

Marta VALLMITJANA

## REPENSANDO EL GOBIERNO LOCAL PARTICIPATIVO DE CARACAS METROPOLITANA

### RESUMEN

El camino que recientemente ha desembocado en un nuevo marco institucional para Caracas metropolitana, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, da pie para repensar y analizar las características del proceso.

Aunque la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas aparece en medio de un proceso intensamente político, no contó con el apoyo de líderes políticos suficientemente comprometidos con la idea. Por otra parte, se dejaron de lado principios clave que no sólo guían los debates internacionales sobre la gobernabilidad metropolitana, sino también los estudios preparados para el caso de Caracas metropolitana.

Esta normativa legal, contemplada en la nueva Constitución Bolivariana (Distrito Metropolitano), es percibida por los distintos actores, del ámbito público y de la sociedad civil, con recelo y hasta como una amenaza. En consecuencia, el despegue de esta nueva entidad es un verdadero reto.

Las razones que se avanzan para explicar esta situación son varias. Unas son inherentes a las características intrínsecas de la mayoría de las áreas metropolitanas y de sus marcos institucionales, otras están vinculadas con la ambigüedad que envuelve el papel que le tocaría jugar al ente metropolitano específico de Caracas de acuerdo con la normativa aprobada y, por último, con las circunstancias políticas que rodearon las últimas etapas de un proceso bastante largo y accidentado, que finalmente culminó en la promulgación de la ley en cuestión.

### ABSTRACT

The recently created institutional framework for metropolitan Caracas, the Special Law concerning the Regime of the Metropolitan District of Caracas, induces a reevaluation and analysis of the characteristics of the process.

Although the Special Law concerning the Regime of the Metropolitan District of Caracas emerges in the midst of an intense political process, it did not have the support of political leaders sufficiently committed to the idea. Furthermore, key principles that not only direct international debates on metropolitan governability, but that also guide the investigations set forth for metropolitan Caracas, were laid aside.

This legal standard, contemplated in the new Bolivarian Constitution (Metropolitan District) is looked on with suspicion and perceived as a threat by the different public forces, as well as by those of the civil society. Consequently, the launching of this new entity poses a real challenge.

Several different reasons are expounded in order to explain this situation. Some are inherent to the essential characteristics of the larger part of the metropolitan areas and their institutional frameworks; others are associated with the ambiguity of the role that this specific metropolitan entity would have, according to the approved legal regulations; and lastly, with the political circumstances which surrounded the last phases of a very long and turbulent process which finally concluded in the proclamation of the law at hand.

### Palabras clave

Metropolización, Gobernabilidad, Procesos, Liderazgo, Distrito Metropolitano de Caracas.

### Key-words

Metropolization, Governability, Processes, Leadership, Metropolitan District of Caracas.

Recibido: 06-06-2001  
Aceptado: 19-06-2001

## ■ INTRODUCCIÓN

El camino recorrido por el proceso que ha desembocado en un marco institucional nuevo para Caracas metropolitana, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, da pie para repensar y analizar un proceso que suele ser complejo y que implica el manejo de aspectos urbanísticos, técnicos, políticos, jurídicos y sociales. La narración que se presenta es de un actor que ha participado en este proceso, como académico y profesional del urbanismo, y como coautor de varias propuestas concretas. Es obvio, por lo tanto, que esta narrativa será sesgada, pero no por esto tendría que ser menos valiosa.

La primera parte del artículo presenta un panorama de las interpretaciones, enfoques y argumentaciones que se debaten hoy alrededor del tema de la gobernabilidad, de cómo se la entiende aplicada a las ciudades y en particular a las áreas metropolitanas. Aparte del juicio que hace el articulista, queda abierta al lector la posibilidad de juzgar por sí mismo la trayectoria recorrida, desde su inicio, por el proyecto de un gobierno metropolitano para Caracas Metropolitana, el cual se analiza en la segunda parte.

Aunque la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas aparece en medio de un proceso intensamente político, la necesidad de un arreglo institucional no contó con el apoyo necesario de líderes políticos suficientemente comprometidos con la idea. Por otra parte, quedaron de lado principios generales que aparecen una y otra vez no sólo en los temas y argumentos sobre gobernabilidad metropolitana, sino también en estudios (con documentos publicados) para el caso de Caracas Metropolitana.

Las áreas metropolitanas son distintas en su contenido cultural, económico, político y social y, por tanto, es necesario tener flexibilidad en el abordaje de sus reformas o establecimiento de sus regímenes de gobierno. Este proceso, y así se argumenta en casi toda la literatura sobre la materia, no puede reducirse a una tarea técnica, ni tampoco bastan los instrumentos jurídicos. Hay que tomar en cuenta, en cada caso, los antecedentes o trayectorias institucionales. Los instrumentos legales son útiles para guiar un proceso, para legitimarlo, para establecer objetivos; pero no aseguran, por sí solos, su puesta en marcha.

La normativa legal, recientemente aprobada, es percibida por distintos actores, tanto públicos como aquellos pertenecientes a la propia sociedad civil, con recelo y hasta como una amenaza. En consecuencia, el despegue de esta nueva entidad es un verdadero reto, por condicionantes derivadas de un futuro conflictivo, cuando no incierto.

Las razones que se avanzan para explicar esta situación son varias. Unas son inherentes a las características intrínsecas de la mayoría de las áreas metropolitanas y de sus marcos institucionales, otras están vinculadas con la ambigüedad que envuelve el papel que le tocaría jugar a este ente metropolitano específico, de acuerdo con la normativa aprobada. Por último, también pueden tener influencia las circunstancias políticas particulares que rodearon las últimas etapas de un proceso bastante largo y accidentado que, finalmente, culminó en la promulgación de la ley en cuestión.

## ■ UNA MIRADA A LOS ENFOQUES TEÓRICOS

Casi ningún debate sobre el tema de las áreas metropolitanas se escapa de la tentación de interpretar el tan difundido concepto de *governance* o gobernabilidad. Para algunos se trata sólo de un cambio de nombre para referirse a algo antiguo: formas de gobernar o de gobierno. Algo similar a lo que sucede con términos tales como ambiente o sustentabilidad que al ser tan generales, cada autor se ve en la necesidad de dar sus propias interpretaciones y acotaciones.

Sin embargo, renombrar un término conocido tiene siempre una intención subyacente aunque en apariencia pareciera lo mismo pero con otro nombre. De hecho, y tal como lo apuntan Bevir y Rhodes (2001a), casi todas las interpretaciones sobre *governance*, en realidad, exploran los límites del Estado y tratan de desarrollar una visión más amplia sobre la autoridad del mismo y sobre cómo la ejerce. En general, la idea de *governance* está en explorar las fronteras cambiantes entre el Estado y la sociedad civil.

Es relevante saber por qué, cómo y dónde nace el término *governance* y cómo se extiende hasta convertirse en una suerte de nuevo paradigma bajo el cual se cobija un abanico de interpretaciones y de prácticas, que varían según la tradición política de cada país y según cómo las entiende su élite política y la de su sector público (Bever y Rhodes, 2001a).

Los debates más recientes sobre el desarrollo urbano de las áreas metropolitanas han estado muy vinculados con la gobernabilidad, entendida como los arreglos institucionales para el manejo o gestión eficiente de los mismos y los marcos conceptuales que los sustentan. Éstos pueden involucrar una gama variada de estructuras: la de gobierno y de gestión, desde el punto de vista más tradicional de los términos, es decir, del sistema jurídico que rige la autoridad de gobierno y del sistema burocrático de tipo jerárquico que organiza la administración pública,<sup>1</sup> y también desde el punto de vista de todos aquellos arreglos institucionales y de reforma del sector público concebidos bajo la idea acuñada en los países desarrollados: la nueva gobernabilidad o *governance*.

Bevir y Rhodes (2001b), en una reciente ponencia preparada para un futuro coloquio<sup>2</sup>, plantean, a partir de la experiencia británica, una interpretación alternativa. Su línea de argumentación se sintetiza a continuación.

La actual fascinación con el término *governance* se debería fundamentalmente a las reformas del sector público promovidas por el gobierno neoliberal en Gran Bretaña y USA durante los años 80. Bajo esta óptica el término se entiende como el resultado de un esfuerzo dirigido a aumentar la eficiencia del sector público, a través de la extensión de los mecanismos de mercado, privatización y nueva gerencia.

Estas medidas o reformas estarían enmarcadas dentro de la lógica del mercado, que se postula como el mecanismo óptimo para la asignación de recursos; y por un enfoque sobre la política, enraizado en la teoría racional de decisión. Se esgrimen argumentos como el de la racionalidad de las actuaciones de los actores, según la cual, para alcanzar un objetivo, se

1/ Al respecto Ana Elvira Araujo (1978) da la siguientes definiciones. «Se entiende por gobernar, la tarea que ha de corresponder a una o varias personas constituidas jurídicamente en autoridad con el objetivo de aunar esfuerzos para alcanzar ciertos fines de una determinada sociedad. Se entiende por gestión, la acción y efecto de administrar. Es una tarea subordinada a la de gobernar, dirigida a la preparación y ejecución de las decisiones de la autoridad y al

desenvolvimiento ordinario de los servicios.»

2/ Coloquio "Interpreting Governance: Narratives of Public Sector Reform: A Colloquium", organizado por: The Institute of Governmental Studies (IGS), Universidad de California, Berkeley, marzo 2000.

escoge aquel curso de acción que reporte el mayor nivel de satisfacción, el cual es dado por las funciones de utilidad de los individuos.

Independientemente del contenido o sustrato teórico, las reformas neoliberales condujeron a procesos de privatización, a nuevas técnicas de gerencia, a recortes de personal y a presupuestos austeros. Esto se traducía en la reducción del Estado, la difusión de los mercados en todas las actividades, y en una nueva gerencia pública.

Estas medidas debían contrarrestar las burocracias ineficaces de la administración pública y el peso de impuestos excesivos. Un discurso donde se enfatiza la idea del mercado, la competencia y el proceso de la globalización de la economía donde el avance tecnológico y la movilidad del comercio y del capital financiero habrían creado un mercado mundial, que actuaría como mecanismo de "selección de los más aptos". Por lo tanto, aquellos estados caracterizados por burocracias ineficaces, altos impuestos, regulaciones costosas sobre el sector privado o corporativo sufrirían, inevitablemente, de un proceso de fuga de capitales y de empobrecimiento generalizado. El lema típico de estos planteamientos fue y sigue siendo: "menos gobierno y más *governance*".

Una perspectiva distinta de interpretación, proveniente de las ciencias políticas y basada también en la experiencia británica, sostiene que la visión neoliberal fracasó en el establecimiento de mercados adecuados y debilitó al Estado, por lo que éste ahora actúa como una organización más entre otras tantas, en un sistema de redes conformado para la prestación de servicios.

El Estado ya no detenta una hegemonía de mando y depende más bien de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación. Bevir y Rhodes (2001a) lo resumen en pocas palabras: la gobernabilidad se caracteriza, bajo este enfoque, por una red de instituciones e individuos colaborando juntos y unidos por un pacto de mutua confianza: son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas.

También bajo este enfoque el poder del Estado se diluye. Según la interpretación de los autores, este planteamiento tiene vinculación con la posición institucionalista según la cual el Estado responde a las presiones globales a través de muy diferentes formas, dependiendo de la historia de sus

trayectorias institucionales, siendo el meollo del asunto las diferentes maneras como se entienden las reglas y los códigos y como se reacciona ante ellos en función de sus valores, creencias y objetivos. La política del gobierno laborista, por ejemplo, sigue un discurso, en el caso de los servicios, donde se plantea que éstos deben ser prestados por el sector mejor capacitado para hacerlo, sea éste público, privado, voluntario o fruto de una colaboración entre los mismos. Cada servicio, dependiendo de su naturaleza, puede ser prestado a través del sector público o vía mercado, o de una red de instituciones e individuos.

Estos enfoques, según Bevir y Rhodes, parecieran apoyarse en la idea de una racionalidad que está por encima de todo y que gobernaría tanto las creencias y las preferencias como los códigos de conducta formales, las normas y reglas. Cuando lo interesante, argumentan, es más bien estudiar las concepciones, narrativas, relatos y prácticas que la gente hereda y que constituyen el contexto donde se configuran sus creencias y aparecen sus dilemas al presentarse nuevas creencias. Lo que importa es conocer también cómo Estados con evolución histórica diferente han desembocado en interpretaciones y prácticas de gobernabilidad también diferentes.

Finalmente, suponen que los ciudadanos, teóricamente, tendrían más oportunidades para expresar libremente, de forma más matizada y de manera más continua, sus preferencias, con enfoques de gobernabilidad como los que privilegian las bondades del mercado y minimizan el papel del Estado, o con los que se orientan a la formación de redes de organizaciones, en comparación con las oportunidades restringidas que ofrecen los sistemas electorales o de elección de representantes. Sin embargo, en la práctica no sucede así. Ni las acciones de los individuos se explican sólo a través de racionalidades ni los objetivos que persigue la red de organizaciones apuntan siempre al bien general y, por otra parte, en ambos casos, tanto el control político como la responsabilidad o rendición de cuentas se hace muy difícil.

Concluyen, con un canto utópico, diciendo que el Estado debe influir más que imponer, a través de un marco de conducta y no de reglas rígidas. Algún día el Estado se apoyará menos sobre reglas e imposición de requerimientos y restricciones y más en la conducta ética.

Una interpretación conciliadora sobre gobernabilidad y que goza de amplio consenso es aquella que reconoce el protagonismo activo de tres grandes

actores: el Estado o sector público, el sector privado empresarial y el tercer sector conformado por la sociedad civil organizada. Cada uno de estos actores habrá de cumplir con su cometido específico: un Estado gobernando a favor del bien común, no como único responsable del crecimiento y desarrollo nacional, pero tampoco minimizado al punto de presentarse como una institucionalidad débil, incapaz de corregir rumbos y desequilibrios; un sector productivo dinámico, competitivo y comprometido con las distintas dimensiones de la realidad de sus territorios de actuación; y una sociedad civil con capacidad propositiva y organizada, realista y multiplicadora del desarrollo solidario, canalizadora de beneficios y constructora de densidad social.

Es, por supuesto, una interpretación, que tiene como marco político institucional el sistema democrático, el cual y según las opiniones emitidas en una entrevista a Elías Yáñez (Vázquez Montalbán, 2000), debe regirse por principios tales como el de subsidiariedad, donde el Estado entiende su función, no haciendo todo lo que puede, sino todo lo que no puede hacer la sociedad, pero promoviendo y estimulando al máximo la iniciativa social; la solidaridad, donde el Estado promueve los cauces y las normas que conducen a configurar la solidaridad entre regiones y el sector social, y la tolerancia, que es la disposición a escuchar al adversario y respetar la diferencia.

### **La gobernabilidad vinculada al desarrollo local**

Los autores que tratan el tema de la gobernabilidad vinculada al desarrollo local y a los procesos de urbanización se pronuncian por un reconocimiento de las muy variadas formas que puede adoptar, dependiendo de cada situación y país.

En el caso de la cooperación público-privada y el desarrollo local, Cox (1997) plantea sus objeciones acerca de la Teoría del Régimen Urbano. Esta teoría tiene como objetivo central proveer un marco conceptual para entender las políticas de desarrollo de la economía local. Hace énfasis en la cooperación vista a través de los problemas entre el Estado y el mercado, supone que la eficacia del gobierno local depende en alto grado de la cooperación de los actores no gubernamentales, es decir, de la combinación de la capacidad del Estado con la de los recursos no gubernamentales.

El autor concluye diciendo que la naturaleza de los arreglos o tipos de regímenes que surgen en las diferentes ciudades norteamericanas

estudiadas son más contingentes de lo que supone la teoría. Se desconocen los verdaderos mecanismos de la cooperación, es decir, cuáles son las diferentes formas que permiten garantizar la cooperación público-privada y cuál es el papel del espacio o territorio. El problema principal ha sido el fracaso de teorizar los intereses fundamentales de desarrollo económico local, separándolo de las condiciones de carácter contingente de su realización. En realidad, una de las razones por las cuales la literatura sobre régimen urbano no discute la variedad de mecanismos de gobernabilidad (*governance*) que existen actualmente, es que la cooperación ha sido asumida más que entendida.

Cuando el tema de la gobernabilidad se estudia en el contexto de la metropolización, es común encontrar, en las exposiciones de motivos de las reformas institucionales de distintas áreas metropolitanas, alegatos muy similares, que desembocan, sin embargo, en arreglos diferentes. Esto refuerza la posición de Bevir y Rhodes, en cuanto a que cada sociedad construye sus formas de gobernabilidad dependiendo de las particularidades de sus dilemas y de sus trayectorias institucionales.

### **El proceso de urbanización de las áreas metropolitanas y sus marcos institucionales**

El proceso de urbanización de estas últimas décadas se ha caracterizado por el predominio de grandes áreas metropolitanas concentradoras de población, y con una estructura territorial de ocupación compleja, siendo la más común la policéntrica, es decir, una red de ciudades con una base económica diferenciada de la ciudad central, pero funcionalmente interdependientes.

Esta compleja diversidad exige capacidad para manejar con habilidad las externalidades positivas y negativas a las que estos procesos de urbanización dan origen, y hay consenso en que la mayor restricción para lograrlo es la ausencia de un marco institucional metropolitano acorde con este proceso o, en otras palabras, un marco institucional que genere fórmulas de gobernabilidad idóneas. A medida que las ciudades crecen necesitan marcos institucionales que sean capaces de crear fórmulas para manejar y combatir estos impactos, por medio de políticas, regulaciones, planes y proyectos.

En el mundo de la globalización, las ciudades son vistas como puntos nodales de una red de flujos, donde cobra importancia el posicionamiento

en ella, en función de relaciones de complementariedad y competencia. A esto se le une también otro proceso en marcha, la descentralización política y administrativa del territorio, lo cual conduce al reforzamiento de los gobiernos locales y a la organización de la sociedad civil. Proceso que va ligado a la noción de subsidiariedad, la cual no sólo se refiere a la simple delimitación de los papeles institucionales en el interior del sistema público, basada en la primacía que tiene el poder más próximo al ciudadano para llevar a cabo determinadas funciones, sino significa también una determinada manera de contemplar las relaciones entre el Estado y la sociedad (Longo Martínez, 1998).

A continuación se recorren, en forma sucinta, interpretaciones sobre la gobernabilidad urbana que conforman una amplísima gama de arreglos institucionales. Se analiza así mismo la posición de quienes, aun reconociendo la flexibilidad y variabilidad de las formas de gobierno, postulan sin embargo la necesidad de respetar, como mínimo, ciertos principios generales.

De acuerdo con Pascual i Esteve (1999), se está frente a una sociedad del conocimiento que exige orientar procesos y reorganizar funciones acordes con los nuevos sistemas de producción, y manejar con habilidad los impactos secundarios y terciarios de todo tipo, positivos y negativos. Es urgente, entonces, establecer una estrategia urbana que permita el posicionamiento de la ciudad en el sistema de relaciones funcionales con otras ciudades, la definición de la estructura y dinámica interna del territorio, una opción sobre el desarrollo económico, un posicionamiento sobre el desarrollo social, una opción para la calidad del medio ambiente y un pronunciamiento sobre los intangibles de la conciencia colectiva. De esta manera, se identifican cuatro áreas de intervención: el territorio/ infraestructura, las actividades económicas, la sociedad y el *gobierno*.

Para esta última área es necesario el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, el mejoramiento de la gestión municipal y la creación y formalización de redes con otros territorios. Pascual i Esteve introduce la llamada *gestión relacional*, la cual parte de dos premisas: 1. *La sociedad-red*, (Castells, 2000) "...la estructura social, en las ciudades contemporáneas, se basa en un conjunto de actores económicos, sociales e institucionales (nodos) interconectados, en el que nadie tiene ni la legitimidad ni la exclusividad sobre el desarrollo, puesto que las

responsabilidades son cada vez más descentralizadas y compartidas” y 2. El *interés general* (Crozier, 2000): “Lo más importante para el éxito colectivo será cada vez más la interiorización del interés general por parte de los actores privados de objetivos y medios y no la obediencia a una idea de racionalidad externa definida por una autoridad superior... El problema esencial es saber propiciar el necesario consenso en la elaboración del concepto de interés general”.

Las condicionantes de la gestión relacional son: la emergencia de una nueva configuración de la administración pública, el nuevo papel de lo público y su relación con lo privado, gestión de redes, gestión pública (“hacer a través de otros y promover que los otros hagan”): “gestión pública como macroproceso y plan estratégico como inicio”.

Por otra parte, en el Seminario Internacional sobre Metropolización, celebrado en La Paz en 1999, diferentes autores<sup>3</sup> abordaron el tema de los gobiernos metropolitanos y las alternativas para el manejo de las regiones o áreas metropolitanas. Se desprende de la relatoría (Troche, 1999) que el debate también tuvo por contexto el proceso de metropolización, el cual se enfrentaría, al mismo tiempo, a la globalización de la economía y a sus efectos por un lado, y a la descentralización político-administrativa (la revalorización de los poderes locales y regionales) por el otro.

Se identificaron varios retos a los que se enfrenta el proceso de metropolización, siendo el más importante el de diseñar una forma de organización y gestión óptima para asumir los nuevos roles y desafíos y para generar una cultura sobre el hecho metropolitano que sea capaz de crear un sentir metropolitano-regional de responsabilidad que logre compensar los efectos limitantes de los intereses propios locales.

3/ Seminario Internacional sobre Metropolización, realizado en La Paz, Bolivia, en marzo de 1999. Este evento fue organizado por la Universidad de Toronto (Canadá), en colaboración con la Comisión de Participación Popular del Honorable Senado Nacional, el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra y la Prefectura del Departamento de Santa Cruz (Bolivia), y financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACD). En el

seminario participaron especialistas, investigadores, actores y gestores locales de América Latina y Canadá; entre ellos: Erika Brokmann, Larry Bourne, Michael Cohen, Davis Crombie, Christian Lefevre, Fernando Prado y Jorge Urquidí. Este evento contó con el apoyo de Riadel, que ha colaborado en la socialización de los resultados de la conferencia.

Una de las ponencias más reveladoras y concluyente sobre el tema fue la de Bourne (1999). Después de analizar los diferentes modelos de Norteamérica y Canadá, este autor concluye que son varios los factores que mueven las reorganizaciones institucionales de las más grandes regiones metropolitanas, muchos de los cuales tienen que ver poco con las estructuras u operaciones del gobierno en sí. Analiza los dos modelos polarmente opuestos de gobierno metropolitano, el metropolitano o modelo consolidado y el modelo de base local o fragmentado o descentralizado. Así mismo, presenta su propia versión de algunos de los criterios utilizados por Slack (1997) para evaluar, por lo menos en teoría, diseños alternativos para la estructura de (y las funciones realizadas por) diferentes niveles de gobierno, locales y regionales.

Finalmente concluye argumentando que de todas las experiencias recogidas es posible establecer algunas lecciones aprendidas:

La reorganización de la forma y funciones de las estructuras del gobierno local y regional es invariablemente difícil. Es también un proceso específico de un lugar, dependiente de un contexto e intensamente político. Existen, sin embargo, ciertos principios generales, temas y argumentos que han dado forma al debate casi en todas partes y entre las lecciones aprendidas se resaltan las siguientes:

1. No existe un solo modelo de gobierno participativo, coordinación o suministro de servicios. Los dos modelos opuestos que dominan la bibliografía, el modelo consolidado o Metro y el modelo participativo descentralizado (local) esconden lo que en realidad es un panorama de inmensa diversidad de formas alternativas de gobierno participativo metropolitano.
2. Dados los desafíos que enfrentan las autoridades regionales y los gobiernos metropolitanos, existe un renovado sentido de urgencia sobre la necesidad de reformar el gobierno participativo metropolitano y de un manejo más efectivo del nivel regional, del desarrollo urbano y de la provisión de servicios.
3. Como parte de los procesos de reforma del gobierno metropolitano participativo, existe una clara necesidad de fomentar un “sentido de región” más amplio, que estimule una forma de pensar regional y que cree un sentido de responsabilidad en ese nivel, para compensar los efectos limitantes de los intereses propios locales.

4. Ninguna de las reformas observadas en diferentes regiones metropolitanas hubiera ocurrido sin la firme actuación de niveles superiores de gobierno, sin los esfuerzos extensos para la construcción de coaliciones locales-regionales entre los diferentes actores locales y las comunidades o entre ambos.
5. Las tendencias actuales en el desarrollo urbano conducen característicamente a una mayor descentralización, expansión y progresiva polarización social y hacen que el gobierno participativo metropolitano sea más difícil y más fundamental al mismo tiempo.
6. Las claves para evitar una mayor polarización social e intensas concentraciones de poderes y desfavorecidos son un sistema de fondo común de alcance regional de los ingresos fiscales, y una distribución más equitativa de los bienes y servicios públicos.
7. La fragmentación política es tanto un insumo como un resultado de la polarización social y está directamente vinculada a un paisaje cada vez más disparaje de desarrollo urbano y de cada vez mayores desigualdades en el bienestar económico.
8. Los impactos de las enormes transformaciones sociales y etnoculturales que enfrentan muchas áreas metropolitanas son probablemente atendidos más favorablemente en regiones urbanas menos fragmentadas.
9. Las evaluaciones de eficiencia y de equidad de las diversas funciones desempeñadas por los gobiernos locales y regionales demuestran que ciertas funciones son mejor realizadas por modelos centralizados de gobierno participativo y otras por modelos descentralizados. El desafío, ante quienes establecen políticas, es encontrar el equilibrio correcto.
10. Quienes establecen políticas deben también dar un margen de flexibilidad en el diseño de nuevas estructuras para los gobiernos regionales y especialmente para la provisión de servicios.
11. El contexto urbano es crucial: los modelos de reforma del gobierno urbano y de la provisión de servicios no pueden estar divorciados de la forma, carácter y dinámica territorial del desarrollo urbano en la región que se va a administrar.
12. Todas las partes de una región metropolitana están interconectadas: los suburbios necesitan que las ciudades centrales gocen de buena salud tanto como las ciudades centrales lo requieren de los suburbios.
13. Los ingredientes clave para que sobreviva cualquier autoridad metropolitana, además del componente obvio de legitimidad política, son que tenga un cierto grado de autonomía fiscal, una amplia gama de

funciones y suficiente cobertura geográfica.

14. Ante los desafíos planteados por una competencia global incrementada, serias limitaciones fiscales, polarización social cada vez mayor y enormes transformaciones sociales en proceso en la mayoría de las áreas metropolitanas, argüimos aquí que *el modelo consolidado de gobierno participativo es probablemente el modelo organizacional más apropiado* (destacado nuestro).

El panorama de los ejemplos prácticos es variado. Casi todas las áreas metropolitanas en Norteamérica (USA y Canadá) tienen alguna forma de autoridad en el nivel metropolitano. Existen tantos modelos como casos. Todos ellos se mueven entre los dos modelos, el consolidado o metropolitano (caso de Toronto) y el modelo local descentralizado. Modelos que van de una anexión directa de aquellas regiones con procesos recientes de urbanización, a la fusión de municipios más pequeños en autoridades regionales, hasta no hacer nada.

Entre esta serie de modalidades de arreglos están, por ejemplo, el modelo regional de dos niveles (se mantiene el municipal), donde las autoridades locales regionales conformadas por municipios se asocian de forma voluntaria para la prestación de algún servicio; están las asociaciones formales de *joint venture* entre gobiernos locales y entes públicos y privados para determinados servicios "fuertes"; y están los casos centralizadores, donde parte de la responsabilidad de la provisión de los servicios se traslada a la provincia (Canadá) o a los condados (EE.UU.) o a los estados (Australia).

Ejemplos de autoridades metropolitanas en EE.UU. con real poder y autonomía son: Seattle, Portland y Minneapolis-St. Paul. Portland tiene un ente regional coordinador llamado Consejo Metropolitano que comprende 29 ciudades y tres condados y es un cuerpo elegido. Dispone de uno de los cuerpos de planificación y reglamentos más fuertes del país y se le reconocen varios éxitos como el de haber impuesto un límite al crecimiento territorial (Bourne, 1999).

El caso más representativo de gobierno participativo metropolitano de Canadá es el de Toronto metropolitano, vigente desde 1953. Consta de una federación de 12 municipios donde Metro garantiza los servicios de agua,

alcantarillado, transporte público y escuelas de dimensión regional. Actualmente adolece de problemas por no haber previsto un suficiente alcance territorial de gobierno (Bourne, 1999).

En el caso europeo -el italiano o el inglés, por ejemplo- la introducción de los gobiernos metropolitanos se hizo de forma autoritaria y con un enfoque rígido sin tomar en cuenta las particularidades locales. Ha sido una larga historia de fracasos con raras excepciones: Londres y Bologna (Lefevre, 1999).

Actualmente prevalece en Europa la idea inglesa de la creación de agencias de desarrollo regional, es decir, la de promover regiones con las áreas metropolitanas incluidas, lo cual no niega la idea de que éstas no puedan competir por un lugar en las políticas nacionales e internacionales.

De acuerdo con Lefevre, las nuevas élites urbanas metropolitanas están abriendo el sistema para nuevos actores, un movimiento que es muy necesario, dado el reto que significa alcanzar su legitimidad, pero existen riesgos. Aparentemente, las áreas metropolitanas como entidades políticas y el propio concepto metropolitano en general no tienen identidad, no generan en la población sentimientos de pertenencia, particularmente cuando se las compara con la identidad de otros entes como es el municipio.

Lefevre también alerta, como Bourne, acerca de las lecciones que se deben aprender de las experiencias estudiadas:

- El establecimiento de gobiernos metropolitanos es un proceso que no puede reducirse a una tarea técnica, es un proceso complicado que no puede realizarse mediante instrumentos solamente jurídicos, porque se trata de un proceso político y social que transforma el sistema institucional de un país y consecuentemente el lugar geométrico del poder político.
- En un contexto de globalización en que los estados tienen que cambiar la concepción de su papel social, de regulador y administrador, a uno activador, es decir, proactivo, es esencial contrarrestar la valoración negativa que las áreas metropolitanas reciben de los demás entes territoriales, al percibir las como competidores económicos y políticos.
- Es un proceso conflictivo que debe ser moldeado por ingredientes específicos como la flexibilidad de su enfoque, ya que todas las áreas

metropolitanas son distintas en su contenido económico, político social y cultural. Los instrumentos legales son útiles para guiar un proceso, para establecer objetivos, pero insuficientes para iniciarlos e impulsarlos.

- Es necesario un liderazgo político: un líder político o un grupo líder que pueda encaminar el proceso a pesar de los obstáculos aparentes. En todos los casos son necesarias leyes para que legitimen el proceso (financiamiento específico, subsidios, territorialización de políticas estatales, etc.). Deben ser gobiernos fuertes, es decir, socialmente legítimos.

A estas “lecciones” o “alertas”, sin duda pertinentes, habría que añadir otras consideraciones que debieran actuar como principios directores y generadores de cualquier reforma institucional.

En primer lugar, no se puede obviar la importancia que tiene disponer de un marco institucional pertinente, es decir, de unas reglas de juego tanto formales como informales que permitan interiorizar el “interés general”.

Tal como se menciona anteriormente, hay una variedad de arreglos institucionales para la gobernabilidad de las áreas metropolitanas y una enorme flexibilidad en los enfoques, al punto de que en el caso del modelo descentralizado éste puede estar conformado por una constelación de múltiples convenios, asociaciones y arreglos, entre el sector público y la sociedad civil, o entre distintas organizaciones del sector público. Los planteamientos de Castells sobre “la sociedad-red” es un camino deseable, pero poco viable si no se cuenta con el consenso sobre un conjunto mínimo de reglas de juego.

En segundo lugar, las dificultades que conlleva el proceso de formación de gobiernos metropolitanos, y los fracasos, se deben fundamentalmente a que las soluciones institucionales creadas olvidan, de partida, la finalidad esencial de los marcos institucionales.

Según North (1990), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea político-social o económico, y reducen la incertidumbre porque proporcionan una estructura a la vida diaria. Las instituciones pueden ser formales, es decir, normas escritas, e informales, como los códigos de

conducta. Si son violadas se aplicará el castigo corrector, por lo que una parte esencial a evaluar en tales normas y códigos, son los costos que implican el seguimiento de las violaciones y la aplicación de los castigos.

Por otra parte, están las organizaciones y los organismos (cuerpos políticos como los partidos, el senado, el cabildo; cuerpos económicos como las empresas, sindicatos, cooperativas; órganos sociales como iglesias, clubes; órganos educativos como escuelas, universidades) que también proporcionan una estructura a la interacción humana, que se crea como consecuencia del marco institucional vigente. North hace una analogía con el juego deportivo: "El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará, pero el objetivo del equipo es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias".

Modelar los organismos, continúa diciendo North, es analizar las estructuras de gobierno. Las capacidades y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo, y cuáles organismos nacerán y cuáles evolucionarán son hechos determinados por el marco institucional.

Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, se alteran las instituciones.

Es crucial, por lo tanto, que las instituciones (reglas de juego) conformen una estructura estimulante que permita el entrelazamiento con las organizaciones que se van a crear y que van a evolucionar al amparo de ese marco institucional. "Así, pues, las limitaciones institucionales formales e informales dan como resultado organismos particulares de cambio que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco y que, por consiguiente, dependen de él" (North, 1990:19).

## ■ EL GOBIERNO DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

A continuación se hace un análisis del accidentado curso o camino seguido por las diversas iniciativas que desembocaron en la Ley Especial sobre el

Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y se presenta el dilema histórico institucional que enfrenta este nuevo ente.

El municipio en Venezuela, a lo largo de su historia, ha sufrido períodos muy dinámicos y otros de estancamiento y pérdida de peso institucional. El cabildo había sido la institución más dinámica del período colonial, y pierde la mayor parte de su peso económico, político y social a partir de la Independencia. Las necesidades de integrar el país, de crear la nacionalidad e implantar el Estado, llevaron a los primeros gobernantes republicanos a vulnerar las instituciones y las tendencias disgregadoras, entre las que se encontraba el localismo municipal (Vallmitjana *et al.*, 1994). Durante el siglo XIX se argumenta en pro del grado de autonomía provincial sin considerar a la célula básica que había sido el municipio.

Después del gobierno de Falcón, la federación pasa a ser una ficción demagógica por cuanto se consolida un sistema central, auspiciado por la autocracia guzmancista, para terminar en la práctica en el más absoluto centralismo. Paradójicamente, con las constituciones gomecistas es cuando el municipio retoma una importancia formal, quizás porque el poder personal de Gómez era de tal magnitud que ya no consideraba peligroso el poder local. Dentro de las formas de gobernar de la autocracia gomecista estaba la de no crear centros regionales especialmente poderosos y así se encuentra que, desde el siglo XIX pero con mayor fuerza con Gómez, la policía tiene un carácter eminentemente municipal; posiblemente con la intención de no dar demasiado poder paramilitar a los presidentes de estado. Esta situación se mantiene hasta entrado el período democrático. Posteriormente, a finales del siglo XX, con el objetivo de darle contenido al sistema federal de la república, se inicia el proceso de descentralización y transferencia de competencias, donde los entes receptores son los estados.

Las actuales autoridades del área metropolitana de la ciudad capital van a tener que enfrentarse y manejar varios tipos de tensiones, entre las que se encuentran estas tradicionales tendencias que han estado siempre presentes. Es decir, las viejas corrientes encontradas del centralismo y la descentralización o, en otras palabras, entre federalismo y centralismo, pero en el nuevo contexto de un proceso de descentralización, donde se han favorecido los estados y se han desestimado los municipios. Proceso en el que irrumpe, ahora, esta nueva entidad territorial de escala metropolitana.

Se trata de un arreglo institucional de extrema ambigüedad, que coloca la nueva entidad ante las demás entidades político-territoriales, en un escenario donde aquella se percibe como un atropello a los intereses de estas últimas. Lo cual no deja de ser una situación por demás difícil, si se quiere poner en marcha, de forma conjunta, un proyecto compartido de ciudad.

### Un poco de historia

Como inicio de la historia de este proceso, se ha seleccionado el estudio realizado y publicado por la Copre-PNUD (Vallmitjana *et al.*, 1993), por dos razones: en primer lugar, porque quien lo promueve es un organismo del Estado, siendo la primera vez que se manifiesta como una voluntad política del ámbito nacional (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) la necesidad de liderar una revisión del marco institucional de un gobierno local para la Caracas metropolitana<sup>4</sup>.

En segundo lugar, el estudio en cuestión es posteriormente retomado por la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana<sup>5</sup> en el año 1997, cuando inicia la elaboración de un conjunto de "documentos base" para cada uno de los cinco temas críticos<sup>6</sup> que se detectaron durante las numerosas reuniones, foros y mesas de trabajo que se organizaron, con una numerosa participación de actores, en consonancia con el método de la planificación estratégica. Al finalizar los debates la estrategia central que se perfiló como requisito indispensable para abordar cualquier otro tema crítico fue la gobernabilidad metropolitana entendida como un conjunto de reformas constitucionales y de arreglos institucionales.

En efecto, en 1998 la Fundación encomienda, al equipo que había realizado el estudio para la Copre, la actualización del mismo. Vale la pena mencionar que en 1993 el estado Vargas no existía.

Posteriormente, se elabora una nueva versión que culmina con una propuesta constitucional, la cual es enviada a la ANC.<sup>7</sup> Sin embargo, tanto en la nueva Constitución Bolivariana, como en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas que se aprueba, se manejan concepciones algo alejadas de los planteamientos iniciales de la Copre y de los que postulaba la misma Fundación, por lo que esta última prepara oportunamente varios documentos que analizan los problemas inherentes a los textos normativos aprobados y a sus sustentos conceptuales.

En las elecciones del año 2000 se elige al alcalde metropolitano, momento a partir del cual comienzan a darse circunstancias no fáciles que apuntan hacia un futuro lleno de dificultades, provenientes de malentendidos entre las autoridades metropolitanas, estatales, municipales y nacionales.

En un documento de la Fundación del Plan Estratégico Caracas Metropolitana (2000), se puntualizan las reservas y se alerta sobre el tema del Distrito Metropolitano, diciendo que éste "... no puede convertirse en un asunto confuso o ambiguo donde por falta de bases conceptuales sólidas y coherentes, más que contribuir con la gobernabilidad de Caracas constituyan, *per se*, un serio obstáculo para su realización. La evaluación hecha al texto constitucional y a la propia Ley refleja que el medio para alcanzar la gobernabilidad, el Distrito Metropolitano, tal como lo concibe la Ley deja de ser percibido como un instrumento igualmente favorable a todos los actores que participan en su conformación: los municipios, el Distrito Capital y el Estado Miranda. Unos y otros sufren el asalto de su autonomía y de sus competencias por lo que no es ilógico concluir que intentarán tarde o temprano, iniciativas de defensa ante la acometida metropolitana con lo que la ingobernabilidad se hará presente y el desarrollo armónico e integral de la ciudad no se logrará".

4/ Vale la pena aclarar que a este estudio no sólo le precedieron otros trabajos valiosos sino también textos normativos como la Ley Orgánica del Régimen Municipal que ya contemplaba la figura del distrito metropolitano, nunca materializada. Como también estaban las experiencias de varios arreglos institucionales (mancomunidades) para el manejo y gestión de ciertos servicios. De hecho, el estudio mencionado recoge y analiza todos estos antecedentes.

5/ En 1995, instituciones públicas y privadas comprometidas con el futuro de la ciudad constituyeron la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, con la misión de promover y coordinar un proceso de planificación estratégica urbana, dirigido a conseguir en el mediano y largo plazo la identificación de una estrategia urbana, el desarrollo de la cooperación pública-privada, el establecimiento de un importante debate de reflexión pública sobre los problemas de la

ciudad y la definición de una estrategia global e integral de la ciudad.

6/ Los cinco temas son: Gobernabilidad metropolitana, Servicios públicos, Integración social, Economía urbana y Seguridad ciudadana.

7/ En 1999, el Consejo Directivo de la Fundación, aprovechando la oportunidad de la Asamblea Nacional Constituyente, designa una comisión

técnica dirigida por el Secretario Ejecutivo, economista Carlos Torrealba Rangel, e integrada por los expertos en diferentes temas urbanos y constitucionales, doctores María de los Ángeles Delfino (coordinadora técnica), Marta Vallmitjana, Marco Negrón, Víctor Fossi, Sonia Barrios, Alberto Lizaralde y Gregorio Tobía, con la misión de elaborar las propuestas constitucionales para el establecimiento de un nuevo régimen de gobierno para Caracas.

Es oportuno recordar aquí la pertinencia de las tesis de North cuando sostiene que la finalidad de los marcos institucionales es la de estimular el desarrollo exitoso de los organismos u organizaciones que nacen a su amparo.

A continuación se presentan las características más resaltantes de tres propuestas de gobierno metropolitano y sus perspectivas. Las dos primeras fueron el foco de los debates mencionados, y la última, la que finalmente aprueba la Asamblea Nacional Constituyente.

### **La propuesta de la COPRE, 1993. Un proceso liderado por el Estado**

Este estudio de gobierno metropolitano para Caracas realizado por la Copre (1993) no concluye en un articulado o texto normativo específico. Su énfasis está centrado en la elaboración y evaluación de diferentes escenarios conceptuales para la creación posterior de una base jurídica para el establecimiento de un gobierno local metropolitano. Aun cuando se introduce la necesidad de dar una solución jurídica a la condición de capitalidad de Caracas, el énfasis fundamental del estudio se centra en dar una respuesta a la gobernabilidad metropolitana.

Las premisas o consideraciones fundamentales del estudio se sintetizan en los siguientes puntos:

- La administración de las ciudades está asociada con las funciones de los gobiernos locales, es decir, con la provisión de bienes y servicios, el control y evolución de la estructura espacial y funcional de las actividades urbanas, la función de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y la de promover la participación de los distintos actores urbanos en las decisiones.

Por lo tanto, un gobierno local debe lograr:

- Una mayor racionalidad (económica, técnica) y eficiencia en la creación y la operación de los servicios de escala metropolitana.
- La reducción de las desigualdades en la distribución de cargas y beneficios entre habitantes del sistema metropolitano.
- El ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación de los diferentes actores en los asuntos de interés local.
- La aplicación de mecanismos que permitan las asociaciones o arreglos estratégicos de carácter público-privado para la puesta en marcha de los proyectos urbanos de cierta envergadura.

El estudio toma partido por un gobierno local fuerte, aunque no autoritario, de dos niveles, uno metropolitano con un número limitado de funciones y con jurisdicción sobre el territorio metropolitano; y otro municipal para cada circunscripción que retenga sus competencias en las demás funciones de escala local.

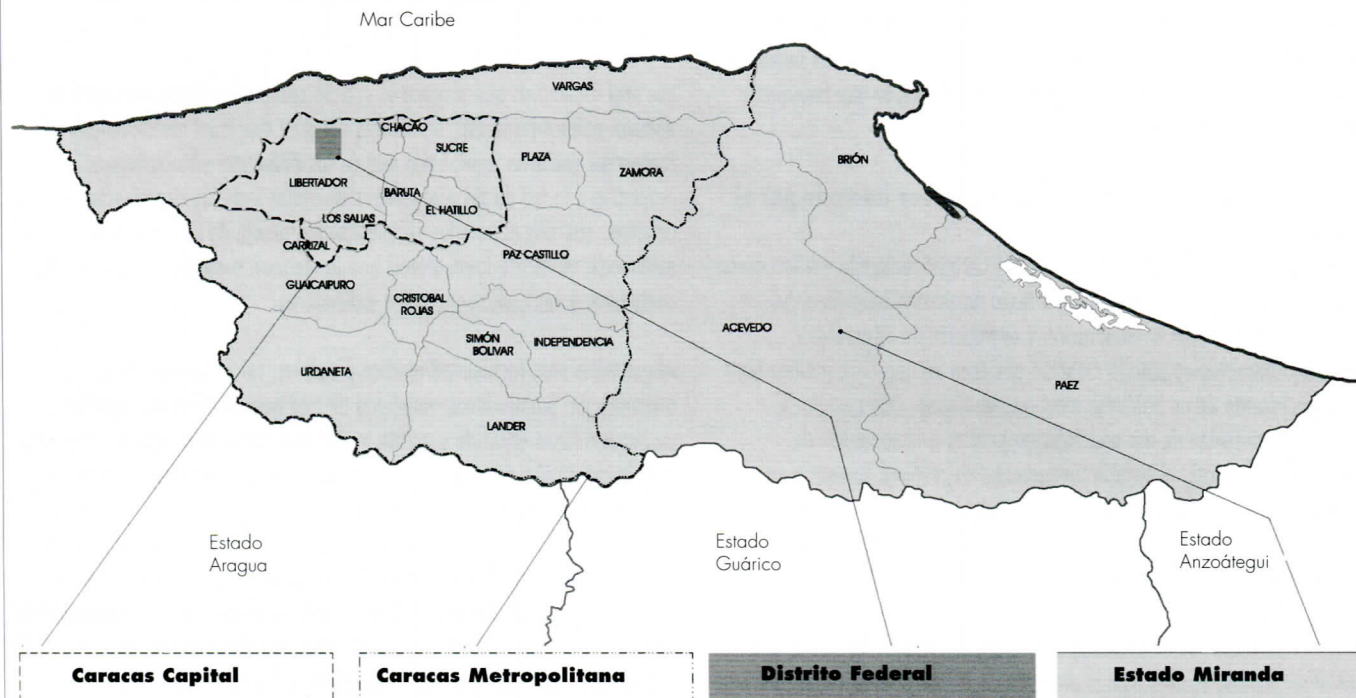
Los seis escenarios que plantea el estudio combinan alternativas para la división político-territorial, los límites del área funcional metropolitana y las formas de gobierno local. Cada una de las diferentes alternativas es analizada a la luz de los problemas detectados y de las experiencias pasadas. Los seis escenarios se evalúan por medio de un modelo de evaluación multicriterio-multinivel que maneja un conjunto de criterios de evaluación y sus correspondientes indicadores.

Los criterios son: factibilidad jurídica y política, reforzamiento de la presencia del ámbito local, viabilidad de una gestión eficiente, viabilidad de un manejo fiscal eficiente y escala territorial óptima de operación necesaria para la prestación del conjunto de funciones de administración urbana de escala metropolitana.

Uno de los escenarios "deja las cosas como están" y los cinco restantes tienen en común el plantear un tipo de ente local que goza de personalidad jurídica pública, con derechos y obligaciones, autoridades propias con capacidad de ejercer funciones de carácter legislativo, administrativo, financiero y tributario, y dentro del contexto de la autonomía municipal. Es decir, se trata del modelo metropolitano consolidado local, de dos niveles, el metropolitano y el municipal. Las variaciones de los escenarios se dan por los alcances territoriales tanto del área metropolitana, como el Distrito Federal. Las competencias metropolitanas y los aspectos financieros son tratados de forma similar en los cinco escenarios.

El estudio termina con un conjunto de recomendaciones con respecto a: los estudios particulares como requisitos ineludibles para la definición de las modificaciones necesarias del texto constitucional y para el texto normativo de la creación del distrito metropolitano; los esquemas financieros; las competencias metropolitanas; la organización política; y la consulta ampliada indispensable en caso de adoptar cualquiera de los escenarios estudiados u otro que surgiera como combinación de los mismos.

**GRÁFICO 1**  
PROPUESTA COPRE PNUD/1993



**Caracas Capital**

**Ambito Territorial**

Área conurbada el Valle Mayor  
Municipios Libertador, Baruta, Chacao,  
El Hatillo y Sucre.

**Marco Institucional**

Por definir.

**Caracas Metropolitana**

**Ámbito Territorial**

El Valle Mayor y los Municipios  
Vargas, Plaza, Zamora, Los Sallas,  
Carrizal, Guacaipuro, Urdaneta,  
Cristóbal Rojas, Paz Castillo y Lander.

**Marco Institucional**

Gobierno Local Metropolitano  
participativo, de dos niveles, el  
Metropolitano y el Municipal con  
funciones restringidas referidas a los  
componentes metropolitanos de los  
servicios.  
Un órgano ejecutivo presidido por un  
alcalde metropolitano y el órgano  
legislativo conformado por un cabildo  
metropolitano, elegidos democrática-  
mente.

**Distrito Federal**

**Ambito Territorial**

Reducido a varias parroquias, sede de  
los poderes nacionales.

**Marco Institucional**

Delegación del gobierno nacional.  
Organos ejecutivos y legislativos, por  
definir.

**Estado Miranda**

**Ambito Territorial**

La región Capital menos la pequeña  
porción que resta del Distrito Federal  
una vez reducido.

**Marco Institucional**

Un órgano ejecutivo presidido por un  
gobernador y el órgano legislativo  
conformado por una asamblea  
legislativa, elegidos  
democráticamente.

El gráfico 1 muestra uno de los cinco escenarios, favorecido por la evaluación realizada en el estudio (Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 1998). Éste contempla para el territorio metropolitano un área geográfica bastante extendida porque se asume que el cambio de escala de los servicios urbanos, aparte del problema financiero, es contradictorio con la fragmentación administrativa que caracteriza al sistema metropolitano de Caracas. Ninguna de las jurisdicciones municipales que forman parte del área metropolitana tiene competencia por sí sola para planificar, invertir o administrar a escala metropolitana.

Es necesario diseñar y operar los sistemas de suministro de ciertos servicios con criterios unitarios, porque se trata, en realidad, de un mismo sistema metropolitano. Además, la escala de cobertura y la tecnología específica de los servicios puede requerir que algunos de los componentes del sistema correspondiente estén situados en jurisdicciones administrativas diferentes de aquellas en las cuales se localiza el consumo, situación esta que ha fortalecido los argumentos a favor de la intervención de entes administrativos situados en ámbitos no municipales de gobierno. Además, en las áreas centrales es necesario proveer espacio y edificación para equipamientos colectivos de escala metropolitana, a la par que aparecen zonas decadentes y los problemas de seguridad se multiplican.

Las ventajas de esta propuesta en términos territoriales estriba en los límites funcionales planteados para el distrito metropolitano. En todas las alternativas, éstos quedan siempre circunscritos a un mismo estado (Miranda). Al quedar el Distrito Federal (DF) reducido a un espacio simbólico, como sede de los poderes nacionales y como capital, permite la cesión del territorio restante al estado Miranda. No hay que olvidar que el estado Vargas todavía no había sido creado.

La posible resistencia política que hubiera podido ocasionar esta propuesta o escenario, por la casi eliminación del DF, de la cual se alerta en el estudio, resultó ser infundada, como se demostró posteriormente. La actual ley elimina el DF y no ha habido objeción alguna por parte ni de políticos ni del colectivo caraqueño, posiblemente porque el DF no era una colectividad territorial como las demás, sino una especie de delegación del poder nacional en un determinado espacio y con un gobernador no elegido. No fue así cuando el estado Miranda, a la luz de otros escenarios que se analizan más adelante, vio amenazada su integridad territorial. Otra ventaja que ofrecía la propuesta era la posibilidad

de definir, al interior del estado Miranda, una región metropolitana y un área metropolitana, sin fraccionamientos político-territoriales.

### **Un proceso abortado**

El problema más grave que acusó el proceso, que debía iniciarse para la puesta en práctica de cualquiera de los escenarios planteados por el estudio, fue la extraordinaria "inestabilidad política" causada por los dos frustrados golpes de estado de 1992, la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993 y la provisionalidad del gobierno de Ramón J. Velásquez, cuyo objetivo declarado fue el de llegar a las elecciones de diciembre de ese año. La directiva de la Copre, que lideraba el proyecto, había iniciado una serie de consultas que se vieron muy pronto truncadas.

Durante el período 1994-99, la gobernabilidad metropolitana no fue realmente considerada un proyecto estratégico para el país. Salvo raras excepciones, como el caso del interés que mostraron algunos miembros del Congreso Nacional involucrados en la revisión de la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Régimen Municipal, y el de las nuevas autoridades de la Copre, que de alguna manera retoman la discusión, se puede decir que las propuestas del estudio no recibieron el debido apoyo político, al punto de que se crea el estado Vargas, con lo cual se invalida una de las mayores potencialidades que presentaban los escenarios inicialmente estudiados, la de minimizar la fragmentación administrativa del sistema metropolitano. La medida de la creación del estado Vargas fue vista por muchos como una maniobra política electoral.

Indudablemente, lo relatado no es nada nuevo. Por el contrario, es muy común del quehacer político de este país: la fragilidad de los acuerdos que se logran entre los distintos organismos involucrados, sobre proyectos de cierto interés nacional como es, por ejemplo, el de la gobernabilidad metropolitana de Caracas y de las áreas metropolitanas del resto del país (enmarcado en el proceso de descentralización en marcha). Es usual que durante los procesos de negociación y de discusión generalmente no se alcancen verdaderos acuerdos institucionales, sino más bien compromisos con los individuos que en un momento dado son portavoces de algún organismo, compromisos que luego no se concretan.

Esta falta de capacidad o, si se quiere, de cultura política y fuerza instrumental para asumir los compromisos de largo alcance, suele aparecer

con cierta frecuencia durante la administración de un mismo gobierno, lo que trae como efecto la no continuidad de proyectos importantes. La situación empeora, como es natural, si hay cambios de gobierno (salvo raras excepciones como la del Metro de Caracas). No hay que olvidar que tampoco se cuenta con el apoyo de una sociedad civil organizada, que pudiera presionar por la continuidad de los acuerdos en torno a determinados proyectos. Es reconocida su debilidad y pasividad.

Si bien el equipo de profesionales que elaboró la propuesta manejó las variables técnicas correctamente, y alertó sobre las posibles resistencias de tipo político y de la necesidad de una consulta ampliada, en la realidad, la falta de un liderazgo político que encaminara todo el proceso hizo que la propuesta quedara engavetada por unos cuantos años.

### **La propuesta de la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 2000. Un proceso desde la base**

En 1998, cuatro años después de haberse dado la iniciativa de la Copre, la Fundación del Plan Estratégico Caracas Metropolitana, tal como se menciona más arriba, retoma dicho estudio, lo adecua a las nuevas circunstancias y lo somete a una amplia consulta.

El documento base (Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 1998) que se prepara hace hincapié, de nuevo, en la necesidad de profundizar -a través de proyectos concretos que debían contratarse con especialistas, para los que en efecto se preparan unos términos de referencia- en un conjunto de aspectos clave: los jurídicos, los administrativos (la estructura administrativa de los órganos de gobierno), los competenciales (las funciones de administración local); y aspectos financieros tales como: la determinación de los costos y gastos del nivel metropolitano de gobierno, es decir, las estimaciones de los recursos requeridos para cumplir con las funciones metropolitanas y la de los costos de inversión y funcionamiento de la organización de ese ámbito de gobierno, tomando en cuenta las competencias o funciones asignadas tanto en el nivel metropolitano como en el municipal; las fuentes de ingresos y el balance entre ingresos y egresos, con indicación de otras fuentes complementarias de financiamiento para cubrir posibles insuficiencias.

Así mismo, el documento en cuestión introduce, como escenario territorial para la discusión, un área metropolitana que cubre la subregión capital (el

valle mayor y sus valles tributarios, los municipios del Tuy Medio, Guarenas, Guatire y el estado Vargas, todavía no creado).

Los numerosos debates que se dieron no pudieron cubrir todos los temas que contenía el documento base; de hecho, en torno a la propuesta la discusión estuvo sesgada hacia temas tales como el alcance territorial del área metropolitana y la estructura administrativa de los órganos de gobierno. Por este motivo, la Fundación le solicita al equipo responsable por el documento base anexar al mismo un conjunto de reflexiones, que sirvieran de soporte para la nueva propuesta que es luego enviada a la AN.

En estas reflexiones se reitera, con énfasis, la necesidad de profundizar en una serie de temas cruciales, tales como el dimensionamiento de las acciones del gobierno y de la administración, tanto municipal como metropolitana, por tener que ver con la prestación de ciertos servicios y con sus respectivos componentes, y por depender, en gran medida, de la asignación de responsabilidades que se fijen para los dos niveles de gobierno local. Este dimensionamiento estará también relacionado con las capacidades gerenciales (destrezas de orden técnico, económico, financiero y administrativo) requeridas en ambos niveles (municipal y metropolitano) para manejar las funciones que se les asignen.

Sobre las dos posturas detectadas en las consultas sobre el ámbito territorial idóneo para el ente metropolitano, el documento recoge las argumentaciones a favor y en contra de ambas.

La primera sostiene que el área funcional debe ser aquella ocupada por toda la subregión metropolitana antes mencionada, porque es la que permite alcanzar economías de escala, y prever y controlar los efectos más allá de la ciudad conurbada. Por lo tanto, quedarían bajo la competencia del ente metropolitano y del nacional, para algunos casos muy específicos, ciertos componentes de los llamados servicios fuertes (abastecimiento de agua, disposición de aguas residuales, suministro de energía eléctrica, disposición de residuos sólidos, drenaje de aguas pluviales y transporte) la planificación urbana; la creación y conservación de áreas protegidas y recreacionales; la seguridad pública y protección ciudadana.

La segunda defiende que el área metropolitana debiera ser aquella ocupada sólo por los actuales municipios del valle de Caracas y sus valles tributarios,

alegando que es una escala más manejable y corresponde al área realmente conurbada de Caracas. En la discusión surgió la propuesta de un ámbito regional (estado) para el manejo de la escala regional metropolitana.

Con respecto a esta última posición, dado que resultó la postura que tuvo más apoyo, el documento registra la discusión que se dio sobre la necesidad de tomar las previsiones, en caso de materializarse esta opción, para que el ámbito nacional o regional se responsabilizara de todos aquellos componentes que, aun perteneciendo a los servicios que se prestarían al área metropolitana de Caracas, estuvieran ubicados fuera del territorio metropolitano.

Con respecto a los aspectos jurídicos, el documento, además de recalcar la necesidad de una enmienda constitucional, apunta el hecho de que si bien en las discusiones se señaló la mayor ductilidad de la variable jurídica frente a las otras, en la medida en que a la estructura normativa pareciera relativamente fácil introducir cambios, ello tampoco puede conducir a la errónea apreciación de que cualquier decisión puede ser adoptada con sólo reformar una ley, bastando para ello el lograr coyunturalmente una mayoría parlamentaria. El documento puntualiza (Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 1998): “En una materia tan delicada como la que tenemos entre manos, en la que confluyen normas establecidas en instrumentos de diferente grado, partiendo de las constitucionales, no es aconsejable proceder a reformas aisladas e inconexas, que posiblemente introducirán desajustes indeseables en el conjunto”.

El otro tema crucial que también se recalca es la necesidad de contemplar en la reforma constitucional dos aspectos fundamentales de la problemática

8/ Durante el período de redacción de la nueva Constitución se publicaron varias entrevistas de opinión sobre el tema y se conocieron algunas propuestas y proyectos de ley para el Distrito Capital, como el del asambleísta Guillermo García Ponce.

institucional de Caracas: la capitalidad y la metropolización. Con respecto al primer punto se recomienda reexaminar seriamente el papel del DF, en tanto entidad federal de carácter especial, tradicionalmente ligada a la capital de la República. Con respecto al segundo, se sugiere que la reforma constitucional tenga previsiones que consagren de una manera más integral y precisa la entidad que cubra el ámbito metropolitano, ya que el tema rebasa el caso de Caracas. En particular el texto constitucional tendría que permitir que la entidad local metropolitana sea titular de competencias públicas, así como que pueda contar con ingresos de origen tributario, sin que ello pudiera ser considerado luego como una invasión a las competencias municipales o una apropiación indebida de los tributos municipales.

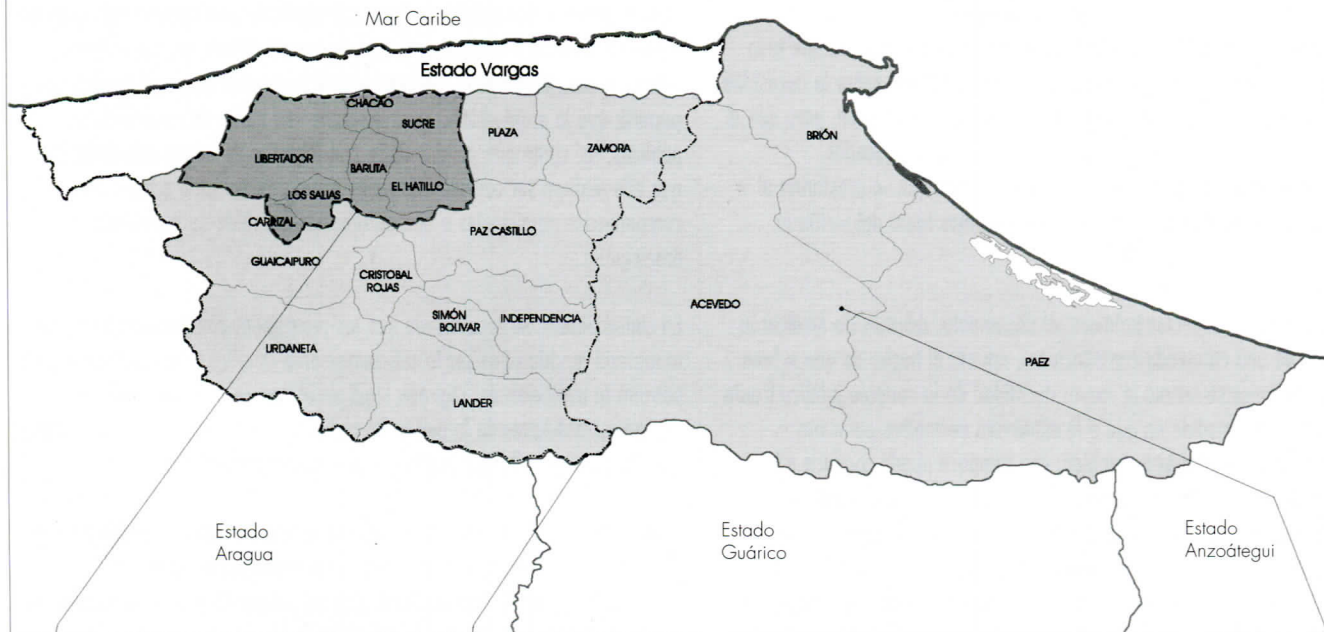
En consecuencia, se recomienda que las previsiones constitucionales sobre la materia tendrían que ser lo suficientemente amplias y flexibles como para permitir la evolución del régimen legal en el tiempo y su adaptación a las diferentes realidades de la geografía nacional. Algo similar se recomienda para la revisión de la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Finalmente, como una reflexión más sobre el aspecto jurídico, se dice en ese documento: “. . .una meta que no puede ser soslayada en la eventual modificación del texto constitucional es la de unificar en el espacio de una sola entidad federal todo el territorio de Caracas Metropolitana. Las diferentes fórmulas que se manejan para coordinar las diferentes autoridades presentes en el área, dentro de un escenario de segregación territorial, no son más que paliativos e intentos —que resultarán probablemente infructuosos— de obviar el real obstáculo a la creación de un gobierno territorial integrado para esa realidad única que es el área metropolitana de Caracas”.

### **Un atajo peligroso**

Posteriormente, en 1999, aprovechando la nueva circunstancia política configurada por una Asamblea Nacional que estaba redactando una nueva Constitución y por el apoyo de ciertos miembros con buena voluntad para promover la creación de un gobierno metropolitano,<sup>8</sup> la Fundación envía una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente incluyendo una exposición de motivos y el texto normativo (Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 1999). Vale la pena mencionar que uno de los asesores constitucionales del Presidente de la República, adalid de la nueva constitución,

**GRÁFICO 2**  
PROPUESTA FUNDACIÓN PLAN ESTRATÉGICO / 1998-2000



**Caracas Capital: Distrito Capital**

**Ámbito Territorial**

Área conurbada: el Valle Mayor (Municipios, Libertador, Baruta, Chacao, El Hatillo, y Sucre)

**Marco Institucional**

Un Distrito Capital a la par de una gobernación. Gobierno de dos niveles, el distrital y el municipal. Funciones similares a las de un estado más los componentes metropolitanos de los servicios. Los órganos de gobierno similares a los de un estado elegidos democráticamente.

**Caracas Metropolitana**

**Ámbito Territorial**

El Valle Mayor y los Municipios, Plaza Zamora, Los Salias, Carrizal, Guacaipuro, Urdaneta, Cristóbal Rojas, Paz Castillo, Independencia y Lander y el Estado Vargas.

**Marco Institucional**

Por definir, se sugiere un Consejo Metropolitano electo, a partir de los demás conglomerados urbanos del área metropolitana, incluyendo el Estado Vargas.

**Distrito Federal**

Desaparece

**Estado Miranda**

**Ámbito Territorial**

El Estado Miranda cede la porción geográfica que conforma el Distrito Capital.

**Marco Institucional**

Un órgano ejecutivo presidido por un gobernador y el órgano legislativo conformado por una asamblea legislativa, elegidos democráticamente

era un expresidente de la COPRE totalmente ganado a la idea, lo que explicaría además por qué la proposición de la Fundación aparece fielmente recogida en el que se conoció como el proyecto de Constitución del Presidente.

La propuesta de la Fundación interpreta, en parte, los planteamientos surgidos durante el proceso de consulta y da una salida al tema de la capitalidad y de la metropolización. A continuación se presenta una síntesis de su contenido (ver gráfico 2).

1. El área territorial de la ciudad de Caracas, como capital de la República de Venezuela, es el valle mayor y sus valles tributarios o, como tradicionalmente se le conoce, valle de Caracas, a saber, el espacio que hoy es sede de los municipios Libertador, Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre.
2. El área así definida debe ir acompañada por un ámbito de gobierno propio como el que corresponde a toda capital de estado. A tal fin se propone un régimen capital (Distrito Capital o Distrito Federal), con jurisdicción sobre todo el valle de Caracas, y un régimen municipal en cada una de las entidades locales, independientemente del número de ellas que lleguen a existir dentro del nuevo territorio.
3. Este régimen capitalino debe ser autónomico y democrático. Para su órgano ejecutivo, el régimen es equivalente, en cuanto a la forma de elegirlo y a sus funciones, al de las otras gobernaciones, más aquellas otras facultades que por ser él la rama ejecutiva del gobierno de la entidad que es sede de los poderes nacionales, le fueran concedidos.
4. En términos de la metropolización se propone que la Constitución prevea un arreglo institucional que establezca los principios para constituir un

9/ El estado Vargas se constituye en el año 1997.

10/ El estudio de la Copre manejó seis escenarios. El propio estudio favorece uno de ellos y es el que en definitiva se convierte en la propuesta que se discute.

gobierno metropolitano en el área de Caracas, principios para que una ley se desarrolle posteriormente. Es decir, la Constitución debería sentar las bases normativas que permitieran 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,<sup>9</sup> Miranda y Distrito Capital o Federal, sea igualmente diferente a la de los municipios englobados en ellas.

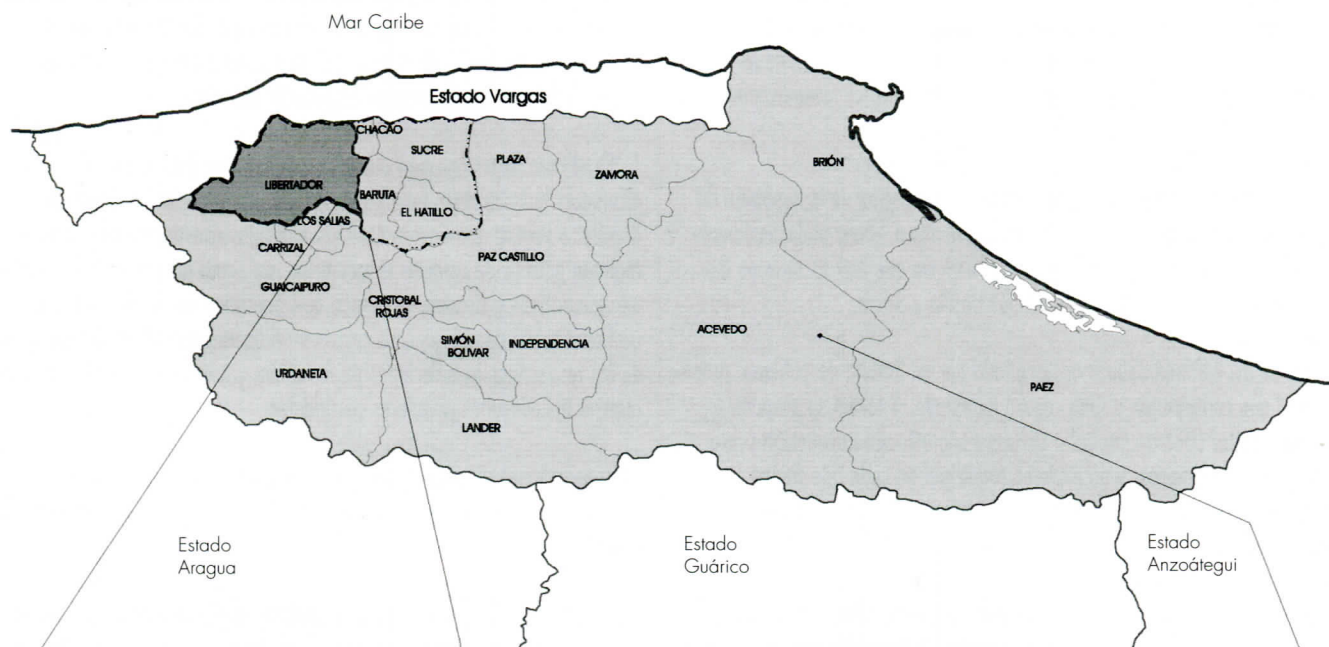
5. En el caso específico de Caracas, y por estar su área metropolitana en diferentes jurisdicciones federales, una ley posterior del Congreso de la República será la que desarrollará los principios constitucionales, a saber, su régimen político de carácter democrático, así como los aspectos funcionales administrativos y fiscales, al tiempo que garantice que en los órganos 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.

Las proposiciones constitucionales que se redactaron fueron enviadas e inicialmente aceptadas, en unas primeras discusiones, por la Asamblea Nacional Constituyente.

Con ellas se resolvía, por una parte, el tema de la capitalidad, por medio de un régimen institucional para la ciudad capital y, por otra, se superaba su actual fragmentación institucional, político-administrativa, porque se creaba una sola jurisdicción. Además, se planteaba también una salida para el proceso de metropolización.

Las diferencias entre la propuesta original de la Copre<sup>10</sup> y la de la Fundación, aparte de la inclusión de la nueva entidad federal creada (estado Vargas), estriba en el tratamiento que se le da al concepto de capitalidad. En la propuesta de la Copre es simbólica y reducida a un pequeño territorio (el DF debía ceder la mayor parte de su territorio), ubicado dentro de la poligonal fundacional, con las características similares al antiguo DF. En la propuesta de la Fundación, la capital se reconoce como un distrito con un gobierno autónomico y democrático con funciones urbanas a escala de ciudad metropolitana, con jurisdicción sobre una extensión territorial que abarca el área conurbada y, por lo tanto, parte del territorio debía cederlo el estado Miranda y el resto el DF. Los municipios se mantienen en ambos casos.

**GRÁFICO 3**  
 PROPUESTA DE LA LEY ESPECIAL SOBRE EL RÉGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS/2000



**Caracas Capital: Distrito Capital**

**Ámbito Territorial**

Coincide con el actual Municipio Libertador.

**Marco Institucional**

No dispone de una definición específica para su ámbito de gobierno. El alcalde metropolitano asume las competencias del antiguo gobernador del Distrito Federal y su autoridad ejecutiva.

**Caracas Metropolitana**

**Ámbito Territorial**

El Distrito Capital y los Municipios del Estado Miranda Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre.

**Marco Institucional**

Gobierno de dos niveles, el distrital metropolitano y el municipal. Competencias amplias que coliden con las municipales y las estatales. El alcalde metropolitano es también gobernador del Distrito Capital, para este último no se define la estructura del gobierno.

**Distrito Federal**

Desaparece.

**Estado Miranda**

**Estado Miranda**

Ámbito Territorial  
 El Estado Miranda se mantiene con el mismo ámbito territorial actual.

**Marco Institucional**

Un órgano ejecutivo presidido por un gobernador y el órgano legislativo conformado por una asamblea legislativa.

La metropolización, en la propuesta de la Copre, es manejada como un distrito metropolitano autonómico y democrático, con jurisdicción sobre un área metropolitana a escala subregional pero con un número restringido de funciones a escala metropolitana (especialmente los componentes metropolitanos de los servicios fuertes), dejándole a los municipios las funciones urbanas típicamente municipales, las cuales son, en fin de cuentas, las de mayor incidencia en la vida urbana.

En la propuesta de la Fundación se deja abierta, para una futura ley, la forma de gobierno y la extensión territorial metropolitana, pudiendo ésta variar dentro de los límites del área que ocuparían el Distrito Capital y el estado Miranda, dando cabida, dentro del marco de los principios fundamentales ya mencionados, a la adopción de una solución de gobierno idónea, tomando en cuenta la variada gama de arreglos institucionales posibles y sus respectivas extensiones territoriales.

Sin embargo, durante las deliberaciones posteriores de la Asamblea Nacional, se hizo sentir la falta de una consulta con los actores involucrados, lo que trajo como consecuencia la reacción inmediata del gobernador del estado Miranda, quien apelando a sentimientos regionales organizó movilizaciones para contrarrestar la amenaza a la integridad territorial del estado. Él percibió que el futuro nacimiento del Distrito Capital, por decirlo de alguna manera, amenazaba ser un parto con fórceps.

El apresuramiento que acompañó toda la discusión no permitió una consulta más ampliada, ni tampoco tuvo la propuesta un verdadero apoyo por parte de los constituyentes. Ni existía, por otro lado, sentimiento alguno por parte de la sociedad civil de la necesidad de tal reforma. Es más, finalmente la reacción del gobernador de Miranda tampoco tuvo tales dimensiones como para justificar la posición extremadamente conciliadora que adoptaron los constituyentes, que al final aprobaron un híbrido extraño que todavía es difícil de entender. No hubo realmente dolientes y cabría interrogarse si la gobernabilidad metropolitana fue alguna vez considerada un proyecto estratégico para el país.

### **La propuesta de la Asamblea Nacional. Un llamado de alerta de la Fundación Plan Estratégico, Caracas Metropolitana**

¿Qué se aprueba en la Constitución Bolivariana y en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (LEDIMICA)?

Tal como lo plantea la Fundación en una publicación interna para la discusión, en la Constitución se aprueban varios artículos que demuestran la intención de conciliar dos posiciones antagónicas: una que entendía la capital de la República como unidad político-territorial integrada por los municipios del valle mayor, Libertador, Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre (estos cuatro últimos pertenecientes al estado Miranda) y otra, que finalmente triunfó, en que lo único importante era consagrar la integridad del territorio del estado Miranda (Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 2000).

La Constitución Bolivariana a través de sus artículos 16 y 18 reconoce la figura del Distrito Capital como una entidad de la organización política de la República, no así a los distritos metropolitanos. Por otra parte, dice que una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes al estado Miranda. Así mismo, establece que dicha ley instituirá su organización, gobierno, administración, competencias, y recursos, para alcanzar el desarrollo armonioso e integral de la ciudad, y añade que la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.

Como complemento de este artículo, la Disposición Transitoria Primera consagra que: "La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, y preservará la integridad territorial del estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Finalmente, para gran sorpresa, lo que se aprueba no es el régimen del Distrito Capital sino una ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano (LEDIMCA), tema álgido para los juristas, quienes lo consideran una violación constitucional. Pero aparte de estas consideraciones, interesa comentar el sustento conceptual de la norma aprobada.

La ley especial define como ámbito territorial para el área metropolitana la comprendida por el actual municipio Libertador (área que también coincide con el nuevo Distrito Capital) y el resto de los municipios del estado Miranda que corresponden al valle mayor de Caracas (ver gráfico 3).

La estructura organizativa del gobierno queda definida por un órgano ejecutivo: alcalde metropolitano y un consejo de gobierno que se integra con los demás alcaldes; un órgano legislativo: cabildo metropolitano; la contraloría; y un consejo metropolitano de planificación de políticas públicas.

En el documento de la Fundación antes señalado, se resaltan cuáles pueden ser los elementos más controversiales de la ley, que se sintetizan a continuación: La LEDIMCA define en su artículo 19 las mismas competencias del municipio, tales como la ordenación territorial y urbanística, la vialidad urbana, los espectáculos públicos y publicidad comercial, la protección del ambiente, la salubridad y atención primaria de la salud, el servicio de agua potable, la electricidad y gas doméstico, y la justicia de paz. La ley pareciera también ignorar, con respecto al ordenamiento urbano, la distribución de competencias que expresamente hace la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, pero, por otra parte, viola las normas de la propia Constitución, ya que ésta habla justamente de un gobierno de dos niveles: el municipal y el metropolitano, por lo que no puede vaciarse de contenido, como se está haciendo, al municipio y por ende violar su autonomía.

Así mismo, es cuestionable la forma en que se manejan los aportes municipales a la hacienda metropolitana. Se mantiene la misma asimetría de la actual figura del distrito metropolitano de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, donde el aporte municipal se establece de forma arbitraria, sin correspondencia alguna con una distribución de funciones.

Con respecto al estado Miranda, inciden sobre una misma materia el alcalde metropolitano y el gobernador del estado. Por ejemplo, en la organización de la policía y en la determinación de las ramas de este servicio, que es competencia exclusiva de los estados. Coliden, en aquellos municipios del estado Miranda que también pertenecen al Distrito Metropolitano, un conjunto de tributos que corresponden al estado y que ahora la ley se los reconoce también al Distrito Metropolitano, tales como el producto recaudado por concepto de venta de especies fiscales, papel sellado, estampillas, timbres; por aprovechamiento de las vías terrestres estatales; por el de las carreteras y autopistas nacionales; por el de minerales no metálicos no reservados al poder nacional; el proveniente del uso del puerto y aeropuerto de uso comercial.

Por último, dado que el alcalde metropolitano pasa a asumir las competencias que correspondían al gobernador del Distrito Federal, se puede

decir entonces que en el Distrito Capital (DC) sólo existen tres ámbitos de gobierno: el nacional, el municipal y el metropolitano, y no hay el específico del DC. Así mismo, aparte de todas las funciones que tenía el gobernador del DF, ahora el DC tendrá una autoridad ejecutiva que es sólo en parte escogida por los residentes de este último. Además, dado que el alcalde metropolitano rinde cuenta de su gestión ante el contralor metropolitano, el Distrito Capital no tiene facultad de control sobre su órgano ejecutivo.

En conclusión, esta nueva entidad político-territorial “municipal”, en vez de ser percibida como una solución para la prestación de determinados servicios de cierto alcance territorial supramunicipal, es vista como una amenaza por los demás municipios y entidades regionales, como es el estado Miranda.

## REFLEXIONES FINALES

El proceso iniciado a partir de la Copre y luego continuado por la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana fue violentado por el apresuramiento. El proceso ha debido buscar la definición de la forma y contenido de la autoridad metropolitana, como producto del sistema de actores participantes. Tenía su propia dinámica y duración. En medio del camino recorrido, se dio un viraje tomando un atajo, apostando por una rápida implantación. Pero ya se constata que los efectos del atajo tomado son, sin duda, los de una implementación defectuosa y costosa. El proceso en su arranque prometía ser más largo, inclusive corriendo el peligro, como se ha visto, de desacelerarse o detenerse, pero con un mejor resultado previsible ya que la legitimidad de la institución se aseguraba mediante el apoyo de los actores relevantes y participantes en el proceso de la constitución del gobierno metropolitano.

Es evidente que enmendar el entuerto de un marco institucional deficiente no es tarea fácil y va a ser necesaria una buena dosis de capacidad para asumir el papel de la negociación e intermediación, tanto por parte del alcalde metropolitano como de los alcaldes municipales y el gobernador del estado Miranda, e identificar áreas de intervención que convengan a cada ente y a la ciudad en su conjunto. Es urgente propiciar la participación y la conciliación, frente a los intereses encontrados, porque se está ya en un tren en marcha difícil de detener. Más vale reconocer que la muy imperfecta creación de un ámbito integrador para los cinco municipios de Caracas no deja de tener sus aspectos positivos, así como la eliminación del gobernador de “libre designación y remoción” del Presidente de la República y su aproximada sustitución por un alcalde electo.

## BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO, Ana Elvira

1978

*Gobierno y administración de las áreas metropolitanas: el caso de Caracas.*

Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Colección monográfica administrativa, Nº 2.

BEVIR, Mark y RHODES, R.A.

2001a

"Descentering British Governance: From Bureaucracy to Networks". Colloquium. Berkeley, The Institute of Governmental Studies, UC.

2001 b

"A Descentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation". *Interpreting Governance: Narratives of Public Sector Reform: Colloquium.* Berkeley, The Institute of Governmental Studies, UC.

BOURNE, Larry S.

1999

"Modelos alternativos para el manejo de las regiones metropolitanas: El desafío de las ciudades norteamericanas".

*Foro Internacional sobre Metropolitanización*, La Paz.

CASTELLS, Manuel

2000

"Planificación y gestión estratégica de ciudades: experiencia iberoamericana".

Ponencia presentada en la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, Caracas.

COX, Kevin, R.

1997

"Governance, Urban Regime Analysis, and the Politics of Local Economic Development".

Mickey Lauria, ed. *Reconstructing Urban Regime Theory-Regulating Urban Politics in a Global Economy*, London, Sage Publications.

CROZIER, Michael

2000

"Planificación y gestión estratégica de ciudades: experiencia iberoamericana".

Ponencia presentada en la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, Caracas.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana

1998

"Gobernabilidad de Caracas metropolitana: un gobierno local de dos niveles".

Documento base, Caracas.

1999

"Gobernabilidad de Caracas metropolitana: una propuesta a la Asamblea Constituyente".

Documento interno, Caracas.

2000

"Comentarios sobre la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas".

Documento interno, Caracas.

LEFEVRE, Christian

1999

"Establecimiento de gobiernos metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política".

*Foro Internacional sobre Metropolitanización*, La Paz.

LONGO MARTÍNEZ, F.

1998

"Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español".

F.A. Castillo Blanco, coord. *Estudios sobre los gobiernos locales*. Granada, CEMCI.

NORTH, D.C.

1995

*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.*

México, Fondo de Cultura Económica.

PASCUAL i ESTEVE, J.M.

1999

*La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas.* Diputació de Barcelona. CIDEU.

SLACK, E.

1997

"Finance and Governance: The Case of Greater Toronto Area"

P. Hobson y F.St.-Hilaire, eds. *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What.* Montreal, Institute for Research on Public Policy, pp. 81-112.

TROCHE, Evelin

1999

"Boletín de Riadel 7".

*Foro Internacional sobre Metropolitanización*, La Paz.

VALLMITJANA, Marta, coord.

1993

*Desarrollo municipal de Caracas: nuevos escenarios para el poder local: Caracas.*

Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

VALLMITJANA, Marta et al.

1995

"El ordenamiento territorial y urbano: reasunción de un poder perdido"

Descentralización de los servicios: la distribución del poder. Caracas, Copre-PNUD, Editorial Nueva Sociedad.

VÁZQUEZ Montalbán, M.

1996

*Un Polaco en la Corte del Rey Juan Carlos.*

Extra, Madrid, Alfaguara.

