2011). *Página Web en Línea*. Documento en Línea. Disponible: <http://www.rae.es> [Consulta: 2011, noviembre 20].
- RICHARDSON, H.W. (1973). *Economía regional*. Editorial Vicens-Vives. Barcelona.
- ROGEL F., ISIDRO (2010). La micro-regionalización como herramienta para descentralizar funciones administrativas en el municipio de Tlatlaya, estado de México. Documento en línea. *Revista Quivera* Vol. 12, núm. 2. 26 pp. Disponible: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40115676007> [Consulta: 2013, Abril 8].
- SANCHEZ, JOAN-EUGENI (1991). *Espacio, economía y sociedad*. Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- SISO, EUNICE (2010). El delito en el municipio Libertador, analizado desde una perspectiva multivariable. *Terra Nueva Etapa*, XXVI (39), 125-145.
- TORRES, F., ROZGA, R., GARCÍA DE LEÓN, A. y DELGADILLO, J. (2009). *Técnicas para el Análisis Regional: Desarrollo y aplicaciones*. Editorial Trillas. México, D.F.
- VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999*. En: Gaceta Oficial No. 36.860. Poder Legislativo de Venezuela. Caracas.
- VENEZUELA. *Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1988*. En: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3.371. Poder Legislativo de Venezuela. Caracas.
- VENEZUELA. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010*. En: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.015. Poder Legislativo de Venezuela. Caracas.

Roberto Jesús Uzcátegui Meleán. Licenciado en Geografía UCV (2008), Magister Scientiarum en Análisis Espacial y Gestión del Territorio UCV (2013). Profesional de Investigación en Geomática, Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas, Caracas. Profesor del Seminario Teoría Geográfica, Escuela de Geografía de la Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Correo Electrónico: geografisica@gmail.com