

FUNDACIÓN
PLAN ESTRATÉGICO
CARACAS METROPOLITANA

Miembros

- Alcaldía del Municipio Libertador
- Alcaldía del Municipio Chacao
- Alcaldía del Municipio Baruta
- Alcaldía del Municipio El Hatillo
- Ministerio de Desarrollo Urbano
- Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República Centro Simón Bolívar
- Compañía Anónima Hidrológica de la Región Capital
- Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela
- Compañía Anónima La Electricidad de Caracas
- Compañía Anónima Metro de Caracas
- Universidad Central de Venezuela
- Universidad Católica Andrés Bello
- Instituto de Estudios Superiores de Administración
- Cámara Inmobiliaria de Venezuela
- Cámara Venezolana de la Radiodifusión
- Cámara de Comercio de Caracas

Presidente

José González Lander

Secretario ejecutivo

Carlos Torrealba Rangel

Comisión de Gobernabilidad

Coordinadora Técnica

María de los Angeles Delfino

Miembros de Comisión

Marta Vallmitjana

Marco Negrón

Victor Fossi

Sonia Barrios

Alberto Lizarralde

Gregorio Tobía

Carlos Torrealba Rangel

Asistentes Técnicos

Yerling Hernández

Javier Guadarrama

Caracas, julio de 1999

**GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE
CARACAS: UNA PROPUESTA A LA ASAMBLEA
NACIONAL CONSTITUYENTE**

ANEXO DOCUMENTAL

PRESENTACIÓN

El tema de la gobernabilidad de Caracas ha sido tratado, de forma orgánica y sistemática, por dos instituciones: la hoy desaparecida Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), cuyos estudios sobre esta materia fueron publicados en 1993 en el libro "Nuevos Escenarios para el Poder Local: Caracas"; y por la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana.

Con respecto a la Fundación, el interés sobre este tema surge en el proceso de formulación del Plan Estratégico Caracas Metrópoli-2010. En este sentido, la gobernabilidad de Caracas se consideró como uno de los cinco aspectos críticos donde se deben concentrar los esfuerzos de los actores públicos y privados para lograr cambios positivos en la ciudad, mediante actuaciones estratégicas prioritarias. Los otros cuatro temas son: Servicios Públicos, Integración Social y Cultura Ciudadana, Seguridad Ciudadana y Economía Urbana.

En este contexto, la Fundación decidió, en octubre de 1997, darle continuidad a los trabajos iniciados por la COPRE. Para ello, integró un equipo multidisciplinario conformado por parte de los expertos que trabajaron el tema para esa institución. Se decidió preparar un documento de base para el tema que se tituló "Caracas Metropolitana: Un gobierno Local de Dos Niveles". Tal documento se encargó a los doctores Marta Vallmitjana (coordinadora técnica), Víctor Fossi, Gustavo Urdaneta, Carmelita de Brandt, Laura González y Rosa Amelia González.

Con base en las ideas iniciales elaboradas por este equipo, la Fundación convocó, durante los meses de febrero a mayo de 1998, a un grupo representativo de los actores urbanos y autoridades locales, así como de expertos en la materia, quienes participaron en el análisis y debate de los asuntos referentes a la gobernabilidad de la ciudad. La documentación de ese proceso fue publicada en agosto de 1998 en el libro "Caracas Metropolitana: Temas Prioritarios para el Futuro de la Ciudad".

Para el conjunto de los actores económicos, sociales, políticos y culturales que contribuyeron a formular el Plan Estratégico, el problema de la gobernabilidad de Caracas quedó claramente definido como la principal prioridad estratégica de la urbe capitalina; su solución permitirá crear un contexto institucional moderno y adaptado a los requerimientos de los nuevos tiempos de la compleja realidad metropolitana, condición prácticamente imprescindible para impulsar un proceso de desarrollo socioeconómico auténtico y sustentable, en correspondencia con la visión de futuro propuesta para la ciudad. Igualmente importante resultó la determinación de que toda solución implica una reforma a la Constitución, de suerte que se establezca la existencia del ámbito metropolitano de gobierno.

Consecuente con esa prioridad estratégica, y dada la invaluable oportunidad de la Asamblea Nacional Constituyente, el Consejo Directivo de la Fundación, en reunión de fecha 14 de mayo de 1999, designó una Comisión Técnica, dirigida por el Secretario Ejecutivo, Econ. Carlos Torrealba Rangel, e integrada por los expertos en diferentes temas urbanos y constitucionales, doctores María de los Angeles Delfino (coordinadora técnica), Marta Vallmitjana, Marco Negrón, Víctor Fossi, Sonia Barrios, Alberto Lizarralde y Gregorio Tobía, con la misión de elaborar las propuestas constitucionales para el establecimiento de un nuevo régimen de Gobierno para Caracas.

El presente documento contiene el resultado del trabajo de esta Comisión. Se espera pueda ser una contribución al debate en la Asamblea Nacional Constituyente. Igualmente que se discuta en todos los ámbitos relevantes de la ciudad para lograr un consenso social y político que facilite la solución del problema de gobernabilidad de Caracas.

La Fundación quiere dejar constancia de su agradecimiento a los especialistas que trabajaron con dedicación, constancia y rigurosidad en distintos momentos del desarrollo de este tema, así como a las personas que aportaron ideas y propuestas en los numerosos debates realizados.*

* José González Lander
Presidente
Julio de 1999

1/ Se trata de lo que comúnmente se conoce como Valle de Caracas y está constituido por el municipio Libertador del Distrito Federal y los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Miranda.

■ I CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1.1. Razones de una propuesta

Como se verá a lo largo de este documento, lo que se acostumbra denominar Caracas, capital de la República de Venezuela, constituye hoy una ciudad de escala metropolitana, cuyo ámbito carece de una definición formal pero que en los hechos se halla dividida en dos entidades federales y cinco municipios autónomos¹. Esto último se traduce en que sobre un mismo espacio se produce una fragmentación institucional, política y administrativa que da origen a muy serios problemas de gobierno y coordinación a los cuales, hasta la fecha, no ha sido posible dar respuesta cabal dentro del marco legal vigente, generando innumerables conflictos e impidiendo desarrollar todo el potencial latente en la ciudad con el resultado de que, como se tratará de demostrar más adelante, la gobernabilidad se presenta, hoy por hoy, como su problema central.

En el entendido de que con relación a esta materia una modificación constitucional es no sólo posible sino además necesaria, la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana quiere elevar para su discusión algunas proposiciones de orden constitucional cuyos objetivos, alcance y contenido estimamos enriquecerán las propuestas democratizadoras y contribuirán a la solución satisfactoria de dos aspectos fundamentales de la problemática institucional de Caracas y que constituyen el tema de este documento: la gobernabilidad de Caracas como capital de la República, y su metropolitanización.

Con relación al tema de la capitalidad, se plantea, por una parte, la necesidad de redefinir su ámbito espacial y, por la otra, la de definir la forma de gobierno más adecuada a su especificidad, lo cual implica establecer las bases de lo que deberá ser desarrollado en una futura ley.

Con relación al tema de la metropolitanización, se trata también de que en la Constitución se establezcan las bases de un ordenamiento que se desarrollará en una futura ley.

Estas dos propuestas deben articularse necesariamente al debate sobre lo que se ha dado en llamar el "Nuevo Federalismo", en el que se reitera la descentralización de funciones y de recursos tanto para la capital del país como para los demás estados y municipios, así como la ampliación de la democracia, la cooperación entre los diversos ámbitos de gobierno y el rediseño de los canales de participación ciudadana. A más de ello, en este concepto de federalismo se resalta la interdependencia, destacando la mutua influencia que cada ámbito de gobierno

es capaz de ejercer sobre el otro. Se trata, en suma, de contraponer la noción de interdependencia a la de independencia, base del federalismo clásico, y de incrementar el sustrato consensual del poder y, por ende, la profundización de su carácter democrático.

En el caso de Caracas capital, dada la concentración de población y la importancia que desde el punto de vista nacional e internacional representan las actividades políticas y económicas que en ella se llevan a cabo -que por lo demás son las propias de cualquier capital de Estado-, la descentralización de funciones y el poder disponer de recursos propios es fundamental, como lo es también el contar con un aparato político-administrativo de origen y ejercicio democrático, de un auténtico y autónomo nivel de gobierno que, sin perder de vista que ella es sede del Poder Nacional:

1) Garantice el desarrollo armónico e integrado de la capital y permita otorgar mayor eficiencia y eficacia a la gestión de su territorio; 2) Impulse y mantenga programas y políticas sociales y económicas que mejoren la calidad de vida para el conjunto de la población que habita la metrópoli; 3) Se responsabilice por la prestación de los servicios públicos que por su magnitud y complejidad no puedan ser asumidos por el nivel municipal; y 4) Coordine con los otros ámbitos de gobierno las políticas y programas a implementarse de manera integral para toda el área de la capital.

Por si lo anterior no fuera bastante, hay que pensar también que la competencia internacional entre grandes ciudades está asociada a las crecientes tendencias de globalización de la economía; y mientras que hasta hace pocos años la influencia de la capital se circunscribía al territorio nacional, en el nuevo contexto, características y condiciones de la economía mundial, el rol de las ciudades es muy relevante en todo lo concerniente al apoyo a la productividad que hace que el destino de las economías nacionales esté estrechamente unido a la competitividad de esas ciudades. Como quiera que Caracas sigue siendo el centro nervioso de la

nación, la recuperación de su gobernabilidad, entendida como la capacidad de resolver problemas eficientemente, reviste un carácter rigurosamente estratégico para todo el país.

1.2. Caracas metrópoli: un activo de todos los venezolanos

Y es que en efecto, dar respuesta a los problemas de la metrópoli capital es una cuestión vital, no solamente para sus habitantes y las actividades que en ella se asientan, sino también para la sociedad venezolana considerada en su conjunto.

Como reconocen en la actualidad los más destacados especialistas de todo el mundo, las ciudades, en particular las grandes, juegan un rol clave en los procesos de crecimiento económico de las sociedades, porque ellas son precisamente los ámbitos en los cuales se genera gran parte de las externalidades² que operan como fuerzas motrices de tales procesos. Esas externalidades están constituidas sobre todo por externalidades tecnológicas, que, a diferencia de las pecuniarias, no se transmiten a través del mercado sino del flujo de ideas e innovaciones entre las unidades productoras, siendo a la vez externalidades dinámicas, entre las cuales descuellan una típicamente urbana: la externalidad de capital humano³. Es ello lo que explica que, como se ha podido verificar empíricamente, las inversiones que producen mayores efectos multiplicadores a lo largo y ancho del territorio son, y precisamente por la razón que se acaba de anotar, las que se localizan en las regiones que han sido ocupadas más intensamente. Estas constataciones han venido consolidando una línea de pensamiento cada vez más compartida y que ha sido muy bien sintetizada en un planteamiento reciente según el cual "el gran desafío de hoy es la ciudad; el gran proyecto consiste en hacerla habitable"⁴.

En el contexto nacional la Caracas metrópoli ocupa, desde esa perspectiva, una posición especialmente importante: como ha sido ampliamente comprobado, en una elevada proporción el crecimiento económico venezolano está condicionado por un valor captado en los mercados internacionales, como es la renta petrolera. En estas particulares condiciones el rol de las ciudades, como organismos que garantizan los procesos metabólicos que pueden transformar el mero crecimiento en desarrollo, resulta claramente fortalecido. Pero además, en cuanto a la metrópoli caraqueña en concreto no es sólo que ella "dispone del mayor valor de capital físico urbano en el país, de la mayor densidad de capital humano y puede afirmarse que de la mayor cantidad y variedad de externalidades tecnológicas"⁵, sino que se puede ir aún más lejos y afirmar que es la única aglomeración urbana venezolana que en esos aspectos reúne calificaciones suficientes como para aspi-

2 / Se llama 'externalidades' a los efectos recibidos por determinadas actividades o procesos y que se producen como consecuencia del desarrollo de otras actividades o procesos diferentes, afectando positiva o negativamente a las primeras sin originar compensaciones en ningún sentido.

3/ v. Abeucci, Marta. Papel de trabajo, Instituto de Urbanismo, FAU-UCV, 1999.

4/ v. Barré, François, Domus, mayo de 1999.

5 / Abeucci, loc. cit.

CUADRO 1

Población del Área Metropolitana de Caracas por Componentes (1990 y Proyecciones al 2000)

COMPONENTES	2000	1990
Municipio Libertador (Caracas)	1.975.787	1.970.337
Parroquia El Junco, Municipio Vargas* (El Junco)	4.969	3.885
Municipio Baruta (Baruta)	317.827	267.244
Municipio Chacao (Chacao)	72.216	72.139
Municipio El Hatillo (El Hatillo)	60.743	49.064
Municipio Sucre (Petare)	796.930	533.239
AREA METROPOLITANA DE CARACAS	3.228.472	2.895.908

*En 1998 adquirió rango de estado

Fuente: Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI).

CUADRO 2

Población de las Nueve Ciudades Mayores de América Latina

CIUDADES	1990	2000
Ciudad de México	20.250.000	25.820.000
Sao Paulo	18.770.000	23.970.000
Río de Janeiro	11.370.000	13.260.000
Buenos Aires	11.710.000	13.180.000
Lima	6.780.000	9.410.000
Bogotá	5.270.000	6.530.000
Santiago de Chile	4.500.000	5.260.000
Caracas	4.180.000	5.030.000
Curitiba	3.772.000	5.212.000

Nota: En las filas correspondientes, columna de la derecha, se presentan las estimaciones de POLIS para Sao Paulo y las cifras de la OCEI (proyecciones con base en el Censo de 1990) para el A.M. de Caracas según la definición aquí adoptada.

Fuentes: Neira, Eduardo: La Sustentabilidad de las Metrópolis Latinoamericanas, Foro del Ajusco II, PNUMA-EI, Colegio de México, Mimeo 1995, y elaboración propia para las cifras de la OCEI

rar a competir internacionalmente, lo que la hace no sólo el principal activo para dinamizar el desarrollo de la sociedad venezolana sino, en aspectos muy importantes, el único: si él se desperdicia, pierde toda la sociedad.

1.3. La dimensión real de la metrópoli caraqueña

Contrariamente a lo que sostiene una opinión bastante extendida pero que carece de toda sustentación en los hechos, Caracas metrópoli es en realidad una aglomeración relativamente pequeña (Ver Cuadro N° 1), lo que resulta particularmente evidente al compararla con las principales ciudades de América Latina (Ver Cuadro N° 2), quedando por debajo de Santiago de Chile, capital de un país algo más pequeño que Venezuela en términos demográficos.

Otra opinión común y que igualmente carece de sustentación sostiene que el crecimiento de Caracas metrópoli ocurre a costa del estancamiento del resto de las ciudades venezolanas, especialmente de aquellas localizadas fuera de la llamada región Centro Norte Costera. La información del Cuadro N° 3 es terminante al respecto: el análisis de las tasas de crecimiento demográfico en el período comprendido entre 1936 y 1990⁶ de las veintiséis aglomeraciones urbanas que en 1981 registraban mayor tamaño, revela que veintuna de ellas tuvieron un dinamismo mayor que Caracas, mientras que las estimaciones para el 2000 la colocan en el penúltimo lugar, apenas por encima de Coro. Así mismo es posible constatar cómo ella pasa de una tasa de crecimiento demográfico del 4,73 por ciento (1,12 puntos por encima de la media nacional) entre 1961 y 1971 a otra de 0,42 por ciento (2,06 puntos por debajo de la media nacional) entre 1981 y 1990.

Esas dos constataciones permiten afirmar que hoy por hoy, contrariamente a la que todavía parece ser la opinión más corriente, resulta erróneo explicar los problemas de Caracas metrópoli por su tamaño o por la velocidad de su crecimiento demográfico.

6/ La elección de 1936 no es accidental: esa fecha puede ser identificada como la del inicio de la Venezuela contemporánea, incluso en términos demográficos y urbanísticos.

CUADRO 3

Venezuela y 26 Aglomeraciones Mayores en 1981
Tasa Anuales de Crecimiento Demográfico respecto a 1936*

	1936 1941	1936 1950	1936 1961	1936 1971	1936 1981	1936 1990	1936 2000
Caracas	6,50	7,31	6,79	6,29	5,50	4,68	4,08
Maracaibo	2,02	5,60	5,87	5,46	5,24	4,66	4,37
Valencia	2,17	6,56	5,86	6,23	6,61	6,19	5,73
Maracay	2,08	6,16	7,60	7,41	7,18	6,48	5,80
Barquisimeto	8,26	8,83	7,52	6,80	6,38	5,96	5,55
Barcelona-Puerto La Cruz	4,63	13,01	10,83	9,11	8,22	7,44	7,89
Ciudad Guayana ¹	—	—	—	15,10	11,55	10,27	7,92
San Cristóbal	7,53	9,06	6,99	6,64	5,89	5,17	4,75
Litoral Vargas	2,55	7,24	6,20	6,37	5,65	4,92	4,15
Maturín	7,38	9,00	8,55	8,56	7,66	6,98	6,14
Ciudad Losada	-2,82	2,79	3,41	6,82	7,99	7,97	8,07
Ciudad Bolívar	-0,97	2,91	4,91	5,25	5,22	4,91	4,48
Cumaná	3,67	5,59	5,37	5,20	5,12	4,67	4,90
Mérida	3,91	5,40	5,55	5,62	6,48	5,88	6,33
Cabimas	-0,32	6,05	7,09	5,93	5,36	4,81	4,41
Puerto Pabellón	1,38	3,72	4,67	4,41	4,76	4,40	4,04
Acarigua-Araure	4,84	9,23	7,93	7,96	7,44	6,81	6,23
Guarenas-Guatire ²	—	—	—	—	9,35	7,51	5,59
Valera	4,33	6,29	6,73	7,18	6,50	5,68	4,94
Punto Fijo ³	—	—	14,11	9,43	7,38	6,48	5,45
La Victoria	1,38	2,95	4,19	5,15	6,53	5,85	5,21
Barinas ³	—	—	10,44	9,82	9,10	7,90	6,84
Los Teques	4,22	4,50	5,70	6,10	6,06	5,59	4,95
Ciudad Ojeda	16,30	9,49	8,59	8,39	6,69	5,85	5,33
El Tigre ⁴	—	9,92	8,75	6,18	5,75	5,17	4,57
Coro	3,96	4,61	4,37	4,36	4,62	4,38	3,96
VENEZUELA	2,74	2,92	3,27	3,37	3,45	3,17	3,13

1/ Aparece por primera vez entre las 40 aglomeraciones mayores en 1961.

2/ Aparece por primera vez entre las 40 aglomeraciones mayores en 1971.

3/ Aparece por primera vez entre las 40 aglomeraciones mayores en 1950.

4/ Aparece por primera vez entre las 40 aglomeraciones mayores en 1941.

Fuente: Negrón, Marco: El Sistema Venezolano de Ciudades Reconsiderado, inédito, 1999.

1.4. La gobernabilidad como variable estratégica

Resulta curioso en cambio que, en general, se haya tendido a llamar menos la atención respecto al hecho de que la expansión de Caracas durante las últimas décadas ha repercutido en un sostenido y acentuado debilitamiento de sus instituciones de gobierno, un proceso que está relacionado tanto con la rápida expansión física y demográfica que ella conoció en el pasado y con la creciente complejidad funcional e institucional que de ello derivó, como con una dinámica de proliferación de las instituciones de gobierno asociada a la progresiva incorporación de entidades federales y municipales distintas, inherentes al proceso de metropolitanización en curso desde hace varias décadas y que, particularmente por abarcar más de una entidad federal, asume una especial complejidad.

A esta tendencia que pudiera definirse como endógena se han sumado, desde finales de los años ochenta, los efectos exógenos de las políticas de descentralización que a partir de entonces comenzaron a implantarse. Estas le han otorgado a los Gobernadores de estado electos un nuevo e interesante protagonismo del cual no ha podido beneficiarse el Distrito Federal, la porción más conspicua de Caracas metropolitana y sede de la ciudad histórica, cuyo Gobernador continúa siendo de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Adicionalmente, en ella la municipalización ha estimulado la fragmentación de los antiguos ámbitos de gobierno local reforzando la ya mencionada proliferación de las instancias de gobierno.

Debe quedar claro, sin embargo, que la fragmentación constituye un obstáculo para la gobernabilidad solamente cuando la planificación, el financiamiento y la gestión de ciertas funciones o servicios vitales para la vida urbana, que por su naturaleza son comunes a todos los municipios conurbados y deben ser tratados para su análisis y soluciones con criterio integral, son abordados separadamente desde cada uno de los municipios, con recursos de desigual magnitud y con ópticas diferentes.

Una vez que las autoridades locales involucradas empezaron a sentir los problemas generados por la fragmentación del área metropolitana (falta de coordinación, inequidades tributarias, diversa priorización de los problemas, entre otros), se comenzó a ensayar la creación de instrumentos para enfrentarlos. El marco legal sin embargo, sobre todo en el caso de áreas metropolitanas que como la de Caracas cabalgan sobre dos entidades federales diferentes, apenas deja la posibilidad para la creación de asociaciones voluntarias del tipo de las mancomunidades. Los esfuerzos hechos en esa dirección han arrojado resultados variables pero

mayoritariamente insatisfactorios, lo que puede atribuirse a dos tipos de causas: de un lado, el ya mencionado carácter voluntario de esas asociaciones, lo que necesariamente hace incierta su creación e impredecible su continuidad, y del otro la imposibilidad de tener una visión integral e integradora de la metrópoli sólo a partir de las visiones locales.

También ocurre que algunos problemas institucionales de las áreas metropolitanas, sobre todo los derivados de la fragmentación institucional, no son atendidos siempre de manera espontánea por las propias autoridades locales mediante fórmulas asociativas voluntarias. En estos casos puede desembocarse en situaciones intolerables en determinadas áreas o servicios, de tal manera que se hace necesario algún tipo de intervención por parte de un nivel superior de gobierno, generalmente los poderes centrales, o en la imposición a las autoridades locales, con carácter forzoso, de algún tipo de fórmula conjunta o mancomunada.

En el caso de Caracas metrópoli este fenómeno se ha visto combinado con el proceso general de centralización que, en beneficio del poder nacional, tradicionalmente predominó en el país. La consecuencia ha sido que una importante cantidad de servicios urbanos y tareas administrativas que interesan directamente al área de la capital es actualmente responsabilidad de dependencias y organismos nacionales, sean ellos de cobertura nacional o específicamente concebidos para la zona pero sobre los cuales las autoridades locales no tienen poder de decisión.

Los resultados de esta fórmula en cuanto a eficiencia han sido variables, pero en general parecería darse una tendencia a alcanzar mejores resultados con los entes específicamente creados para la zona que con los de cobertura nacional. Tampoco puede dejar de considerarse el hecho de que, aunque el poder central está en capacidad de disponer de mayores recursos, también es cierto que está muy alejado de los ciudadanos o que le puede resultar difícil atender con igual nivel de eficiencia a los problemas concretos de las diversas localidades del país.

7/ No se trata, sin embargo, de descargar íntegramente esa responsabilidad en los gobiernos locales. De hecho, ninguna gran ciudad en el mundo se autofinancia: de lo que se trata es de reducir al mínimo los aportes del Gobierno Nacional sin afectar la eficiencia del aparato urbano.

8/ A los fines de éste documento, entendemos por metrópoli aquellos centros de tamaño poblacional significativo integrados por más de un municipio y cuyas actividades centrales involucran cotidianamente, como trabajadores o como usuarios, contingentes importantes de población residentes en otros municipios.

Por otra parte el Gobierno Nacional, que anteriormente destinaba significativos recursos financieros para solucionar problemas locales de Caracas metrópoli, va alejando progresivamente su atención, obligando cada vez más a los gobiernos municipales a procurar los recursos necesarios para cooperar con el financiamiento de las costosas infraestructuras de transporte, de recreación o de abastecimiento de agua, hasta ahora financiadas casi en su totalidad por la administración central⁷.

Colocados frente a los hechos los gobiernos locales han avanzado, a veces significativamente, en los esfuerzos por incrementar su eficiencia operativa, mejorar sus sistemas de recaudación de impuestos y generar nuevas fuentes de financiamiento que los hagan más autosuficientes y menos dependientes de los aportes y transferencias del Ejecutivo Nacional. Sin embargo, hay problemas que por su escala y por su misma naturaleza escapan a la capacidad de intervención del mejor de los gobiernos locales. Son aquellos los que configuran la problemática específica de la gobernabilidad, a los cuales es preciso dar respuestas integradoras con una nueva forma de gobierno local que, sin invadir las competencias propias de los gobiernos municipales, actúe en asociación y coordinación con éstos para atenderlos.

II LA CAPITALIDAD

2.1. El tratamiento de la capitalidad a nivel comparado

Doctrinariamente, con relación al tema de la capitalidad, las líneas resaltantes en su tratamiento giran en torno a tres aspectos: en primer lugar, las particularidades involucradas en una ciudad con rango de capital de Estado; en segundo lugar, la determinación del ámbito espacial-jurisdiccional sobre el que se va a extender territorialmente la capital de un Estado, ya que en líneas generales se trata de metrópolis⁸ que tienden a crecer, dando existencia a una compleja realidad que se extiende sobre los municipios conurbados; y en tercer término, el régimen de gobierno que más conviene a esa capital.

En este orden de ideas se suelen señalar como características peculiares de las metrópolis-capitales las siguientes:

a) Desde el punto de vista político, que es en la capital de un Estado donde están normalmente localizados los poderes públicos nacionales y radicados los inmuebles sedes de embajadas o de los organismos internacionales acreditados en ese país. De aquí se derivan, a su vez, una serie de consecuencias relacionadas con la infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos en condiciones tales que se adecuen y respondan al papel que la capital juega, tanto en el campo nacional, como en el contexto de la integración del país al circuito internacional.

b) Desde el punto de vista económico, porque es dentro del área de la capital donde, por la magnitud y volumen de las actividades que le son propias, se requiere el diseñar e implementar políticas económicas que se materializan en medidas tales como los llamados subsidios, estímulos, privilegios o compensaciones por capitalidad que no son otras cosas que aportes del Estado con cargo a los ingresos nacionales; o, por lo contrario, se exigen responsabilidades o se imponen restricciones específicas a los residentes o habitantes de la capital que se traducen, en la práctica, en especiales cargas u obligaciones de carácter fiscal que tienen que ver directamente con las actividades que se desarrollan en la ciudad capital.

c) Desde el punto de vista urbano, ya que se trata de grandes espacios cuya influencia se extiende más allá de sus límites formales y en donde co-existen niveles de calidad de vida extremos en el sentido de que junto al status alto y medio proliferan periferias paupérrimas, enclaves de pobreza humana, hacinamiento y precariedad para grandes mayorías, lo que hace necesario el establecimiento de políticas y programas sociales y culturales que permitan a los sectores excluidos el acceso a los bienes urbanos y al mercado de trabajo, a una mejor calidad de vida, a superar las desigualdades sociales, y al logro de la integración social.

d) Desde el punto de vista del régimen de gobierno, porque se las somete a un régimen especial de los que son ejemplo, entre otros, los casos de Londres, París, Lisboa, Buenos Aires, México, Washington o Bogotá, donde independientemente de sus peculiaridades como capitales de Estado, lo que constituye su sustrato común es la consideración de que ese régimen de gobierno es de origen y carácter democrático y no es ni puede ser asimilado al municipal ni al nacional, estatal o provincial -de aquí que el calificativo de "especial"- por lo que los bienes, las competencias funcionales de sus órganos, los servicios que deben prestar y las potestades de orden financiero son de distinta naturaleza, como de diferente magnitud, contenido y alcance, de la de los demás entes territoriales autónomos.

2.2. Caracas capital de la República

2.2.1. Antecedentes

Caracas ha sido, desde el comienzo de la vida republicana, la capital permanente de Venezuela, aunque su ámbito espacial no ha sido nunca precisado. En cierta forma, la delimitación de su extensión ha girado alrededor del Distrito Federal, por lo que en ocasiones ha coincidido con éste, ha sido sólo una parte del mismo, o lo ha rebasado.

En efecto, desde que Venezuela adopta la forma federal luego del triunfo de la revolución federal a mediados del siglo pasado, ha existido de hecho y de derecho una suerte de fusión y confusión del espacio físico sobre el que se asienta el Distrito Federal y el que le corresponde a la ciudad de Caracas.

Así, en la Constitución de 1864 -que es la que establece la fórmula federal del Estado y, en consecuencia, la primera que consagra la fórmula de Distrito Federal- se entendió que el territorio de este último estaba comprendido dentro de los Departamentos de Caracas, Maiquetía y la Guaira; y el Presidente Juan C. Falcón, cuando dicta el decreto que organiza al Distrito en su régimen político y administrativo, establece al efecto que éste contará con una rama ejecutiva (un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo Nacional); una legislativa (legislatura integrada por diputados electos con competencia para legislar en todo aquello que no fuera del Poder Nacional y que luego fue sustituida por tres consejos departamentales -uno por cada departamento- y posteriormente por un Concejo Municipal); y una judicial.

Sin embargo, en cuanto al ámbito espacial del Distrito, es sólo en la Constitución de 1893 donde aparece la obligación expresa para los estados circunvecinos de ceder a la Nación, para el Distrito Federal, un terreno despoblado que no exceda de 100 kilómetros cuadrados, "en el cual se edificará la ciudad capital de la Unión. Por ahora dicho Distrito será la ciudad de Caracas, con sus Parroquias foráneas El Recreo, El Valle, La Vega, Antimano, Macarao y Macuto."

Como se observa, si comparamos el Decreto de Falcón con la Constitución de 1893 existe una diferencia en el ámbito espacial de Caracas y el del Distrito Federal; en esta última se establece que el Distrito se levantará en un terreno despoblado distinto al de Caracas aunque, mientras ello sucede -lo que no sucedió- le sirve el territorio de la ciudad de Caracas.

Esta situación confusa se sostiene a lo largo de lo que va del siglo XX. Así, para 1936, el Distrito Federal comprende los Departamentos Libertador y Vargas conformando el primero de ellos a "la ciudad de Caracas junto con sus parroquias foráneas". Aquí, entonces, el área de Caracas se circunscribe al Departamento Libertador.

Las constituciones de 1947 y 1953 persisten en no aclarar, y en la de 1961 tampoco se determina si el Distrito Federal y Caracas capital son una misma cosa espacialmente hablando. Sin embargo, por vez primera, aunque de manera no

explícita, se reconoce que los límites de la ciudad de Caracas “desbordan los que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal”.⁹

2.2.2. Caracas capital en la Constitución de 1961

La “ciudad” de Caracas, es, de acuerdo al artículo 11 de la Constitución de 1961, la “capital” de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional.

Pero esta capital no sólo carece, como la ciudad de Caracas, de una delimitación espacial sobre la que se extiende su jurisdicción, sino que tampoco tiene definido en ningún texto normativo qué comporta el ser capital de la República, cuáles son las consecuencias que de ello derivan, qué responsabilidades le deben estar atribuidas o reservadas, o cuáles beneficios, privilegios o cargas implica su rango o condición de capitalidad.

Sin embargo, la Constitución de 1961 reconoció algo novedoso con relación a Caracas; lo que para aquel momento podía ser su área metropolitana. En la Exposición de Motivos de la Constitución se lee lo que sigue: “de esta manera se atiende a urgentes y angustiosos problemas derivados del crecimiento de la ciudad que desborda los límites que le fueron asignados (?) cuando se creó el Distrito Federal”. Y el artículo 11, in fine establece: “Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

A pesar de ello, Caracas no sólo carece de una definición institucional de su jurisdicción, sino que la solución constitucional actual no permite la creación de un verdadero ámbito de gobierno, con facultades para asumir competencias y para participar o disponer de ingresos propios. La expresión “una ley coordinará”, -que de paso nunca fue dictada- impidió la creación de un auténtico ámbito de gobierno, a pesar de que la ciudad de Caracas lo exigía por haberse transformado con el

correr de los años en una metrópoli compleja, integrada por unidades espaciales conurbadas, aunque diferenciadas entre sí, con autoridades de distinto nivel jerárquico (nacionales, estatales y municipales) actuando, desde su propia óptica sobre un mismo espacio.

2.2.3. Caracas y el Valle Mayor

A pesar de la imprevisión normativa acerca de los límites de la ciudad capital, tanto geográfica, económica, política como urbanísticamente se ha venido considerando que el área de la ciudad de Caracas -que de acuerdo a la Constitución es la capital de la República- lo constituye un único espacio natural que excede geográficamente al del territorio del Distrito Federal y que se extiende sobre un área, la del llamado Valle Mayor y sus valles tributarios, o como tradicionalmente se le conoce, Valle de Caracas.

Para los habitantes de Caracas, el territorio de la ciudad-capital se considera como uno solo, lo que se comprueba tanto por el diario y cotidiano desplazamiento de sus moradores de una a otra entidad, como por la creación de una compleja y tramada variedad de vínculos sociales, políticos, económicos, urbanísticos, educativos, deportivos, culturales, recreacionales, así como por el establecimiento de una constante y mantenida interdependencia con relación a los servicios y bienes que requieren y que demandan a las autoridades de una u otra jurisdicción, indistintamente de consideraciones sobre a quién corresponde la obligación jurídica de prestarlos.

Sin embargo, este espacio natural y geográficamente integrado, este emplazamiento sentido como uno solo por sus moradores, esta realidad social y económica, esta área conurbada, no obtiene un reconocimiento institucional desde el punto de vista de la división político-territorial. Antes bien, se encuentra fraccionada en jurisdicciones diferentes; la de los cinco municipios, cuatro de los cuales pertenecen a la jurisdicción del estado Miranda (Chacao, Sucre, Baruta El Hatillo) y el restante -Libertador- al Distrito Federal; y dos entidades federales: el Distrito Federal y el Estado Miranda.

Esto ha traído como consecuencia una serie de disfunciones. Así, desde el punto de vista de los servicios públicos, no encontramos un nivel satisfactorio de prestación debido en gran parte a que esa fragmentación municipal impide establecer una gestión en conjunto para abordar eficientemente la administración, la planificación y el financiamiento de ciertos componentes de los servicios demandados. Existe el criterio técnico de que se puede operar en favor de una más racional y

9/ Exposición de Motivos de la Constitución de la República.

eficiente gestión de ciertos componentes de los servicios cuando éstos se prestan en una mayor extensión territorial, en una escala mayor; en este mismo sentido, el cumplimiento de la función de establecer, dirigir y gestionar programas y políticas relativos a los servicios, igualmente se facilita. Con relación al uso, manejo e inversión de los recursos fiscales, también las soluciones ensayadas en otros países para las metrópolis-capital, parecen aconsejar que, a los efectos de reducir las desigualdades en la distribución de cargas y beneficios entre los habitantes, se adopte la escala de ciudad-metrópoli, y no la de cada una de las entidades territoriales que la integran.

Otra consecuencia disfuncional de no poseer Caracas unicidad política radica en la circunstancia de que, desde el punto de vista jurídico, ninguna de las jurisdicciones que forman parte de su área como metrópoli-capital tiene competencias ni capacidad, por sí sola para planificar, invertir y administrar de forma integral. Sólo pueden responsabilizarse de los niveles funcionales que le son propios, absteniéndose en aquellos otros que pertenecen propiamente al ámbito de la metrópoli-capital. Esta falta de respuesta adecuada incide negativamente sobre el conjunto al contribuir tanto al sentimiento de insatisfacción por parte de los ciudadanos, como a la erosión paulatina de su nivel de vida que, como se sabe, depende en buena parte de la calidad de los servicios públicos, de su costo y de la posibilidad de acceder a ellos.

Es un hecho que en el área del valle de Caracas es a sus municipios a los que les ha correspondido la gestión de los servicios más cercanos a los administrados. Sin embargo, su gestión y responsabilidad sólo alcanza a cubrir lo que, de conformidad a sus competencias, pueden abordar en su respectivo territorio estándoles vedado en intervenir en el desarrollo de la gestión de aquellos que se prestan en los municipios vecinos. El resultado que se obtiene está lejos de garantizar una mejor calidad de vida a los habitantes de la capital -con lo que la presión social aumenta-, en la medida en que la cobertura y operatividad de algunos de los servicios que se demandan desbordan, por su naturaleza, costos y magnitud, lo propiamente local.

2.2.4. Una proposición sobre el área de la ciudad capital

En la búsqueda de una solución para re-dimensionar las acciones de y sobre el Valle de Caracas, así como para operar eficientemente los servicios demandados y a los efectos de poder enfrentar "en bloque" los problemas que se derivan de la capitalidad, el fijar y exigir responsabilidades a sus autoridades, el delimitar sus competencias, y evitar las confusiones y solapamientos que sobre el ejercicio de

funciones se suscitan en un mismo espacio físico ocupado por jurisdicciones distintas, son algunas de las razones que justifican la proposición según la cual el espacio que ocupa el valle de Caracas obtenga, como una única entidad geográfica que es, su reconocimiento normativo.

En esta línea argumental, hemos podido constatar que se ha venido fortaleciendo un nivel de consenso sobre una proposición expresada y mantenida por diferentes sectores y corrientes políticas, técnicas y sociales -por lo que suponemos no ha de producir mayores traumas a los administrados- con relación al área espacial que debe ocupar Caracas como capital de la República.

Esta proposición no es otra que la de considerar que el ámbito territorial de la ciudad de Caracas como capital de la República de Venezuela se extienda sobre el espacio que ocupa el llamado "Valle Mayor", es decir, el territorio que hoy es sede de los municipios Libertador, Chacao, Baruta, el Hatillo y Sucre.

La alternativa que propone la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana es, entonces, la modificación de los límites actuales del Distrito Federal y del Estado Miranda, haciendo crecer al primero -o a quien haga sus veces- en detrimento del otro, con el propósito de que sólo aquél conforme territorialmente el área para la ciudad capital que en lo adelante no estará fraccionada en términos de entidades federales político-territoriales distintas. Con ello se garantizará el desarrollo armónico e integral de la ciudad y una más eficiente prestación de los servicios que requiere nuestra ciudad capital.

La ventaja de esta solución es la de ofrecer un ámbito territorial que englobaría los grandes elementos infraestructurales de la metrópoli-capital, superaría los problemas jurisdiccionales que en la actualidad están presentes, operaría en favor de una más eficiente gestión de algunos de los componentes de los servicios, lograría mayor racionalidad económica y técnica en su operatividad, y permitiría el mejor aprovechamiento de los recursos invertidos. En otras palabras, se integraría bajo una misma visión, los temas de ordenación política, jurídica, económica y urbanística.

Su mayor debilidad se identifica en la merma territorial que sufre el estado Miranda. Sin embargo, ello debe sopesarse con el hecho de que el cambio de escala en la cobertura de ciertos servicios urbanos permitirá el desarrollo en forma ordenada y el logro de niveles en calidad de vida satisfactorios lo cual, a todas luces, beneficia directamente a sus moradores.

■ III LA GOBERNABILIDAD

3.1. La experiencia comparada

Entendemos por gobernabilidad la capacidad de gobernar, lo cual puede ser evaluado a través de indicadores como eficiencia, eficacia, honestidad transparencia y/o responsabilidad con que debe operar la administración pública. Por gobernabilidad democrática comprendemos no sólo las capacidades de las instituciones de gobierno para conducir los procesos sociales, sino que implica tanto el origen democrático de las instituciones gubernamentales, el ejercicio diario de procedimientos democráticos, la puesta en práctica de las diferentes formas de participación y representación social, así como la legitimidad.

Hasta hace poco tiempo, los gobiernos de los territorios que cumplen el rol de ciudad-capital, y por poseer particularidades que derivan principalmente de ser el lugar de asiento de los poderes nacionales, se caracterizaron por poseer gobiernos "diminuidos" en el sentido que carecían en ciertos casos de autonomía política (como era en Ciudad de México, por ejemplo); y en otras oportunidades fueron las facultades las que estuvieron comparativamente mermadas con relación a los otros entes territoriales, como sucedía en la ciudad de Buenos Aires. E incluso se daba el caso, como el de Caracas, donde ni existe un gobierno autónomo para la capital ni sus municipios son iguales en competencias, a los del resto del país.

Sin embargo, como parte de las políticas de ajuste y de los reclamos procedentes de la sociedad hacia una gobernabilidad democrática y mayor participación ciudadana, a lo largo y ancho de Latinoamérica diferentes reformas han sido abordadas tendientes no sólo a consagrar el derecho de los ciudadanos que habitan en la capital de una nación para elegir a sus gobernantes, sino también a adoptar nuevas formas de representación y participación ciudadana y novedosas fórmulas de sustentabilidad económica. Ejemplo de ello han sido las reformas de los gobiernos que se han adoptado tanto para la ciudad de México (1997), como para Buenos Aires (1996).

78

Nos enseñan esas experiencias que la ciudad a la que se le otorga el rango de capital de estado, cuenta con un régimen político, fiscal y administrativo "especial", propio, sui generis, que encuentra su justificación tanto en la naturaleza y en la escala de las necesidades que allí se originan, como en el hecho de que sus autoridades, para hacerles frente, deben ejercer un conjunto de competencias que rebasan las del ámbito municipal y a cuyos órganos de gobierno se le suele otorgar, mediante ley especial de base constitucional, competencias funcionales para que puedan decidir autónomamente sobre la adopción y ejecución de políticas urbanas

que desbordan o van más allá de las estrictamente locales, —como por ejemplo, las que tienen que ver con seguridad pública y protección ciudadana—; o tienen facultad para crear, gestionar y administrar estructuras y equipamientos de rango distintivo al meramente municipal, todo ello con la finalidad de que su actuación se adecúe a la dinámica y actividad propia que se genera, desarrolla y localiza en una ciudad capital y cuyos efectos repercuten fuera de su espacio físico y de sus propios residentes.

Pero como también a esa capital se le requiere la provisión y prestación de un conjunto de bienes y servicios cuya escala y naturaleza desbordan las capacidades organizativas, económicas, técnicas y fiscales de los gobiernos locales en sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, las instancias gubernamentales de la capital deben tener capacidad para asegurar los recursos económicos necesarios y suficientes para construir y dar continuidad a las necesarias obras de infraestructura y equipamiento, así como para participar en la formulación de políticas y acciones gubernamentales —tanto del nivel nacional como del municipal— que tengan efectos sobre su territorio.

3.2. La gobernabilidad de Caracas capital

El hecho de la expansión territorial de la ciudad de Caracas más allá del ámbito del Distrito Federal no ha tenido contrapartida institucional, no se ha visto acompañada por las necesarias transformaciones que se requieren para organizar su espacio de manera integral, para garantizar una gestión eficiente y para practicar una gobernabilidad democrática. Ni siquiera cuando se inicia el proceso descentralizador, la capital logra redefinir su lugar en el interior de un sistema federal que con la elección popular de los Gobernadores de estado, se benefició con el traspaso de funciones, de responsabilidades y de recursos económicos y políticos.

La ausencia de una gestión idónea para la solución de los problemas globales que afectan el Valle de Caracas ha hecho que la ciudad-metrópoli presente una situación de extrema vulnerabilidad. Si a ella le exigimos el hacerse cargo y el desarrollar funciones que exceden las estrictamente locales, el compatibilizar las acciones de los distintos ámbitos de gobierno que sobre su territorio coexisten (entidades municipales, estatales y nacionales), y el ejecutar obras cuya magnitud y alcance va más allá del ámbito municipal en la medida en que debe asegurar el equipamiento y la infraestructura vinculada al tipo de actividades que en toda metrópoli-capital se llevan a cabo, tenemos necesariamente que concluir que una ley que sólo "coordine" el área —como actualmente reza el art. 11 de la Constitución— no es suficiente.

Antes bien, es ineludible dotar a la metrópoli-capital de un gobierno que con una visión global y más integrada tenga capacidad para planificar y gestionar servicios vitales para toda el área, servicios que, por su naturaleza, son indivisibles y comunes pero que cada uno de los municipios que la conforman por sí solo y con ópticas diferentes, no puede abordar. Es imperativo proveerla, además, de fuentes de ingreso, de un esquema financiero propio y de la capacidad de generar recursos en concordancia con las funciones que le deben estar reservadas precisamente por ser Caracas la capital, por tener una vital importancia estratégica para toda Venezuela, por ser aquí donde se articula la economía nacional a lo internacional y a la globalización, por asentarse en ella los órganos supremos del Poder Nacional que la hacen el gran centro de decisiones políticas y económicas, así como el escenario privilegiado de los más importantes movimientos urbanos, sociales y políticos.

En fin, es impostergable que el rol de capital sea asumido por y para Caracas, con un tratamiento institucional específico, sui generis y diferenciado, en este sentido, de lo municipal, de lo estatal y de lo nacional, pero que al mismo tiempo determine el tipo y naturaleza de la vinculación que debe existir entre ella y los demás ámbitos de gobierno, sobre todo a la luz del proceso descentralizador que implica un reacomodo en la distribución territorial de competencias, de responsabilidades, de funciones y de ingresos. Y, en este orden de ideas, es indispensable que la metrópoli cuente con un interlocutor válido, único, identificable, que actúe como vocero con capacidad para defender, para negociar y/o acordar con y frente a los otros niveles de gobierno, a los de los sectores públicos y privados, a los entes sectoriales, a los organismos nacionales o internacionales, a los usuarios, administrados o clientes, al tiempo que se le otorga capacidad para co-participar y/o co-decidir en la formulación de políticas, programas y acciones de los otros ámbitos de gobierno que tengan efecto sobre su territorio.

Es cierto que se han dirigido esfuerzos para paliar la ausencia de un gobierno para el Valle Mayor, pero ello no ha sido suficiente. En unas ocasiones correspondió a las administraciones municipales dar respuesta a las demandas urbanas, aún cuando en muchos casos carecían de competencias y/o recursos económicos suficientes para ello, pero que tenían que atender por ser la autoridad más cercana y visible. En otras, cuando la falta de coordinación o las inequidades tributarias comenzaron a ser sentidas por las propias autoridades municipales, se pusieron en prácticas distintas formulas; una de ellas ha sido el privilegiar uno de los servicios y, mediante la figura jurídica de la mancomunidad o acuerdos públicos entre municipalidades y/o entidades federales distintas, dar respuesta a un problema común.

Este ha sido el caso de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) y de la Policía Metropolitana, por ejemplo. Otra más ha sido la implementación, por propia iniciativa de los gobiernos locales, de un organismo que combinara esfuerzos para hallar soluciones de conjunto y atender de manera más eficaz y oportuna la prestación de determinados servicios, como el caso del Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas a través del cual se busca la cooperación, coordinación y conciliación de las actividades del Ejecutivo Nacional, de los gobiernos del estado Miranda y el Distrito Federal, y de los municipios tanto del Distrito federal como del estado Miranda. En otras más, es el ámbito nacional el que a través de empresas o institutos, ha asumido funciones y responsabilidades que legalmente corresponden al municipio, tanto en lo relacionado con la planificación como en el suministro de ciertos servicios. Prueba de ello ha sido la creación del IMAU o del INOS.

Sin embargo, ninguna de estas fórmulas ha alcanzado niveles aceptables y perdurables de gobernabilidad democrática: la de las mancomunidades o acuerdos, porque son vínculos de naturaleza voluntaria y, por tanto, sujetos a cambios de perspectiva o de visión que tenga cada una de las partes firmantes quienes, en cualquier momento, pueden decidir no mantenerla; la segunda, porque una simple relación consensual entre funcionarios no es suficiente ni para obligarse ellos mismos, ni para obligar a terceros; la última, porque la creación de estos organismos nacionales expropió en bloque el servicio en cuestión con lo cual los municipios -que eran competentes para desarrollar algunos de sus componentes del aseo urbano o del agua en los casos del IMAU o del INOS, por ejemplo- se encontraron despojados de su función para gestionar y administrar la parte del mismo que les correspondía.

También el gobierno central realizó esfuerzos considerables para atender las necesidades y enfrentar los problemas y demandas populares de la metrópoli-capital. Sin embargo, en las dos últimas décadas ha disminuido tanto sus transferencias y participaciones como su inversión, por lo que es necesario pensar en una nueva gobernabilidad, en diferentes mecanismos de conducción política, y en una diferente sustentabilidad económica para Caracas.

3.3. Dos niveles de gobierno para Caracas, metrópoli-capital

La reunificación de la metrópoli-capital alrededor de un gobierno de y para ella, supone la creación del mismo. Para dar respuesta a las exigencias de mayor democracia política y la apertura de nuevos canales de participación ciudadana, la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana propone la coexistencia de

dos ámbitos de gobierno: un régimen con jurisdicción sobre todo el Valle Mayor; y un régimen municipal en cada una de las entidades locales, independientemente del número de ellas que llegue a existir dentro del territorio de la ciudad Capital.

En este sentido, es muy importante señalar que cada uno de los ámbitos de gobierno de coexistencia dentro de la metrópoli-capital debe responder a los siguientes principios fundamentales:

a) Ser democrático, responsable y alternativo. Democrático, en el sentido de que los integrantes de cada una de sus respectivas ramas -la ejecutiva y la legislativa, deliberativa y de control- deberá ser electa por sufragio popular. Responsable, referido a "rendir cuentas", es decir, gerenciar los bienes y recursos asegurando el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes, asumir las consecuencias de su actuación, y exigirle cuando así corresponda. Y alternativo, vinculado a la no permanencia, más allá de ciertos límites temporales, en el ejercicio del cargo para el que se le exige.

b) Garantizar y alentar la participación ciudadana, en el sentido de concretar e institucionalizar innovaciones en relación con las formas cómo se procesan y se atienden las demandas ciudadanas, o cómo se participa en su satisfacción. Más allá del derecho del voto, los ciudadanos deben tener acceso a una atención equitativa e incluyente sobre bienes y servicios básicos, por lo que la construcción de un nuevo escenario para el diseño y aplicación de las políticas de y sobre la capital debe estar presente en el gobierno de Caracas con el fin de mejorar las relaciones entre administración y administrados, entre las autoridades de la capital y la ciudadanía caraqueña.

c) Disponer de un órgano ejecutivo y de uno deliberativo, legislativo y de control.

d) Administrar y disponer autónomamente de recursos financieros propios obtenidos mediante la asignación nacional correspondiente, o a través de una doble vía:

10/ El "Nuevo Federalismo", precisamente, implica que todas las unidades gubernamentales compartan tareas comunes, y no la exclusividad, es decir, que la noción de interés general no puede ser identificada con el interés de uno solo de los niveles de gobierno ya que todos y cada uno deben tender a su consecución.

la que proviene de la captación de impuestos, y/o por la prestación de sus respectivos servicios. En lo que concierne al nivel capitalino, deben identificarse las fuentes de ingreso que se correspondan con su ámbito, lo cual significa que se respetarán los impuestos típicamente municipales, como el impuesto inmobiliario urbano o las patentes de industria y comercio. En todo caso, tanto para el nivel capital como para el municipal, la asignación de recursos financieros se adecuará en función de las responsabilidades o competencias atribuidas a cada uno.

e) Establecer y mantener vínculos efectivos y eficientes con los órganos de todos los otros niveles de gobierno, con el fin de lograr un alto grado de interconexión, de colaboración y de coordinación entre ellos, para enfrentar así las formas de gestión y prestación de los servicios que deben compartirse en el ámbito de la región capital. Si bien la coordinación no supone una restricción o menoscabo de las competencias, pues la titularidad de éstas sigue perteneciendo a la entidad coordinada, sí implica la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta, de manera tal que se logre la integración de actos parciales en la globalidad. Partiendo de esta premisa es posible mejorar las competencias de planificación, regulación, dirección y control, que corresponden tanto al ámbito nacional, como al capital y al municipal.

f) Lograr mayor eficacia y eficiencia en la gestión de su territorio, de manera que con ello se garantice una ciudad sustentable, es decir, que asegure en el presente y para el futuro buena calidad de vida para el conjunto de la población de la capital. Con el objeto de fijar las responsabilidades de cada ámbito de gobierno se establecerán criterios y mecanismos de distribución de competencias evitando, en lo posible, un reparto horizontal de materias, actividades y/o servicios mediante el cual cada uno de ellos sea exclusivo de un solo nivel (en la distribución horizontal se desconoce que cada materia, servicio o sector de actividad comprende diversos componentes). La distribución de tipo vertical, por el contrario, permitirá que los diversos componentes de una misma materia, servicios o actividad pueden ser desarrollados por distintos niveles que, siendo económica y técnicamente más aptos, serán los más convenientes.¹⁰

g) Convertirse en promotor del desarrollo económico y social de sus respectivas jurisdicciones. Esto implica asumir una serie de funciones antes restringidas a los niveles central y regional de la administración pública, como son las de: fomento de la capacidad empresarial y organizativa local, apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico, calificación de la fuerza de trabajo, promoción externa de la

ciudad para la captación de inversiones, provisión de la infraestructura básica requerida por los sectores productivos, otorgamiento de incentivos y financiación con especial énfasis en la pequeña y mediana industria, y elevación de la calidad de vida como un elemento esencial de la competitividad urbana.

3.4. Nivel municipal

Decía Alexis de Tocqueville que el gobierno local es la mejor escuela de la democracia porque supone que, a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí mismo el respeto por las instituciones. Si a ello añadimos que el ámbito municipal es el más cercano al administrado y el que mejor se presta al control de la gestión pública por parte de los ciudadanos, tenemos aquí un conjunto de razones que sirven de base y apoyo para proponer el mantenimiento del régimen municipal dentro del ámbito de la ciudad capital.

Ello no significa, sin embargo, que deba conservarse ni el mapa territorial actual de los municipios, ni su número. Antes bien, es adecuado revisar la extensión territorial de los mismos y los criterios que sirvieron de base para su creación; de ello resultará, probablemente, que el número total de municipios se vea modificado, porque se creen otros más, porque algunos de ellos se fusionen, o por el contrario, porque se dividan o cambien sus límites.

Con relación a los criterios que se han utilizado para la creación de municipios en el Valle de Caracas -que han sido los mismos que para el resto del país- es oportuno llamar la atención sobre el hecho de que un municipio dentro de un complejo sistema de ciudad-metrópoli no puede ser medido con el mismo rasero que aquellos otros cuyo territorio está menos densamente poblado, o que desarrollan una actividad económica diferente a las que son propias de la ciudad capital. Lo que se quiere decir con ello es que hay razones políticas, técnicas, de escala, económicas, geográficas e incluso de equidad, para interrogarse si los requisitos para crear municipios han de ser uniformes o sí, por el contrario, deben ser diferentes como distintas son las condiciones de su territorio, su ubicación geográfica, la densidad de su población, las actividades que en ellos se desarrollan, sus deficiencias y sus potencialidades.

En lo que respecta a la estructura interna de los municipios capitalinos, ésta no tendrá por qué ser diferente a la del resto de los entes municipales del país en lo que respecta a sus dos ramas de gobierno: la ejecutiva-administrativa representa-

da en la figura del Alcalde y la legislativa, deliberante y de control, por la cámara municipal, cuyos miembros, al igual que el Alcalde, deberán ser electos. Y en cuanto a las funciones a su cargo, serán las propias y peculiares de los demás entes locales, —es decir, las de escala local— puesto que la presencia del régimen capitalino no tiene por qué disminuir las competencias de los municipios que se encuentran dentro de su territorio; antes bien, en la medida que la ley respectiva entre a reglar la distribución vertical de competencias funcionales sobre materias, actividades y servicios, las responsabilidades de cada ámbito de gobierno quedarán definitivamente delimitadas y con ello no sólo se fortalecerán los gobiernos municipales sino que el ámbito municipal funcionará de manera más eficiente.

A los efectos de la participación ciudadana los municipios del área deberán, al igual que los otros entes locales, institucionalizar los instrumentos para su canalización y realización efectiva, tales como las audiencias públicas, los referendos, la iniciativa popular, la consulta, la participación en los procesos decisivos y en el control, tanto sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas.

3.5. El ámbito capitalino

3.5.1. ¿Distrito Federal o Distrito Capital?

Antes de abordar la estructura del régimen capitalino es menester resolver el problema del Distrito Federal. Aquí ha de escogerse entre dos opciones: mantener el ente territorial denominado Distrito Federal o, por el contrario, sustituirlo por el de Distrito Capital. A continuación, se analiza una y otra opción aunque se adelanta que mantener la denominación Distrito Federal como uno de los componentes en que se divide el territorio nacional se justifica por razones de orden histórico y tradicional. La denominación de Distrito Capital, en cambio, sería totalmente novedosa dentro de nuestra historia constitucional. En todo caso, es menester tener presente que a la hora de optar entre uno y otro Distrito, sólo se podrá justificar al Federal siempre y cuando la nueva Constitución a redactarse se mantenga dentro de esa forma de Estado, por cuanto el Distrito Federal sólo encuentra justificación dentro de ella y no puede existir autónomamente fuera del Federalismo.

a) El Distrito Federal

Esta figura territorial es propia de la forma de estado Federal y fue ideada para que la sede de los poderes Federales se ubicara fuera de la órbita espacial de cualquiera de los estados miembros que integran la Federación. Si ello ha sido su justificación histórica, también resulta que mucho de los estados federales actua-

les carecen de un Distrito Federal (la República Federal Alemana, Suiza, Canadá, Brasil) y los que aún lo conservan han reformado las normas constitucionales respectivas para dar cabida a fórmulas más democráticas que permiten que las ramas de gobierno del Distrito sean electas directamente por su población. Este ha sido el caso de Buenos Aires y de la ciudad de México¹¹, de lo que resulta que Venezuela es hoy por hoy el único ejemplo que dentro del contexto latinoamericano mantiene el principio según el cual la autoridad ejecutiva del gobierno del Distrito Federal es nombrada y removida directamente por el presidente de la República.

Nuestro Distrito Federal aparece por vez primera en la historia constitucional de Venezuela en el año de 1864, y su territorio comprendía, para entonces, tres departamentos (Caracas, Maiquetía y la Guaira). Hoy, y según la Constitución de 1961 (artículo 9), es uno de los componentes de la organización política de la República que, junto a los estados y las dependencias Federales, conforman el territorio nacional. Sin embargo, la Constitución no dispone al respecto nada más, salvo que una ley orgánica organizará el Distrito Federal, instrumento jurídico que "dejará a salvo la autonomía municipal" (artículo 12).

El régimen de gobierno distrital consiste en una sola rama, la ejecutiva, a cuya cabeza se encuentra el Gobernador que, a diferencia de los otros Gobernadores, es designado y destituido por el presidente de la República y que, también a diferencia de los demás, asiste regularmente a las sesiones del Consejo de Ministros con voz y voto en todo lo relacionado con el Distrito.

Desde el punto de vista de la representación política el Distrito Federal no sólo cuenta con diputados en el Congreso Nacional, sino también senadores elegidos popularmente, por lo que, en este renglón, queda asimilado a los otros estados y como éstos también recibe aportes financieros (situado constitucional) y créditos adicionales.

11/ En el caso de Brasil que es, junto a Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, México, Venezuela y Argentina, un país Federal, la capital se trasladó a fines de los años 50 a Brasilia, la nueva ciudad que es asiento del gobierno Federal y cuya máxima autoridad, el gobernador, es electo por la ciudadanía. En el caso de Buenos Aires antes de la reforma constitucional, el gobernador del Distrito Federal era el presidente del país, hoy es electo.

12/ Antes de que el Municipio Vargas se conformara como un nuevo estado en el contexto nacional. El área del Distrito Federal era de 1.150 Km². Lo que lo hacía el segundo en menor tamaño, siendo el estado Nueva Esparta más pequeño.

Desde el punto de vista administrativo, sin embargo, es una entidad especial, híbrida, pues comparte con el Consejo Municipal diversas funciones y se diferencia, también en cuanto a funciones se refiere, con las que poseen los demás estados de la República.

Y con relación a su extensión territorial, durante la vigencia de la Constitución de 1961 ha ocupado el área correspondiente de los departamentos Libertador y Vargas y, posteriormente al desaparecer éstos, la de los municipios homónimos.¹²

A partir de 1999, con la creación del estado Vargas, su territorio ha quedado reducido al del municipio Libertador.

En esta línea argumental la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana propone que, al mantener la figura del Distrito Federal —cuya capital sería también la ciudad de Caracas— se modifique tanto su jurisdicción territorial para que coincidan con los límites de la ciudad-metrópoli, como su régimen de gobierno.

En otras palabras, se propone que la extensión territorial del Distrito Federal sea la misma que hemos asignado a Caracas como metrópoli-capital, en el entendido que si en el futuro ocurriera la circunstancia de que al Distrito Federal se le adscriban territorios de otro u otros estados, la ciudad-capital ocupará siempre el espacio de los cinco municipios actuales —el Valle Mayor— y el resto del territorio de ese Distrito Federal no se considerará capital de la República.

Y en referencia al régimen de gobierno, que no sea otro que el que se creare para la metrópoli-capital.

b) El Distrito Capital

Algunos países no federales organizan la capital del estado alrededor de la figura del Distrito Capital cuyo régimen político, fiscal y administrativo es especial y viene determinado por la Constitución y las leyes especiales. En el caso de Colombia, por ejemplo, Santa Fé de Bogotá es capital tanto de la República como del departamento de Cundinamarca y éste "se organiza como Distrito Capital". Este Distrito Capital cuenta con un Consejo Distrital y un Alcalde Mayor —en lugar del Gobernador del Distrito federal como en algunos casos de los estados federales—, electos ambos. El Consejo Distrital es el órgano deliberante que reúne a representantes de diversas "localidades" que, a su vez, cuentan con un junta administradora que se renueva cada tres años y que está integrada por no menos de siete ediles. Junto a los ediles se encuentran los Alcaldes locales quienes son designa-

dos por el Alcalde mayor de una terna que le envía la junta administradora. El Distrito Capital también "puede conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental", siempre que tengan entre sí relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de área metropolitana a los efectos de organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos y si es el caso, prestar en común alguno de ellos, así como ejecutar obras de interés metropolitano. Los municipios circunvecinos que cumplan los requisitos exigidos se incorporarán al Distrito Capital si así lo deciden los ciudadanos que residen en ellos, mediante votación.

3.5.2. La rama ejecutiva del régimen capital

Si lo que perseguimos con la Constituyente es la reforma del Estado para hacerlo más democrático y más participativo, el gobierno del régimen capitalino —bien bajo la denominación de Distrito Federal o Distrito Capital— debe ser un régimen de gobierno autonómico y democrático. En consecuencia, para avanzar hacia más y mejor democracia y hacia una mayor participación, la rama ejecutiva deberá estar representada por un funcionario que será escogido directamente por los electores residentes en la ciudad capital.

En referencia a la denominación de este funcionario, si se conserva la expresión Distrito Federal, será la de Gobernador. Si se opta por la de Distrito Capital, suele utilizarse la expresión Alcalde Mayor, tal como hemos visto que ocurre en Bogotá. Sin embargo, la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana propone se mantenga la primera denominación, la de Gobernador, no sólo por razones de respeto a la tradición, sino porque no habrá diferencia alguna con los otros Gobernadores en cuanto se refiere a su forma de elección, la duración de su mandato, las causales de remoción, las responsabilidades que asuma y el doble carácter como agente del Ejecutivo Nacional y como primera autoridad de gobierno y administración de la entidad Distrital.

13/ Tanto en Ciudad de México, como en Buenos Aires, se crearon órganos legislativos para el Distrito Federal. Así, en la primera, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyos miembros son electos, inició sus labores en 1994 con funciones, entre otras, como la de expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal. En Buenos Aires también empezó a funcionar un

Consejo Deliberante cuyos miembros son igualmente electos. En Bogotá el Concejo Distrital y la Asamblea Departamental de Cundinamarca son los órganos legislativos respectivos del Distrito Capital y del Departamento al que éste pertenece. En París, en cualquiera de su triple nivel de gobierno —el de la Ille de France, el de la concentración parisina central y el de la Ville de París— existe igualmente el organismo deliberativo, legislativo y de control.

3.5.2. La rama legislativa, deliberativa y de control

El hecho de que la ciudad capital sea el asiento de los poderes públicos nacionales no es motivo, ni justifica en forma alguna, que sus habitantes no tengan, a diferencia del resto de los ciudadanos del país, el derecho de elegir a sus propias autoridades, ni hacerse representar en la toma de decisiones y en el posterior control de las mismas. El acceso a la democracia debe ser igual para todos y el camino a transitar libre de obstáculos para unos y otros. El que la composición de la asamblea distrital sea sui generis, o que su forma de elección difiera al de las asambleas estatales, puede discutirse; lo que no parece admisible es que, dentro de un régimen democrático, se impida que se constituya. Pero a más de ello, en todo Estado políticamente descentralizado los órganos estatales y aquellos territoriales que gozan de autonomía deben participar en el ejercicio de la potestad normativa. Así parece estar de acuerdo la doctrina y los ejemplos de lo que ha ocurrido en otros contextos federales o no.¹³

En consecuencia, y a diferencia de la situación que actualmente existe en el Distrito Federal, la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana propone que para la próxima Constitución se prevea que el régimen de gobierno de la ciudad capital cuente con una rama legislativa, deliberativa y de control, cuyos miembros sean votados por los electores de la jurisdicción.

3.5.4. La rama judicial

Como es conocido, la administración de justicia de Venezuela se centralizó a partir de 1945. Sin embargo, también dentro del contexto del "Nuevo Federalismo", se ha venido planteando la hipótesis de descentralizarla.

Al respecto habrá que esperar las conclusiones del debate constituyente para ver si se procede, o no, a descentralizar la administración de justicia. Si ocurriera que se acoge la descentralización, entonces será necesario proveer lo consiguiente para el régimen de la ciudad capital.

3.5.5. El consejo asesor

Es importante garantizar que en la estructura administrativa del ámbito capital existan vínculos efectivos y eficientes con los órganos de administración de los municipios que integran el área de la metrópoli-capital.

Ello podría lograrse a través de la creación de un Consejo Consultivo de gobierno conformado, en principio, por el Gobernador y los distintos Alcaldes de los municipios del área capital. Sería importante la representación de los diferentes sectores

que integran la sociedad. En todo caso, es en la ley respectiva donde se establecería tanto el Consejo, como la forma de integrarse.

3.5.6. Las funciones del gobierno capitalino

El poder dimensionar las acciones del gobierno y de la administración, tanto municipal como del ámbito capitalino, depende en gran medida, de la asignación de responsabilidades que se decida para cada uno de los dos ámbitos de gobierno con respecto a la prestación de ciertos servicios y de sus respectivos componentes.

Como se expuso supra (vid. 3.3.) es importante, además, que la distribución de competencias funcionales se haga, para ciertas materias, servicios o actividad, de forma vertical, es decir, que no se asigne en exclusivo a ningún ámbito, sino que los distintos componentes de aquéllos se distribuyan entre el gobierno capitalino, el municipal e, incluso, el nacional. Este re-dimensionamiento estará relacionado con las capacidades gerenciales (destrezas de orden técnico, económico, financiero y administrativo) requeridas en los distintos ámbitos para manejar los componentes que se les asigne, y con la organización y funcionamiento administrativo necesarios.

En este orden de ideas, la asignación de competencias que tiene que ver con la provisión de un conjunto de bienes y servicios que son "compartidos" por los tres ámbitos de gobierno es quizás, entre todas las competencias atribuibles al ámbito capitalino, las que mayor preocupación causan porque pueden pensarse que merman, o se sobreponen, a las de los municipios. Sin embargo, se pueden dimensionar las funciones del gobierno y de la administración capitalina con relación a los diversos componentes que integran los servicios de la escala metrópoli-capital, por ejemplo, de la forma siguiente:

1) Servicios de agua: a) Aguas limpias: aducción y tratamiento para el abastecimiento de agua, ampliación del sistema de redes, mantenimiento y definición de la política tarifaria; b) Aguas residuales: la creación de redes básicas de recolección de aguas servidas, tratamiento y disposición final de aguas y mantenimiento y ampliación del sistema; y c) Aguas pluviales: creación de la red básica de drenaje y ampliación y mantenimiento del sistema.

2) Servicio de suministro de energía eléctrica: fijación del régimen especial de prestación del servicio y la participación, conjuntamente con los órganos competentes del gobierno nacional, en la política tarifaria.

3) Servicio de aseo: con relación a los desechos sólidos, el establecimiento de los criterios básicos para la prestación del servicio y definición de la política tarifaria.

4) Servicio de parques metropolitanos: con relación a este servicio, creación, ampliación y mantenimiento de los parques recreacionales metropolitanos.

5) Servicio de transporte: establecimiento de los criterios básicos de la prestación del servicio de transporte público, creación y mantenimiento de la infraestructura capitalina de vialidad y de transporte público, incluyendo los terminales y la política tarifaria.

6) Servicio de seguridad pública y protección ciudadana: establecimientos de criterios y mecanismos de conducción de los servicios policiales, creación y mantenimiento de un servicio de defensa civil para atender las situaciones de desastre y establecimiento de un sistema de vigilancia y protección para los corredores estratégicos.

7) Ordenación urbanística y territorial: establecimiento de los diferentes sectores espaciales del ámbito capitalino, de los lineamientos estratégicos para la distribución de la población y de las actividades urbanas, peri-urbanas y vinculadas a la explotación de los recursos naturales, localización de las grandes piezas de infraestructura, definición de los sistemas de servicios de redes, de las áreas protegidas y de los sistemas de áreas verdes y, para concluir, la creación y mantenimiento de un sistema de información urbanística y territorial a escala capitalina.

Estas competencias funcionales relacionadas con componentes de actividades y servicios compartidos con el ámbito municipal, más todas aquellas otras que correspondan a los Gobernadores de estado y a su respectivo cuerpo legislativo, deliberativo y de control de conformidad a la Constitución y a las leyes, serán las que conformarán el definitivo cuadro competencial de las ramas del gobierno del régimen capital.

Con relación al ámbito municipal de gobierno, éste conserva, a su vez, todas las competencias que se consideran, de acuerdo a la Constitución vigente y a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, típicos de los municipios, a saber, cementerios, mercados, ordenación del tránsito de vehículos, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público, espectáculos públicos, promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, etc., y dentro de las materias "compartidas" (agua, energía eléctrica, urbanismo, transporte, etc., es decir, los siete renglones antes descritos) todos los otros componentes de los servicios y actividades no reservados para el ámbito capitalino. Así, por ejemplo, dentro del renglón o servicio agua potable, la distribución, cobro y mantenimiento en la respectiva jurisdicción permanecerán en manos de los correspondientes municipios del área capitalina.

Una última e importante advertencia: dada la posibilidad bastante cierta de que la ciudad de Caracas se integre en un futuro con otros municipios que quedan ubicados fuera de sus límites para conformar la llamada área metropolitana (véase infra, punto 4.), las competencias del ámbito capitalino, tanto del Gobernador como de la Asamblea, referentes a los servicios y actividades "compartidas" con los municipios, deberán delegarse en los órganos correspondientes del gobierno metropolitano que al efecto se creare.

3.5.7. Aspectos financieros

El diseño del esquema de financiamiento del gobierno capitalino es uno de los aspectos cruciales para asegurar su viabilidad. Tres serían los principios que deben guiar el diseño de este esquema:

a) Asignación de recursos en función de las responsabilidades atribuidas a cada uno de los dos ámbitos de gobierno.

b) Cada ámbito debe disponer de fuentes de ingreso propias (las provenientes del situado y la de sus impuestos, tasas o contribuciones, por ejemplo) con independencia para administrarlas y para asignar los montos correspondientes.

c) Los componentes locales de los servicios deberán ser financiados por los municipios, mientras que los componentes correspondientes al ámbito de la metrópoli-capital por el ámbito de gobierno capitalino. En este orden de ideas, cada ámbito recibirá de parte de los usuarios la justa contraprestación por los componentes de los servicios que les corresponda desarrollar.

IV LA METROPOLITANIZACIÓN

4.1. Escala de cobertura y fragmentación política y jurisdiccional

Cuando se aprobó la Constitución de 1961 se pensó que el área metropolitana de Caracas sería aquel espacio que estaba integrado por el Distrito Sucre del estado Miranda. Sin embargo, casi cuarenta años después, el área metropolitana de Ca-

14/ Artículo 11 "... Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal".

racas no puede seguir siendo considerada la misma ya que, de hecho, ahora es la Caracas del Valle Mayor la Capital de la República.

De aquí que, el espacio fuera de lo que es el Valle Mayor, es lo que podemos considerar hoy como área metropolitana de Caracas. En efecto, las innovaciones tecnológicas, especialmente las relacionadas con el transporte y las comunicaciones, han acrecentado la interdependencia entre Caracas y otros núcleos urbanos más alejados y han estimulado el desarrollo de nuevos asentamientos dentro del área de influencia de la capital: en Los Teques, Carrizal, San Antonio y demás poblados situados en los Altos Mirandinos, al suroeste; en los valles del Tuy Medio, al sur; en los valles de Guarenas y Guatire, al este; y en el Litoral Central, al norte; así como en el Junquito y el Junko, al oeste. De ello resulta, entonces, que Caracas no es sólo una metrópoli, sino que a su alrededor se constituye un área cuyos residentes establecen relaciones de diversa naturaleza y participan, como trabajadores o como usuarios, en las actividades de la capital.

De acuerdo con la división político-administrativa vigente, al menos doce jurisdicciones municipales distintas han resultado influidas por la dinámica metropolitana de Caracas, ellas son: Vargas, en el estado Vargas; y Carrizal, Los Salios, Plaza, Zamora, Guaicaipuro, Urdaneta, Lander, Simón Bolívar, Cristóbal Rojas, Paz Castillo e Independencia, todas en el Estado Miranda.

A los efectos de un desarrollo armónico e integrado del territorio y de racionalizar la prestación de los servicios públicos compartidos, también con los distintos municipios del área metropolitana de Caracas y con las autoridades de Miranda y Vargas es necesario coordinar algunas formas de gestión y, si es el caso, el prestar algunos de esos servicios (o de sus componentes) desde y con una sola óptica -la metropolitana-, y/o el ejecutar obras de interés metropolitano.

4.2. Un ámbito metropolitano de gobierno

En este orden de ideas la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana sugiere que en la nueva Constitución se establezcan las bases para que por ley nacional posterior, se organicen el área y el gobierno del ámbito metropolitano.

Sin embargo, es menester una aclaratoria: no basta un reconocimiento constitucional sobre el área metropolitana de Caracas a los efectos de que una ley posterior coordine sus distintas jurisdicciones, tal y como lo expresa la Constitución de 1961¹⁴. Antes bien, frente a las experiencias habidas en nuestras últimas décadas sabemos que la coordinación de jurisdicciones es importante, pero no suficiente (ver supra, 3.2.). Es por ello que se hace imprescindible prever que para el

área metropolitana de Caracas, en la que se despliegan varias jurisdicciones, se conforme un ámbito autónomo de gobierno, de origen y ejercicios democráticos, con capacidad de gestión sobre los componentes de los servicios de escala metropolitana y con recursos fiscales propios para acometer sus tareas.

Dicho de otra forma: la Constitución debe sentar las bases normativas que permitan la creación y organización de una nueva entidad político administrativa de gobierno: la del gobierno metropolitano de Caracas, que sin menoscabo de las jurisdicciones correspondientes a las entidades federales de Vargas, Miranda y Distrito Federal, sean igualmente diferentes a la de los municipios en ellas englobadas. Una ley posterior del Congreso de la República será donde se desarrollarán los principios constitucionales sobre el gobierno metropolitano de Caracas, a saber, su régimen político de carácter democrático, así como los aspectos administrativos y fiscales, al tiempo que garantice que en los órganos políticos metropolitanos de gobierno se encuentre presente una adecuada participación de las respectivas jurisdicciones de la región, y señale la forma de convocar y realizar las consultas populares pertinentes.

4.3. Las competencias metropolitanas

A este nuevo ámbito gubernamental metropolitano le corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado del área metropolitana, la eficiente prestación de los componentes de los servicios de escala metropolitana y la gobernabilidad coherente e integrada del conjunto global. Para ello bastará un número restringido de funciones en cabeza de sus autoridades -únicamente las de naturaleza metropolitana-. Las autoridades municipales, distrital y estatales conservarán, en cambio, toda la gama de sus competencias funcionales, salvo aquellos componentes de servicios que se consideren de naturaleza metropolitana.

4.4. La metropolitanización de otros centros urbanos

El problema metropolitano no es exclusivo de Caracas sino que, hoy por hoy, él interesa al conjunto de las principales ciudades venezolanas; esa es la realidad, cuando menos, para Maracaibo, Barquisimeto, Maracay, San Cristóbal y Barcelona-Puerto la Cruz.

Esto hace aún más imperiosa la necesidad de regular adecuadamente las áreas metropolitanas. La Constitución deberá contener previsiones que consagren las bases, suficientemente flexibles, para la creación de futuras áreas metropolitanas, al igual que algunos principios organizativos básicos para su gobierno, la naturaleza de sus competencias y el origen de sus ingresos.

En el caso de las áreas metropolitanas a crearse dentro de una misma jurisdicción federal, bastará la decisión de la Asamblea Estatal, de conformidad a lo que la Constitución y las leyes establezcan. En el caso de Caracas -o en lo que en el futuro se presentare con iguales características- por estar involucradas distintas jurisdicciones, será menester una decisión del Congreso Nacional.

V PROPUESTAS CONSTITUYENTES

Las previsiones constitucionales que de seguida se señalan, están redactadas como sugerencias y de forma tal que permitan la evolución en el tiempo y su adaptabilidad a las diferentes realidades de la geografía del país. El texto en "cursiva" constituye un añadido a los artículos hoy vigentes, o un nuevo artículo. Las palabras entre paréntesis son simples recursos para identificación. Todos y cada uno de los artículos sobreentienden una forma federalista de Estado que reconoce las autonomías políticas de los diferentes entes territoriales.

Constitución de la República de Venezuela:

Artículo (...):

El territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal (*o Distrito Capital*) y las Dependencias Federales.

Artículo (...):

(Santiago de León de) Caracas es la capital de la República, *como del Distrito Federal (o Distrito Capital)*, y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

El régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Federal (o Distrito Capital) será el que determine esta Constitución y las leyes especiales que a tal efecto se dicten y en las que se dejará a salvo la autonomía municipal.

Artículo (...):

El gobierno y administración de cada estado y *del Distrito Federal (o Distrito Capital)* corresponde a un Gobernador, quien además de jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva jurisdicción.

Artículo (...):

El poder legislativo se ejerce en cada Estado y en el *Distrito Federal (o Distrito Capital)* por una asamblea...

Artículo (...):

Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, el Distrito Federal (o Distrito Capital) podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos. 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.

Artículo (...):

Cuando dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad federada tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como Distritos Metropolitanos. La ley que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecerá sus competencias funcionales y el régimen fiscal. También deberá asegurar que en los órganos de gobierno distrital tengan adecuada participación los respectivos municipios, y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos.

Cumplida la consulta popular, por ley de la Asamblea estatal se definirán los límites del área metropolitana creada, las competencias metropolitanas del (Alcalde Mayor) y del (Consejo Distrital), así como el régimen administrativo y fiscal del Distrito Metropolitano.

Cuando los municipios a constituir un Distrito Metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, se procederá de conformidad a lo pautado para el Distrito Federal (o Distrito Capital).

Disposición Transitoria:

El ámbito territorial de la capital de la República corresponde al espacio que ocupan el Municipio Libertador del Distrito Federal y el de los municipios Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo del Estado Miranda.

Disposición Transitoria:

En tanto no se dicte la ley que crea el área metropolitana de Caracas a que se refiere el artículo (...) de la Constitución, el Gobernador del Distrito Federal ejercerá, además de las competencias que le corresponden como Gobernador, aquellas que se consideran como propias del ámbito metropolitano.

