

María de los Ángeles DELFINO

RESUMEN

Entre el único proyecto presentado a la Asamblea Constituyente con relación a Caracas como ciudad, como capital de la República de Venezuela, como metrópolis generadora de un área merecedora de un tratamiento específico, y el resultado plasmado en la Constitución de 1999, existe una gran distancia. Si bien la primera pretendió solucionar los problemas que el crecimiento de Caracas ocasiona desde el punto de vista de su gobernabilidad y por la fragmentación institucional a la que estaba sometida, los artículos constitucionales referendados crearon mayor parcelación institucional, no solucionaron las interrogantes sobre la capitalidad y redujeron el área metropolitana a lo que es propiamente la ciudad de Caracas que se ubica a todo lo largo y ancho del valle de Caracas o valle mayor.

La situación creada por la normativa constitucional se ha complicado aún más con las leyes redactadas y puestas en vigencia con posterioridad a la sanción del Texto Fundamental, a saber, la Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de Caracas y la Ley de Transferencia del Distrito Federal al Distrito Metropolitano. Y dada la inminente discusión y subsiguiente aprobación de la ley sobre el Distrito Capital, el ovillo se enmaraña cada vez más.

Es aconsejable volver al punto de partida y rehacer el camino andado en busca de una inequívoca interpretación y una evidente coherencia en las líneas matrices del texto constitucional de forma que acrediten, como resultado, la convergencia entre los planteamientos teóricos y sus implicaciones prácticas.

LA GOBERNABILIDAD DE CARACAS CAPITAL Y EL DISTRITO METROPOLITANO

ARTICULOS

ABSTRACT

There exists a vast difference between the single project presented to the Constituent Assembly concerning Caracas as a city, as capital of the Republic of Venezuela and as a metropolis which generates an area worthy of special treatment, and the end result expressed in the 1999 Constitution. Whereas the first proposed to solve the problems produced by the expansion of Caracas from a point of view of its governability and of the institutional fragmentation to which it was subjected, the approved constitutional articles created a greater institutional division, did not solve the questions regarding Caracas as capital, and limited the metropolitan area to the area of Caracas, located throughout the valley of Caracas, or the main valley.

The situation created by the constitutional regulation has been further complicated by the laws drawn up and put in force after the Fundamental Document was approved, that is, the Special Law regarding the metropolitan District of Caracas and the Law of Transference of the Federal District to the Metropolitan District. Because of the imminent discussion and ensuing approval of the law regarding the Capital District, the situation will become even more confused.

It is advisable to return to the starting point and go over the road traveled in search of a definite interpretation and a clear consistency in the principal guidelines of the constitutional document. This is necessary in order that they may, as a result, recognize the concurrence between the theoretical approaches and their practical implications.

Palabras clave

Gobernabilidad, ciudad, capital, área metropolitana, Caracas.

Key-words

Governability, City, Capital, Metropolitan Area, Caracas.

Recibido: 10-07-2001
Aceptado: 02-10-2001

■ ANTECEDENTES

Si algo caracteriza a la ciudad de Caracas durante las últimas décadas del siglo XX son los problemas que tienen relación con su crecimiento, su gobierno, o mejor aún, su falta de gobierno (aunque no de autoridades) así como la prestación deficiente de los servicios públicos y la descoordinación y escasa cooperación entre los diferentes actores políticos que conviven dentro del valle mayor o valle de Caracas. A medida que la ciudad se convierte en una metrópoli que urbanística y territorialmente se extiende más allá de los límites del Distrito Federal y ocupa totalmente el espacio urbanizable de dicho valle, había que alcanzar la gobernabilidad del área y buscar solución a tres de sus problemas prioritarios y estructurales.¹

Cada uno de estos problemas ameritaba una redefinición legal-institucional ya que se centraban fundamentalmente tanto en la extensión territorial de la ciudad-capital; en la fragmentación institucional a la que estaba sometida; y en la definición de su área metropolitana. Así, con relación al primero, la extensión territorial de la ciudad capital pasó a constituir una paradoja en el sentido que si bien la ciudad ocupaba urbanística, social, cultural y económicamente hablando un único espacio geográfico conurbado, sin solución de continuidad y, que de hecho, se extendía más allá de los límites formales del Distrito Federal -entidad jurídico política concebida para ser la sede territorial de la capital de la República- dicho espacio institucionalmente estaba adjudicado a dos entidades federales diferentes, el Distrito Federal y el Estado Miranda. Por su parte, la existencia de varias autoridades sobre un mismo territorio acarrea la fragmentación y el parcelamiento institucional, y tres distintas autoridades de gobierno tenían jurisdicción sobre un mismo espacio: la nacional, al ser el Senado de la República el cuerpo legislador del Distrito Federal y por ser el Gobernador de este último designado a dedo por el Presidente de la

República quien era su agente en la capital; la estatal, a través del gobernador del estado Miranda en lo concerniente al territorio que dentro del valle mayor pertenece a dicha entidad federal; y las municipales, porque a su vez, el mismo territorio era sede organizada de cinco municipios (Libertador, Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre) cada uno de los cuales contaba con su respectiva autonomía, atribuciones competenciales y autoridades electas. Y en relación al área metropolitana, cuestión que también ameritaba una redefinición al pasar la ciudad de Caracas a ocupar todo el espacio del valle mayor, su área metropolitana debía ubicarse fuera de ese contexto lo que superaba, con creces, la dimensión del área metropolitana que se infería en la Constitución de 1961 en la que sólo los cuatro municipios del este de la ciudad pertenecientes al estado Miranda, formaban parte integrante de la misma.

En la búsqueda de soluciones para la gobernabilidad y para redimensionar las acciones de y sobre la nueva extensión de la ciudad de Caracas, y en consecuencia, para contribuir a operar eficientemente los servicios demandados, enfrentar en bloque sus problemas comunes, fijar y exigir responsabilidades a sus autoridades, delimitar las competencias, y evitar las confusiones y solapamientos que sobre el ejercicio de funciones compartidas se suscitaban en un mismo espacio físico ocupado por jurisdicciones político-territoriales distintas, la Fundación Plan Estratégico de Caracas -organismo que venía trabajando sobre las posibles soluciones institucionales para Caracas- retomando el estudio que había iniciado la COPRE/PNUD², y en el entendido de que la modificación constitucional lograría una solución institucional para la ciudad de Caracas a raíz de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1999, aprovechó la oportunidad y le somete a discusión un proyecto con el que cree poder contribuir a la gobernabilidad de Caracas y en el que se abordan institucionalmente los problemas de la nueva y real dimensión de la ciudad, la organización de su gobierno y la metropolitanidad, así como el régimen especial para Caracas en su dimensión no sólo como ciudad sino como capital de la República, cuestión esta cuyas consecuencias siempre habían sido ignoradas por las diferentes constituciones de Venezuela, o por su legislación.

Sintetizando los argumentos que la Fundación propone en el documento que hace llegar a los constituyentes y en exposiciones orales sobre el asunto, expone lo siguiente:

1/ Entendemos por Gobernabilidad la capacidad de gobernar la cual puede ser evaluada por indicadores como eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad con que deben actuar aquellos que gobiernan. Y por gobernabilidad democrática no sólo capacidades para conducir procesos, sino que implica una legitimidad democrática, a saber, origen y ejercicio democrático de las instituciones encargadas del gobierno, y la puesta en práctica de

diferentes formas de participación y representación social.

2/ Para su contenido, véase en este mismo volumen el trabajo de la profesora Marta Vallmitjana titulado Repensando el gobierno local participativo de Caracas metropolitana.

1) El hacer coincidir la dimensión de la ciudad de Caracas con la de la capital, es decir, que el espacio de Caracas como *capital* de la República fuese el que efectivamente ocupaba la *ciudad* que, como hemos dicho, es el del valle mayor³. De esta manera, y de acuerdo a la praxis existente, se evitarían en adelante las confusiones, imprecisiones e interpretaciones no siempre uniformes con relación a la interrogante ¿hasta dónde llegan los límites de Caracas? ¿Puede considerarse al habitante de los municipios del este de la ciudad como caraqueño?

2) Que ese nuevo espacio territorial en el que coinciden ciudad y capital constituya, a los efectos de la organización político territorial de la República, una única entidad político-territorial que se denominaría Distrito Capital y que junto a los veintidós estados de la federación venezolana, conformaría el territorio de la República de Venezuela. Y como consecuencia de participar en la cualidad de entidad político-territorial,

3) Este Distrito Capital debería contar con un gobierno propio, tanto ejecutivo como legislativo, así como con competencias exclusivas y/o compartidas; ingresos y facultades para crear impuestos, tasas y contribuciones especiales; y al igual que los estados, participar en el situado constitucional, el FIDES y el Fondo de Compensación Interterritorial; también se le debería dotar de una contraloría, un consejo de planificación y coordinación de políticas públicas y permitirle ser un miembro más en el Consejo Federal de Gobierno. En otras palabras, como entidad jurídico política le correspondería la elección de sus autoridades, la administración de sus bienes, la organización de sus municipios, la gestión de sus materias y la creación e inversión de sus ingresos. Para el ejecutivo como para el legislativo del Distrito Capital y como algo novedoso dentro de la historia constitucional de Venezuela, se sugiere la elección directa de unos y otros equiparando institucionalmente el Distrito

3/ La diferencia entre ciudad y capital es obvia. La primera se refiere fundamentalmente a un concepto urbanístico y sociológico. La segunda, a una dimensión jurídico institucional puesto que el reconocimiento de una ciudad con rango de capital de un Estado genera consecuencias legales y políticas específicas ya que en ella se encuentran localizados los poderes públicos nacionales y radicados los inmuebles sedes de los organismos internacionales acreditados y las

embajadas. Desde el punto de vista económico-legal, a la capital de un Estado se le reconocen y se justifica la aplicación de ciertas medidas especiales como subsidios, estímulos o compensaciones que se materializan en aportes del Estado con cargo a los ingresos nacionales.

Capital al resto de los estados con sus respectivos gobernadores y asambleas estadales. La estructura organizativa territorial del Distrito Capital estaría dada, como en el resto de los estados, por los municipios existentes y los que se crearen en el futuro, de lo que resultaría que en la nueva entidad denominada Distrito Capital no sólo se estaría hablando de una dimensión territorial diferente, sino también de un gobierno democrático de carácter electivo y participativo organizado en dos ámbitos gubernamentales: el distrital y el municipal, cada uno autónomo y con su respectivo gobierno, ingresos, competencias, capacidad tributaria y potestad financiera.

4) En relación con la metropolitanidad de Caracas, que en nuestro país sólo había sido definida para fines estadísticos, censales o administrativos⁴, la aborda con una visión amplia en su dimensión territorial y políticamente democrática al concebirla a través del establecimiento y adopción de un ámbito de autogobierno —el metropolitano— que garantizase mediante su rama ejecutiva y la deliberativa, tanto el principio de representatividad democrática como el carácter vinculante de las decisiones referentes a los servicios públicos y al régimen fiscal. Con relación a sus competencias, si bien se ejercerían sobre un espacio territorial mayor que el que le correspondería a la entidad político-territorial denominada Distrito Capital —ya que abarcaría funcionalmente el espacio ocupado por los municipios Vargas, en el estado Vargas, y Carrizales, Los Salias, Plaza, Zamora, Guacaipuro, Urdaneta, Lander, Simón Bolívar, Cristóbal Rojas, Paz Castillo e Independencia, todos en el estado Miranda— sus funciones serían cuantitativamente menores circunscribiéndose a aquellos servicios públicos de carácter metropolitano, a saber: abastecimiento de aguas y temas afines como su tratamiento, disposición y recolección de aguas servidas y mantenimiento del sistema, drenaje de aguas pluviales, fijación del régimen de suministro de energía eléctrica, disposición de desechos sólidos, creación, ampliación y

4/ El decreto presidencial aludido establece como zona metropolitana a las parroquias urbanas y foráneas del Departamento Libertador, a los municipios Chacao y Leoncio Martínez y a las poblaciones de Baruta, Petare y el Hatillo. En 1979, y esta vez a los fines de la coordinación de las actividades de los organismos públicos, se define nuevamente el área metropolitana. En uno y otro caso, así como a través de las experiencias de regionalización que

con fines económicos y administrativos ocurrieron en la década de los 70 (creación de la llamada región capital, por ejemplo), se concretaron esfuerzos dirigidos a resolver algunos temas metropolitanos.

mantenimiento de parques metropolitanos, creación y mantenimiento de la infraestructura de vialidad y transporte público, incluyendo terminales de pasajeros y definición de la política tarifaria. Con relación a la ordenación urbana, los lineamientos estratégicos para la distribución de las actividades urbanas, la localización de las grandes piezas de infraestructura, la definición de los servicios de redes, de las áreas protegidas, y de los sistemas de las áreas verdes, así como la creación y mantenimiento de un sistema de información urbanística a escala metropolitana, reafirmando que la coexistencia de la entidad metropolitana con los organismos estatales y municipales podría desenvolverse sin interferencias siempre y cuando a cada uno de ellos se le estableciera por ley cometidos diferentes y se le atribuyeran materias y/o funciones distintas, o en grado diferente, fácilmente discernibles entre sí. En resumen, la Fundación propuso la creación del modelo "metro", consolidado o supramunicipal para el manejo del área metropolitana, modelo que implica la reunión de varios municipios en un ente metropolitano donde la legitimidad política de las autoridades metropolitanas y municipales es directa, con autonomía financiera propia, y poderes definidos ejercidos en un territorio funcional relevante.

Como resultado de la adopción de las proposiciones presentadas quedaba claro que, con relación a la ciudad-capital redimensionada, por primera vez Caracas contaría con un vocero único que al tener la visión global y más integrada sobre el valle mayor, podría planificar políticas públicas sobre el nuevo territorio, garantizar un estándar más uniforme de provisión de servicios así como un reparto más equitativo de bienes, proponer el equipamiento y mejoramiento de la infraestructura para toda el área, normar armónica y coordinadamente sobre las materias que son comunes, establecer requisitos generales para las empresas prestadoras de servicio público, actividades todas que, por ser también de carácter local, corresponde actuar a cada una de las entidades municipales que se encuentran ubicadas dentro del valle mayor, pero que, por sí solas y con ópticas diferentes, no habían podido abordar o prestar satisfactoriamente. El segundo ámbito gubernamental, el que corresponde propiamente a los municipios, se mantiene por lo que su autonomía, representatividad local, legitimidad, fuentes de ingresos y autoridad propia las conservan.

En cuanto a la dimensión metropolitana, la posibilidad de planificar y gestionar el desarrollo urbano de toda el área está presente al adoptarse el

EVOLUCIÓN DEL ÁMBITO ESPACIAL DE CARACAS

Década de los 60

Departamento Libertador del Distrito Federal

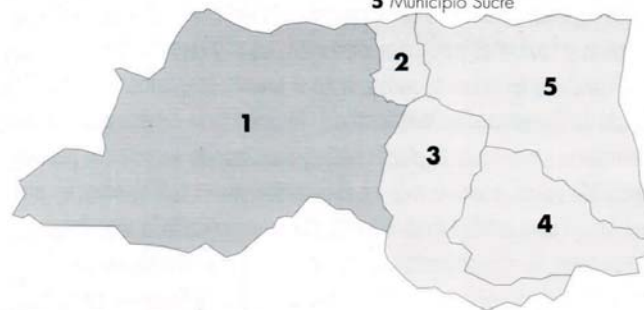
Distrito Sucre del Estado Miranda



Década de los 90

Distrito Federal
1 Municipio Libertador

Estado Miranda
2 Municipio Chacao
3 Municipio Baruta
4 Municipio El Hatillo
5 Municipio Sucre



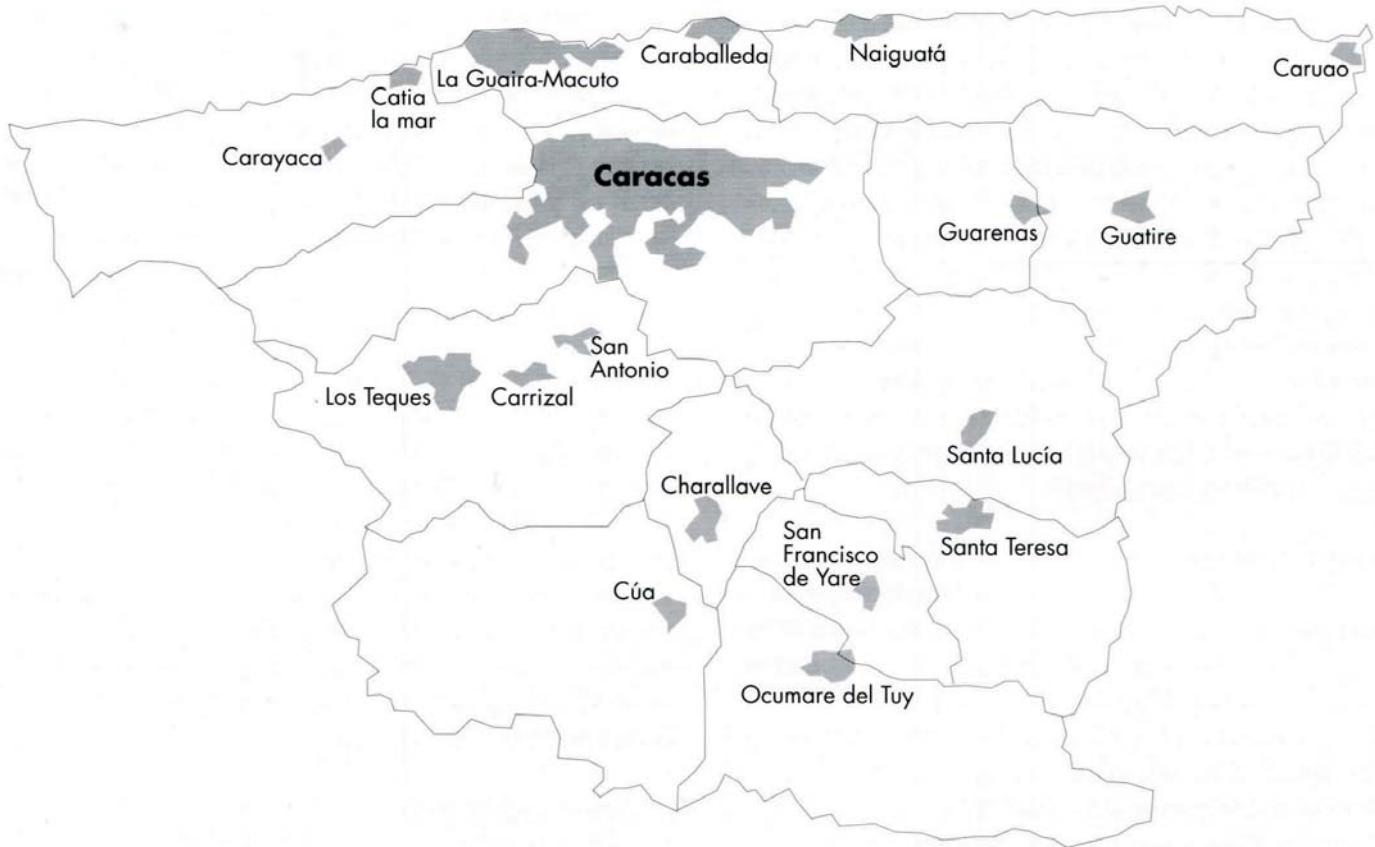
Año 2000 en adelante

Distrito Capital (Municipio Libertador)

Estado Miranda (Municipios Chacao, Baruta, El Hatillo, Sucre)



CARACAS Y SU ÁREA METROPOLITANA EXTENDIDA



modelo consolidado o supramunicipal entendiéndolo que a través de su creación y consolidación sería menos cuesta arriba alcanzar dentro del área una mayor eficiencia económica al proponer las economías de escala y un mejor alcance en la provisión y entrega de servicios, así como garantizar el financiamiento para los nuevos proyectos, asegurar y mejorar la productividad, reducir las desigualdades urbanas, redistribuir las cargas y beneficios sociales y administrar más efectivamente el ambiente y contexto urbano. En otras palabras, encarar el proceso de metropolización no

como un fin en sí mismo sino como un proceso que permitiera responder a las necesidades más concretas del área.

■ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE VERSUS PROYECTO

Las proposiciones patrocinadas por el proyecto de la Fundación Plan Estratégico no sólo no corrieron con suerte en la Asamblea Nacional Constituyente sino que fueron tergiversadas, vaciadas de contenido y despojadas de su racionalidad intrínseca así como desajustadas de su telos.

la gobernabilidad del área. En efecto, los constituyentes terminaron por adoptar una fórmula que, a nuestro juicio, no resuelve los problemas de capitalidad, no adecua espacialmente la ciudad a la capital ni tiene en cuenta el área metropolitana que se ha ido conformando alrededor de Caracas, añadiendo uno nuevo que enmarañaba aún más la gobernabilidad del área al sobreponer al espacio ocupado por los cinco municipios una entidad a la que denominan Distrito Metropolitano⁵ que, a más de no coincidir con la real área metropolitana de la metrópoli, no tiene claro cual es la esencia de un Distrito Metropolitano, ni las razones que abonan para su creación, así como las funciones que debe cumplir que justifiquen su creación. En otras palabras, el constituyente deja de lado el tema de la capitalidad y conforma un espacio metropolitano que no es tal por cuanto los cinco municipios que conforman la ciudad de Caracas, son la ciudad misma, y no su área metropolitana y construye un modelo de Distrito Metropolitano ajeno a lo que teórica y realmente significa. Pero es más, legisla directamente sobre el mismo cuando la facultad que le otorga la Disposición Transitoria Primera de la Constitución es para normar el Distrito Capital y no el Distrito Metropolitano.⁶

De aquí, entonces, que a partir de la adopción de la nueva Constitución, sobre el valle de Caracas se proyectan tres distintas entidades político territoriales (aunque una de ellas, el Distrito Metropolitano, no se ajusta a la definición de entidad político-territorial, como veremos *infra*), y cuatro ámbitos de gobierno: el del gobierno nacional sobre el Distrito Capital en todo lo concerniente a la seguridad del Estado y de sus instituciones; el del estado Miranda en la medida en que cuatro de sus municipios (Baruta, Sucre, Chacao y el Hatillo) se encuentran ubicados al este del valle de Caracas; el del Distrito Capital propiamente dicho, reducido al espacio territorial que ocupó el Distrito Federal al que sucede espacialmente; y el del

Distrito Metropolitano. Esto significa que las autoridades de cada uno de estos entes tienen jurisdicción en las materias que son de su competencia. Así, el Gobierno nacional en aquellas materias que, por ser Caracas capital de la República y por razones de seguridad, corresponde a este ámbito gubernamental. Al Consejo legislativo y al Gobernador del estado Miranda les corresponde legislar y hacer ejecutar aquellas decisiones sobre materias que la Constitución les otorga tanto en el espacio ocupado por los cuatro municipios ubicados en el valle de Caracas como sobre cualquier otro municipio de la entidad mirandina. En el caso del Distrito Metropolitano, el Alcalde y el Cabildo Metropolitano ejercen unas competencias sobre todo el territorio del valle de Caracas otorgadas por la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (LEDIMCA) sancionada el 28 de enero del año 2000 y publicada en la Gaceta Oficial N° 36.906 del 8 de marzo del mismo año. Y en el Distrito Capital, sus propias autoridades (hasta hoy inexistentes por no haberse dictado la ley respectiva) las ejercerían sobre el espacio que perteneció al Distrito Federal. En resumen, cuatro entidades gubernamentales distintas —el gobierno nacional, las autoridades del estado Miranda, las del Distrito Metropolitano y las del Distrito Capital— coexisten dentro del territorio de la ciudad de Caracas (o valle mayor) y cuatro jurisdicciones diferentes, sobre materias que se suponen diferentes, también conviven en el mismo espacio territorial. Si a ello sumamos que tanto en el estado Miranda como en el Distrito Capital el territorio se organiza en municipios, resulta un esquema en el cual, además de estas entidades de naturaleza jurídica diferente existen otros ámbitos gubernamentales que son los correspondientes a los municipios.

Concluyendo, constatamos que la Constitución de 1999, en vez de simplificar el esquema gubernativo sobre la ciudad de Caracas, introdujo un nuevo ámbito gubernamental a los ya existentes, el mal denominado Distrito que desarrollado a través de la LEDIMCA abarca, en cuanto al espacio se refiere, toda el área del valle de Caracas y se le confieren unas competencias que dejan, deliberadamente o no, un espacio muy amplio para su interpretación, lo cual ha traído como consecuencias roces institucionales no sólo con el ámbito nacional, sino también con el estatal y el municipal⁷.

■ COMENTARIOS SOBRE EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN

No es el caso analizar la Ley Especial (LEDIMCA) antes mencionada, por merecer ésta un análisis sobre todo jurídico lo que nos aleja del objetivo que

5/ En propiedad, es la Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de Caracas la que lo califica como tal.

6/ Para un análisis detallado de la Ley Especial, véase el estudio realizado por la Fundación Plan Estratégico (1999) que puede solicitarse a través de su correo electrónico.

7/ En fecha 11 de octubre del 2000, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia admitió recurso de interpretación de la LEDIMCA y de la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano ejercido por el Alcalde Metropolitano. La sentencia, más que aclarar el contenido de ciertas competencias, contribuyó aún más al desencadenamiento de nuevas interpretaciones.

nos proponemos. Por el contrario, creemos que es obligatorio comentar el artículo 18 de la Constitución⁸ y sus conexos aludiendo a aquella sólo cuando sea absolutamente indispensable.

Comenzaremos indicando que las expresiones "nivel" y "gobierno municipal" que utiliza el artículo 18 no son las más adecuadas: en primer lugar, porque un gobierno metropolitano no puede considerarse un gobierno municipal. Las áreas metropolitanas, si bien pueden organizarse en una gama de modelos alternativos, tienen en común el englobar dentro de su espacio a varios municipios, es decir, poseen una escala espacial mayor que se subdivide en numerosas unidades de gobiernos municipales. En segundo lugar, la expresión "nivel" es una imprecisión conceptual ya que la utilización de dicho vocablo implica la existencia de relaciones de supra/subordinación entre las partes y este tipo de relaciones no es, precisamente, las que deben existir entre el ámbito municipal y el metropolitano pues entre ellos lo que debe prevalecer son las de coordinación y cooperación.

Además de las imprecisiones conceptuales, la Constitución vigente, igual que la de 1961 como ya lo hemos anotado, deja sin resolver el problema de la capitalidad e introduce otros nuevos de naturaleza conflictiva que trataremos a continuación.

La Capital

En efecto, si bien la Constitución crea y distingue en el precipitado artículo 18 dos entidades jurídico político-territoriales diferentes, por una parte el denominado Distrito Capital, y el sistema de gobierno a dos niveles, y por la otra, no resuelve cuál es la entidad político territorial sobre la que se asienta, concretiza, localiza, acota o circunscribe la capital de la República. Al señalarse en la Constitución que la *ciudad* de Caracas es la capital de la

8/ El artículo 18 de la Constitución es del tenor siguiente "La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.... Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencias y recursos para

alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno".

República no sabemos si debemos entender que ella ocupa el espacio de la ciudad, es decir, el del valle de Caracas, o por el contrario la capital es la que históricamente se ha considerado como tal y coincide con el espacio del Distrito Capital sucesor del Distrito Federal. Si escogemos lo primero, que es lo que establece la norma que comentamos, resulta que tenemos a la capital de Venezuela cabalgando sobre el territorio que ocupan dos entidades político-territoriales distintas (Distrito Capital y el espacio que corresponde a los cuatro municipios de Miranda) lo cual, por decir lo menos, constituye algo verdaderamente insólito en materia de capitalidad. De escoger lo segundo, la Capital de la República y la sede de los poderes nacionales seguirá concretándose en el Distrito Capital. Particularmente nos inclinamos por esta última opción, no sólo por razones históricas, sino porque en la Constitución actual se repite la frase "la ciudad de Caracas es la capital de la República" que también consagraba la de 1961 y siempre se entendió, durante su vigencia, que esta última quedaba reducida al espacio ocupado por el Municipio Libertador.

La escogencia de cualquiera de las dos opciones espaciales es importante por las consecuencias que ello implica: a) desde el punto de vista político, porque es en la capital donde se localizan los poderes públicos nacionales de los que se derivan una serie de efectos relacionados 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 en la capital donde, por la magnitud y volumen de sus actividades se requiere diseñar e implementar políticas económicas de ayuda que se materializan en medidas tales como los llamados subsidios, estímulos, privilegios o compensaciones por capitalidad que no son otra cosa que aportes del Estado con cargo a los ingresos nacionales; c) desde el punto de vista urbano, porque como su influencia se extiende más allá de sus límites formales se hace necesario el establecimiento de políticas y programas sociales y culturales de gran alcance; d) desde el punto de vista de sus autoridades gubernamentales, porque se las somete a un régimen especial de lo que son ejemplo, entre otros, los casos de Londres, París, Lisboa, Buenos Aires, Méjico o Bogotá, que precisamente tiene en común el ser gobiernos de origen y carácter democrático y no son ni pueden ser asimilados al gobierno municipal, nacional, estatal o provincial.

El Distrito Capital

Según la Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de Caracas, el Distrito Capital sustituye nominal, espacial e institucionalmente al Distrito Federal y está lejos de ser lo que el Proyecto de la Fundación entendió como tal. En efecto, si para estos el Distrito Capital estaba concebido en términos espaciales ocupando todo el valle mayor y, en consecuencia, territorialmente más extenso que el Distrito Federal existente, para los constituyentes de 1999 el Distrito Capital coincide con las dimensiones del Distrito Federal e institucionalmente queda sumergido en una suerte de limbo constitucional siendo el caso que se trata de un ente político-territorial definido como tal en el propio texto constitucional (artículo 16) y que, como todo Distrito Federal, encuentra su razón de ser dentro de la forma de estado federal para que en él se ubiquen los poderes federales fuera de la órbita institucional y gubernamental de cualquiera de los estados miembros que integran la federación.⁹

En la nueva Constitución el Distrito Capital, como es una entidad federada que junto a los estados y municipios conforman la organización político-territorial de la República, ha de gozar de personalidad jurídica pública. Ello significa que, en su ámbito espacial, es sujeto capaz de tener derechos y obligaciones, de organizarse, de elegir sus propias autoridades y de ejercer competencias funcionales de carácter legislativo, administrativo, financiero, tributario y jurisdiccional, asumir responsabilidades, contar con medios de control sobre su gobierno, recibir la porción correspondiente de lo que en Venezuela denominamos el situado constitucional e integrarse en los órganos nacionales, como lo demuestra el hecho de que sus habitantes tienen derecho a elegir sus diputados ante la Asamblea Nacional.

Como resultado de la puesta en vigencia de la Ley Especial sobre el Régimen de Distrito Metropolitano de Caracas nada de esto le es reconocido al Distrito

9/ Si bien sólo se justifica la existencia de un Distrito Federal dentro de la fórmula federal, sin embargo ello no quiere decir que todos los estados federales deban poseer un Distrito Federal, como lo confirman los ejemplos de la República Federal Alemana, Suiza, Canadá o Brasil, y los países que aún lo conservan han reformado las normas constitucionales respectivas para dar cabida a fórmulas más democráticas que permiten que las ramas del gobierno

del Distrito sean electas directamente por su población; este ha sido recientemente el caso de Buenos Aires y de la ciudad de Méjico.

Capital y cuando tangencialmente se le alude no se hace otra cosa que violentar la naturaleza intrínseca de la entidad federada y de cada uno de sus componentes autonómicos hasta vaciarla de contenido. A diferencia del Distrito Federal al que sustituye y que contaba con su propio ejecutivo (el Gobernador), el Distrito Capital carece de uno exclusivo de la entidad pues el Alcalde Metropolitano pasa a ser jefe ejecutivo y superior jerárquico del Distrito Capital al asumir, por disposición expresa de la Ley Especial, las competencias que correspondían al Gobernador. Ello no significa otra cosa que el órgano ejecutivo del Distrito Capital es "compartido" (no es un órgano ejecutivo propio de la entidad) con los cuatro municipios mirandinos ubicados en el Valle de Caracas. Y si a esta circunstancia unimos el hecho de que en la selección del Alcalde metropolitano también intervienen electores distintos a los del Distrito Capital, tanto la escogencia de autoridades exclusivas como el disfrute de un gobierno propio, son frases huecas. Pero además de jefe del ejecutivo, el Alcalde Metropolitano es el superior jerárquico de los órganos y funcionarios de la administración del Distrito Capital y, en consecuencia, administra su hacienda pública, elabora su proyecto de presupuesto y decreta y contrata la ejecución de obras públicas, con el agravante de que la entidad capital no cuenta con su propio ni autónomo órgano de control para vigilar e inspeccionar a quien hace de su ejecutivo. Por si fuera poco, el Distrito Capital tampoco posee órgano legislativo alguno (en el Distrito Federal esta función la asumía el Senado, institución que ha desaparecido en la Constitución de 1999); su situado constitucional pasa a formar parte de los ingresos metropolitanos, deducido el aporte correspondiente al municipio Libertador, y sus activos y pasivos sirven para la determinación de los elementos originarios que constituyen la hacienda pública metropolitana. En otras palabras, coexisten en el territorio del Distrito Capital tres ámbitos de gobierno —el nacional, el metropolitano y el municipal— pero *no el propio o exclusivo del Distrito Capital*. Esta entidad sólo tiene existencia en el papel, ya que se le ha desprovisto de competencias, bienes y recursos propios; no cumple cometido estatal alguno, carece de deberes y derechos y sus órganos de representación política, que se suponen exclusivos, o no existen, o no se eligen independientemente por sus propios residentes. La Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano, aprobada por la Comisión Legislativa Nacional el 18 de julio del 2000 y publicada en la Gaceta Oficial N° 37.006 del 3 de agosto, coloca la puntilla definitiva al declarar la transferencia de las dependencias y entes que estaban adscritos a la

gobernación del Distrito Federal (los institutos y servicios autónomos, las empresas, fundaciones y demás formas de administración funcional) a la Alcaldía Metropolitana, y faculta al Alcalde Metropolitano, para reestructurar y reorganizar la Gobernación del Distrito Federal, como para hacerse cargo de los procedimientos administrativos pendientes ante ellas (artículos 4, 10 y 11).

Por todas las razones aludidas, la última frase del artículo 18 de la Constitución "...en todo caso la Ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno" parece no haber sido tomada en cuenta ni por la Asamblea Nacional Constituyente al dictar la Ley Especial, ni por la Asamblea Legislativa Nacional en la Ley de Transferencia a pesar de que el Distrito Capital es uno de los entes al que, junto al "gobierno municipal a dos niveles", se refiere la expresión. El hecho de que él sea el asiento de los poderes públicos nacionales no es motivo, ni justifica en forma alguna, que sus residentes no tengan, a diferencia del resto de los ciudadanos del país, el derecho a elegir autónomamente sus propias autoridades (ejecutivas y legislativas), y el posterior control sobre las mismas. El acceso a la democracia, y más aún a la democracia participativa, debe ser igual para todos y el camino a transitar libre de obstáculos para unos y otros.

El territorio, la red institucional y las relaciones funcionales

Algunas expresiones referidas al territorio, la red institucional que se crea y las relaciones funcionales entre los diferentes ámbitos de gobierno crean confusión: "...Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas" (artículo 18) y se "...preservará la integridad territorial del Estado Miranda" (Disposición Transitoria Primera). Como puede constatar, ambas proposiciones son contradictorias entre sí al partir de la premisa de que si la entidad metropolitana es realmente una entidad política-territorial, debe reconocérsele un territorio exclusivo, además de autoridades propias, la libre gestión de las materias de su competencia, la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, la recepción de una porción del situado constitucional, el ejercicio de la potestad jurisdiccional y la elección de su(s) representante(s) o diputados en organismos nacionales tales como la Asamblea Nacional, cosa que no es del todo cierta como intentaremos argumentar. Así, si el Distrito Capital es ya una unidad político-territorial (Artículo 16) que cuenta con territorio propio, y el estado Miranda es otra entidad política que posee igualmente territorio así como los demás atributos antes señalados correspondientes a cualquier ente político-

territorial, en relación al espacio geográfico el Distrito Metropolitano no tiene ninguno ya que el que supone territorio suyo pertenece a otras entidades políticas que gozan, a su vez, de un ámbito competencial y jurisdicción propia.

Lo que queremos expresar es que el ente metropolitano *no* es, desde el punto de vista conceptual, una unidad político-territorial dentro de nuestro estado federal porque carece de tres de sus componentes esenciales: un territorio exclusivo (se sobrepone al espacio geográfico ajeno y su "territorio" es meramente funcional); representación política ante los órganos nacionales (Asamblea Nacional y el Consejo Federal de Gobierno, por ejemplo), ni está en capacidad de organizar su territorio. Es por ello que no puede recibir, a nombre propio, situado constitucional alguno (el situado constitucional que percibe es el del Distrito Capital de conformidad al artículo 167, numeral 4 de la Constitución) y sus competencias no son exclusivas sino que las comparte con los ámbitos nacionales, estatales y municipales. Podríamos decir que el ente metropolitano es más bien una especie más dentro de los entes político-administrativos y el haberlo definido como unidad político-territorial trae como resultado una enorme confusión conceptual, así como dificultades para su estructuración y funcionamiento efectivo.

Por estas razones tememos que el artículo 18 de la Constitución, además de fraccionar aún más las autoridades del área del valle de Caracas, complique los problemas de la gobernabilidad, creando otros que inciden negativamente sobre la racionalización de los servicios públicos, en el mejoramiento del entorno de la ciudad, así como en la reducción de las fricciones entre los diversos municipios y entre éstos y la entidad metropolitana, al igual que entre ellas y el ente estatal.

En otras palabras, la solución adoptada no garantiza lo que ha servido de justificación para implementar éste o cualquier tipo de gobierno metropolitano: la planificación estratégica para el desarrollo armónico e integrado de la ciudad de hoy y del futuro; el obtener mayor eficiencia y eficacia en la gestión de su territorio; el impulsar y mantener programas y políticas sociales y económicas que mejoren la calidad de vida para el conjunto de la población que habita la metrópoli; el responsabilizarse por la prestación de los servicios públicos en redes (como lo son el transporte

público, aguas y alcantarillado, electricidad o gas, por ejemplo) que, por su magnitud y complejidad, no pueden ser asumidos por el ámbito municipal; y el coordinar y cooperar con los otros ámbitos del gobierno (nacional, estatal y municipal) las políticas y programas a implementarse de manera integral para todo el emplazamiento de la ciudad.

El área metropolitana de Caracas

Por último, algunos comentarios sobre la extensión del área metropolitana. Si para 1961 cuando se redactó la Constitución se pensó que el espacio del valle mayor no ocupado por el Distrito Federal constituía el área metropolitana de Caracas, hoy, casi medio siglo después, resulta inadecuado plantearlo en esos términos espaciales. La ciudad, circunscrita para ese entonces al ámbito territorial del Distrito Federal, se integró y extendió de manera tal que lo que se pensó sería su área metropolitana se convirtió en la ciudad misma y su área metropolitana se extendió más allá del valle mayor como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, especialmente las relacionadas con el transporte y las comunicaciones, que acrecentaron la interdependencia entre Caracas y otros núcleos urbanos más alejados y estimularon el desarrollo de nuevos asentamientos dentro del área de influencia de la capital: en Carrizal, en San Antonio y demás poblados situados en las serranías del suroeste; en los Valles del Tuy Medio; en los valles de Guarenas y Guatire, al este; en el Litoral Central, al norte. De ello resulta, que la Caracas de hoy no es sólo una ciudad-metrópoli, sino que a su alrededor se fue conformando un área cuyos residentes establecieron y establecen continuamente relaciones de diversa naturaleza y participan, como trabajadores o como usuarios, en las actividades de la ciudad.

EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS METROPOLITANA

A nivel comparado existe cada vez mayor convicción de que la creación de instituciones metropolitanas requiere contar con el esfuerzo conjunto de los diversos actores implicados en el proceso (actores que deben tener legitimidad y alta capacidad de negociación) y con el respaldo firme y mantenido de los ámbitos superiores del gobierno, de los actores sociales comprometidos y de la población afectada con el fin de lograr la mayor estabilidad posible. Por ello, el establecimiento de los gobiernos metropolitanos, lejos de ser una tarea técnica, es un proceso político y social que transforma los sistemas institucionales y el espacio del poder político en ejercicio e implica un sistema de responsabilidades compartidas

entre los diversos ámbitos de gobierno lo que lleva, a su vez, a la existencia de un ente normador (ente nacional o, en algunos países, el regional), uno articulador (ente metropolitano) y otro ejecutor: el metropolitano, los municipios, y/o cualquier otra modalidad descentralizada como empresas públicas, público/privadas, institutos autónomos, fundaciones, autoridades únicas o mancomunidades, entre otras.

Hemos adelantado que la creación del Distrito Metropolitano de Caracas era impostergable por razones tales como la expansión natural de la ciudad y su fragmentación política e institucional; pero también era necesaria por la vital importancia estratégica que representa Caracas para toda Venezuela al servir su espacio para la articulación de la economía nacional a lo internacional; por ser la sede de los órganos supremos del Poder Nacional que la hacen el gran centro de decisiones políticas; por la importancia que desde el punto de vista nacional e internacional representan las actividades sociales, políticas y económicas que en ella se llevan a cabo, así como el escenario privilegiado de los más importantes movimientos urbanos, sociales y políticos, todo lo cual avala el criterio de que debía proveerse a la ciudad de una organización integral para su nuevo espacio, de un ámbito de gobierno de legitimidad democrática, de un aparato político-administrativo, de unas competencias y de la posibilidad de disponer de recursos adecuados, de fuentes de ingreso, de un esquema financiero, y de la capacidad de generar recursos.

Sin embargo, la creación del Distrito Metropolitano de Caracas no estuvo acompañada ni del esfuerzo de los actores políticos o sociales implicados y, menos aún, de la población incluyente que todavía hoy no distingue entre el Distrito Capital y el Metropolitano, como parece que tampoco lo distinguieron en su oportunidad los constituyentes que aprobaron la Ley Especial. Pero todavía más grave es el desconocimiento de la disposición constitucional sobre los Distritos Metropolitanos también aprobada en el nuevo texto constitucional. Los artículos 171 y 172 los norma y señala expresamente que deberán convocarse y realizar consultas populares en los municipios que decidan vincularse al Distrito Metropolitano, cuestión esta que se obvió totalmente ya que se consideraron no sólo que la Disposición Transitoria Primera los autorizaba a la creación inmediata de un Distrito Metropolitano para Caracas sin tomar en cuenta el requisito de la consulta popular favorable de la población afectada, sino que también desconocieron el hecho de que la citada Disposición los autorizó únicamente para dictar una ley especial sobre el

Distrito Capital y no sobre el Distrito Metropolitano, entes constitucional, sustancial, territorial y conceptualmente distintos, conformándose así una flagrante violación del texto fundamental que ha servido de base legal a la demanda introducida por inconstitucionalidad el día 19 de septiembre del año 2000 (todavía en espera de respuesta) ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Como la metropolitización no es exclusiva de Caracas sino que le interesa como solución a un conjunto de las principales ciudades venezolanas (Maracaibo, Barquisimeto, Maracay, San Cristóbal, Barcelona-Puerto la Cruz, Acarigua-Araure, por ejemplo) no nos queda más que esperar que para su creación se cumplan con los pasos exigidos por la Constitución y por la Ley Orgánica que en el futuro habrá de dictarse¹⁰.

■ CONCLUSIONES

Con este trabajo hemos intentado dirigir la atención sobre algunas imprecisiones conceptuales contenidas en los artículos constitucionales referidos a Caracas y al Distrito Metropolitano, así como su imprevisión sobre la Capitalidad y el Distrito Capital, y su falta de visión presente y futura hacia la ya existente área metropolitana de Caracas.

No se ha despejado el camino hacia la gobernabilidad de Caracas con la creación de un ámbito de gobierno metropolitano que hubiese dado a la ciudad extendida a lo largo del valle mayor la posibilidad de ser tratada

integralmente, de afrontar los problemas que son comunes en toda ella, de hallar las soluciones pertinentes y desarrollarlas equitativamente contando con una óptica de conjunto. La fragmentación institucional es aún mayor que la que se derivaba de la Constitución de 1961 y las relaciones entre las distintas autoridades están lejos de ser armónicas.

Los perfiles que la Ley Fundamental puede establecer sobre una determinada materia deben evitar, en lo posible, conceptos susceptibles de contradictorios significados. Hoy nos preguntamos ¿cuál es el significado y contenido real de los términos institución político-territorial, ciudad, capital, metropolitano, gobierno a dos niveles, carácter democrático y participativo que utiliza la Constitución de 1999? ¿Qué alcance tienen? ¿Cuál es su operatividad? Se trata de un conjunto de artículos que incluso, en ocasiones, parecen presentar sentido contradictorio

Para concluir, nada mejor que hacer nuestras conclusiones que adelantó en su oportunidad la Asociación Fundación Plan Estratégico de Caracas Metropolitana en su Análisis de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (09/03/00) al expresar que la solución adoptada por la Constitución de 1999: "no puede convertirse en un asunto confuso y ambiguo donde por falta de bases conceptuales sólidas y coherentes, más que contribuir con la gobernabilidad de Caracas constituye, *per se*, un serio obstáculo para su realización".

10/ Para el caso del Distrito Metropolitano que se constituya dentro de una misma jurisdicción Federal corresponderá a la propia Asamblea del estado el acto de creación a través de su Ley, previo al cumplimiento de la consulta popular aprobatoria. Para los casos similares al del Área Metropolitana de Caracas que cabalga sobre dos entidades Federales distintas, la creación se deja en manos de la Asamblea Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. Proyecto de Constitución presentado por el presidente Hugo Chávez Frías
2. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente
3. Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana:
 - 1988 (febrero) Caracas Metropolitana. Un gobierno local de dos niveles

1999 (julio)
Gobernabilidad democrática de Caracas. Una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente

1999 (septiembre)
Gobernabilidad de Caracas. Proposiciones a la Asamblea Nacional Constituyente

1999 (octubre)
Gobernabilidad de Caracas. Una propuesta para el diálogo y la concertación

1999 (noviembre)
Distrito Capital y sistema de gobierno a dos niveles. Artículo 17. Observaciones y propuestas

1999 (diciembre)
Artículo 18 del Proyecto de Constitución. ¿Una gobernabilidad para Caracas?

1999 (diciembre)
Sobre el Proyecto de Ley del Distrito Capital y el sistema de gobierno a dos niveles para Caracas

2000 (marzo)
Análisis sobre el régimen del Distrito Capital de Caracas

