

Redefinición del ámbito político-territorial de caracas: lo técnicamente deseable vs. Lo políticamente viable.

Rosangel Alvarez Itriago.

Cita:

Rosangel Alvarez Itriago (2007). *Redefinición del ámbito político-territorial de caracas: lo técnicamente deseable vs. Lo políticamente viable. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1412>

REDEFINICION DEL AMBITO POLÍTICO-TERRITORIAL DE CARACAS: LO TÉCNICAMENTE DESEABLE Vs. LO POLÍTICAMENTE VIABLE

Ponencia a ser presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología –ALAS- del 13 al 18 de agosto. Guadalajara, México.

ROSANGEL M. ALVAREZ I.
PROFESORA-INVESTIGADORA DE LA USB
rosalvarez@usb.ve

1. Presentación

Luego de varias décadas de trabajo desde distintas instancias gubernamentales, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) instalada en Venezuela en 1999, abrió la posibilidad de incluir en la Constitución, las figuras del Distrito Capital (DC) y del Gobierno Metropolitano, los cuales se perfilaban como una solución a los problemas de gobernabilidad y de fragmentación institucional que afectan a la ciudad de Caracas. A pesar que las propuestas técnicas se mostraron viables y se apoyaron en la idea de profundizar la descentralización y la democracia, tal como fue el caso de la propuesta presentada por la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana y de algunos otros actores políticos, tras el debate político en la ANC se aprobó un marco legal que demuestra que dicha constituyente no logró diferenciar los aspectos de capitalidad y de metropolitaneidad, en cuanto a la organización de las estructuras públicas se refiere; la actualidad revela que el marco legal sancionado sólo ha contribuido a acentuar los espacios de conflicto de los municipios del Área, ha generado desconfianza y recelo en los gobernantes y en la población, y sobre todo los problemas de gobernabilidad de la ciudad no han sido resueltos sino que por el contrario, se acentúan.

En esta ponencia se parte de la premisa que para garantizar la gobernabilidad de la ciudad de Caracas es necesario profundizar la descentralización local en tanto la atención al tema de la capitalidad de la ciudad de Caracas (Distrito Capital) es una decisión eminentemente político-organizativa derivada de la forma de Estado federal que adopta la Constitución Nacional. De igual manera, se considera que 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 de poder político en ejercicio e implica un sistema de responsabilidades compartidas entre los diversos ámbitos de gobierno.

2. Caracas en búsqueda de mecanismos que la hagan gobernable¹

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

Caracas siendo la capital de la República de Venezuela, carece de una definición político-administrativa. Esta es el centro de un área espacial metropolitana que supera los límites del Valle de Caracas teniendo influencia de municipios foráneos del Estado Miranda y Aragua; aspecto que influye negativamente en la identidad de la población que en ella habita; en segundo lugar, coexisten dos entidades políticas territoriales: el Distrito Federal (Municipio Libertador) y el Estado Miranda (municipios Baruta, El Hatillo, Sucre y Chacao) que establece límites a las acciones emprendidas por cada nivel territorial y; en tercer lugar, coexisten diversas autoridades ejecutivas (el Presidente de la República, los gobernadores del DF y el del Estado Miranda y los alcaldes de los municipios que la comprenden), complejizando sus bases jurídicas (Ley Orgánica del Distrito Federal, LORM, Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores y Ley Orgánica de Transferencia de Competencias) y el ejercicio de las competencias que por ley corresponde a cada nivel de gobierno.

¹ Se entiende por gobernabilidad al “estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (...) por lo tanto, “la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestables o de ingobernabilidad” (Arcira, 2003, 2). Cuando se vincula la gobernabilidad al desarrollo local es necesario destacar que esta puede asumir muchas formas de acuerdo a cada situación y país y a sus trayectorias institucionales (Cox, 1997). El mayor reto es lograr que en la administración en forma eficiente del orden establecido, se logre que el desarrollo y la modernización empaten en dirección de los fines de la democracia.

Cuadro No. 1
Población y superficie del Valle de Caracas

Valle de Caracas Municipios	Población				Superficie Km2
	1990	%	2000	%	
Libertador	1.970.337	68,13	1.975.787	61,30	433
Baruta	267.225	9,24	317.287	9,84	86
Chacao	72.139	2,49	72.217	2,24	13
El Hatillo	49.065	1,70	60.744	1,88	81
Sucre	533.239	18,44	796.931	24,73	164
Total	2.892.005	100	3.222.966	100	777

Fuente: Caracas Metropolitana: Compendio Estadístico. Fundación PECM, 1998

Como se desprende del Cuadro No. 1, desde el punto de vista socio demográfico y económico la ciudad de Caracas presenta una gran heterogeneidad. En el sureste se encuentran los municipios (Baruta, El Hatillo, Sucre y Chacao), con menor densidad poblacional, pero conformados, básicamente, por sectores de clase media y alta, además de contar con el desarrollo de actividades comerciales y empresariales que le reportan altos ingresos económicos. El municipio Sucre es una excepción; cuenta con una población de casi 800.000 habitantes, donde existen 33 urbanizaciones y alrededor de 1.500 barrios que tienden a crecer y que hacen insuficientes la red de servicios disponible en su territorio (Rangel Avalos, 2000). El municipio Libertador ubicado al Oeste de la ciudad supera en territorio y población al resto de los municipios del Valle de Caracas; está organizada por 23 parroquias (Alcaldía de Caracas, 2001). En este municipio están muy acentuados los problemas de la economía informal, tránsito y déficit en la prestación de los servicios públicos (como salud y educación).

Los esfuerzos desarrollados por los gobiernos municipales antes aludidos para atender las crecientes demandas de la población resultan insuficientes porque los principales servicios que éstos atienden (como agua, transporte, vialidad, recolección de basura, calidad del ambiente, entre otros) traspasan las fronteras de acción de cada municipio. El entramado de sus relaciones ha sido impactado por el crecimiento poblacional y la intensidad de las actividades económicas que en su espacio se desarrollan implicando una movilización diaria de personas hacia la ciudad para desarrollar sus actividades laborales, esto bajo la lógica que las ciudades cumplen un papel importante como espacios productivos que repercuten en el mercado laboral y en la población que en ella se moviliza (Negrón, 1998).

Abordar esta realidad en Caracas remite, por una parte, a atender su condición de capitalidad (asiento de los Poderes Públicos) y por otra, dar cuenta de su escala metropolitana.

2.1. La capitalidad y la metropolitanización: dos dimensiones del problema de Caracas

La ciudad de Caracas, al igual que otras ciudades de la región, ha sido impactada por el proceso de urbanización que desencadenó el modelo económico de crecimiento por sustitución de importaciones el cual estimuló un patrón de concentración de población y de actividades económicas en su espacio geográfico (Bolívar y otros, 1993). Hoy día Caracas es una Gran Ciudad o metrópoli², la cual está llamada a responder a las tendencias mundiales que imponen la globalización económica y la descentralización político-administrativa (Paiva, 2001: 62).

Ciertamente, en el marco de la globalización económica las ciudades marcan la pauta compitiendo internacionalmente para convertirse en los principales centros de negocios de la región y del mundo³. Es decir, que el radio de acción de la dinámica de la ciudad no sólo está referido al resto del territorio del país, sino que ésta debe proyectar hacia fuera las potencialidades productivas del país.

La descentralización político-administrativa, ofrece una serie de oportunidades para las grandes ciudades (De la Cruz, 1993: 9-16). Ante la necesidad de rediseñar una organización y gestión óptima para la metrópoli, la descentralización garantiza una mayor propensión a atender los intereses locales y sustituir a las autoridades que no respondan a las expectativas de sus electores.

“Con la existencia de alcaldes y concejales responsables personalmente ante sus comunidades, propuestos por partidos y/o por grupos de ciudadanos, indistintamente se establecen dos importantes relaciones: por un lado, la población encuentra vías definidas para controlar la gestión de las autoridades (elecciones, cabildos abiertos, grupos de presión específicos); por otro lado, los responsables de la toma de decisiones se ven estimulados a atender las demandas de sus electores además de poseer los medios para hacerlo” (de la Cruz, 1993: 13).

² El término Metrópolis está referido no sólo al tamaño de la ciudad, sino que refiere también a la complejidad, conflictividad y vulnerabilidad urbanas; su análisis debe suscribirse tanto a su condición de espacio de la concentración y centralización del poder económico y político y de su desarrollo en la relación (de dominación) que mantiene con el territorio o la región, como en relación a sus territorios y “regiones” interiores (Bolívar y Coulomb, 1993: 17).

³ De acuerdo con el Ranking 2002 de las Mejores Ciudades para Hacer Negocios en América Latina la ciudad de Caracas ocupa la casilla No. 25, bajando un peldaño en relación con el Ranking 2001, siendo calificada con un Valor Agregado de Ciudad **Negativo** y con un Potencial Emprendedor **Bajo** (Abarca Z, 2002: 21). Estas perspectivas son poco alentadoras en términos del carácter estratégico que hoy día juegan las principales ciudades del mundo en el contexto de la globalización.

La forma federal que asume el Estado venezolano en su organización político-territorial y el proceso de descentralización ofrecen a Caracas, que cabalga en dos entidades federales (DF y Miranda), integrada por unidades espaciales conurbadas, diferenciadas entre sí, con autoridades autónomas de distinto nivel jerárquico, actuando en un mismo espacio, la posibilidad de definir su territorio y asignarle una gestión democrática y participativa, mediante la elección popular de sus autoridades.

La posibilidad de redefinir ámbitos territoriales como efecto de la descentralización juega a favor para dar solución a los problemas que afectan a la ciudad de Caracas, dicha solución pasa por atender las condiciones de capitalidad y de metropolitanización de la misma, hecho que sugiere que la solución en ambos casos no sea la misma puesto que son dos dimensiones distintas.

2.1.1. Caracas capital

La ciudad de Caracas desde el comienzo de la vida republicana ha sido la capital permanente de Venezuela, aunque su ámbito espacial ha sido indeterminado, pero siempre suscrito al del Distrito Federal (Fundación PECM, 1999: 12). Para 1936 el territorio del DF eran los Departamento Libertador y Vargas⁴. En el año 1950 la Junta Militar de Gobierno estableció, mediante el decreto No. 617, del 13 de octubre de ese año, que para fines estadísticos y censales el área que le corresponde a Caracas, como Metrópoli de la República eran las parroquias urbanas y foráneas del Departamento Libertador y los municipios del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Gráfico No. 2
Area Metropolitana Interna de Caracas

⁴ En el año 1998 el Municipio Vargas se convierte en Estado, quedando el territorio del DF suscrito sólo al Municipio Libertador. Cabe destacar, que este cambio no fue contemplado en los escenarios y/o propuestas que distintas organizaciones hicieron con respecto a la ciudad de Caracas (Vallmitjana y otros, 1993; Vallmitjana, 2001). Siendo la existencia de diferentes “islas” dentro del territorio de Caracas uno de los factores que afectan la gestión eficiente de la ciudad, la creación de una nueva entidad federal, como lo es Vargas, vendrían a acentuar estos problemas.



Desde el punto de vista constitucional es en 1961 donde se reconoce que la ciudad de Caracas desborda los límites (no precisados) que les fueron asignados cuando se creó el DF (Fundación PECM, 1999: 13), pero desde el punto de vista político-territorial no contaba con un reconocimiento institucional. Esto generó una serie de disfunciones (Ibíd: 15):

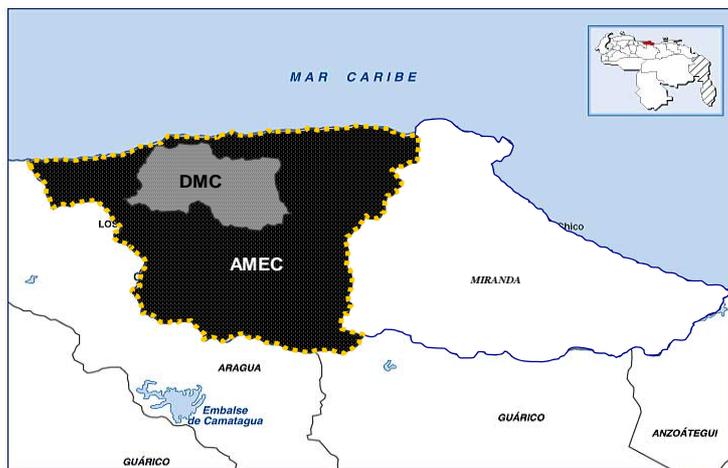
- 1) Nivel insatisfactorio en la prestación de los servicios públicos, debido a que la fragmentación municipal que existe impide establecer una gestión conjunta para abordar eficientemente la prestación de dichos servicios.
- 2) Desde el punto de vista jurídico, ninguna de las jurisdicciones que forman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

La definición del ámbito territorial de Caracas es una prerrogativa para poder solucionar estas disfunciones. Tomando en cuenta las nuevas relaciones de poder político-territorial que se derivan de la descentralización, Caracas capital debería contar con un gobierno legítimo y autónomo para negociar en igualdad de condiciones con los gobiernos regionales y locales que comprenden el perímetro de su área metropolitana.

2.1.2. Caracas metropolitana

Actualmente el área metropolitana de Caracas abarca el Valle Mayor de la Capital.

Caracas y su Área Metropolitana Extendida



Región Metropolitana de Caracas

De acuerdo con el gráfico No 3 el área del Valle Mayor de Caracas estaría comprendido por asentamientos dentro del área de influencia de la capital: Los Teques, Carrizal, San Antonio y demás poblados situados en los Altos Mirandinos, al suroeste; en los Valles del Tuy Medio, al sur; en los valles de Guarenas y Guatire, al este; y en el Litoral Central, al norte; así como en el Junquito y el Junko, al oeste (Fundación PECEM, 1999: 33). Esto refleja la influencia de la dinámica metropolitana de Caracas hacia otras jurisdicciones municipales producto de las diversas relaciones como trabajadores o como usuarios, en las actividades de la capital.

La atención de esta compleja trama de relaciones que se dan en las áreas metropolitanas, como la de Caracas, puede ser atendida adoptando cualquiera de los dos modelos de gestión que se han venido aplicando en distintas partes del mundo (USA, Canadá, México, Argentina, etc). Se trata de los modelos “metro” consolidado o supramunicipal, el Local Descentralizado o intermunicipal y, el modelo intra-municipal. El primero “implica la reunión de varios municipios en un ente metropolitano donde la legitimidad política de las autoridades metropolitanas y municipales es directa, con autonomía financiera propia, y poderes definidos ejercidos en un territorio *funcional* relevante” (Delfino, 2001: 38); el segundo, “dentro del cual se acogen fórmulas asociativas tales como las mancomunidades, autoridades únicas, fundaciones, empresas mercantiles intermunicipales” (Delfino, 2002: 1) y, el tercer modelo, el intra-municipal “que da cabida a las parroquias u otros tipos de entidades locales, o propiamente vecinales” (Ibíd.). La aplicación de estos modelos implica procesos técnicos, jurídicos y sobre todo, políticos y sociales porque transforman el sistema institucional de un

país y la forma como se distribuye el poder político (Vallmitjana, 2001: 20). En tal sentido, arribar a propuestas específicas en esta materia sólo puede ser producto de un arduo esfuerzo y de la negociación de los distintos actores sociales, políticos y técnicos involucrados con el tema de la ciudad de Caracas.

Las distintas aristas que surgen a la hora de abordar el tema de la ciudad de Caracas han sido orientadoras para la elaboración de algunas propuestas que apuntan a dar soluciones sin perder de vista los retos que impone la globalización económica y los de la descentralización político-administrativa para las grandes ciudades.

2.2. Caracas capital-metrópoli: escenarios propuestos

La discusión que recientemente se dio y se sigue dando en Venezuela en relación con la problemática urbana, jurídica y administrativa de la ciudad de Caracas, a propósito de la creación del Distrito Capital y del Distrito Metropolitano, no es del todo novedosa. Desde el año 1938 se encaminaron esfuerzos para lograr la planificación de la ciudad Capital. En ese año se crea la Dirección de Urbanismo del Distrito Federal, la cual trabajó en el “Plan Monumental de Caracas”, estableciendo directrices en torno al desarrollo de la vialidad y la organización espacial del Centro de Distrito Libertador y estableciendo lineamientos para los distritos Sucre y Litoral Vargas.

En 1946 se crea la Comisión Nacional de Urbanismo y su Dirección Técnica, la cual avanza en los estudios preliminares del año 1938, y reconoce que “la Ciudad no podía enfocarse dentro de sus linderos políticos, sino dentro de sus límites naturales, y en relación con su esfera de influencia regional” (OMPU, 1986: 2). En el año 1957 esta Comisión se elimina y el planeamiento urbano queda bajo la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y en 1960 se sanciona la Ordenanza sobre Organismos Municipales de Planeamiento Urbano en el Distrito Federal.

Finalmente, en el año 1972 se crea la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) la cual se encargó del ordenamiento urbano de la ciudad hasta el año 1990 (OMPU, 1986).

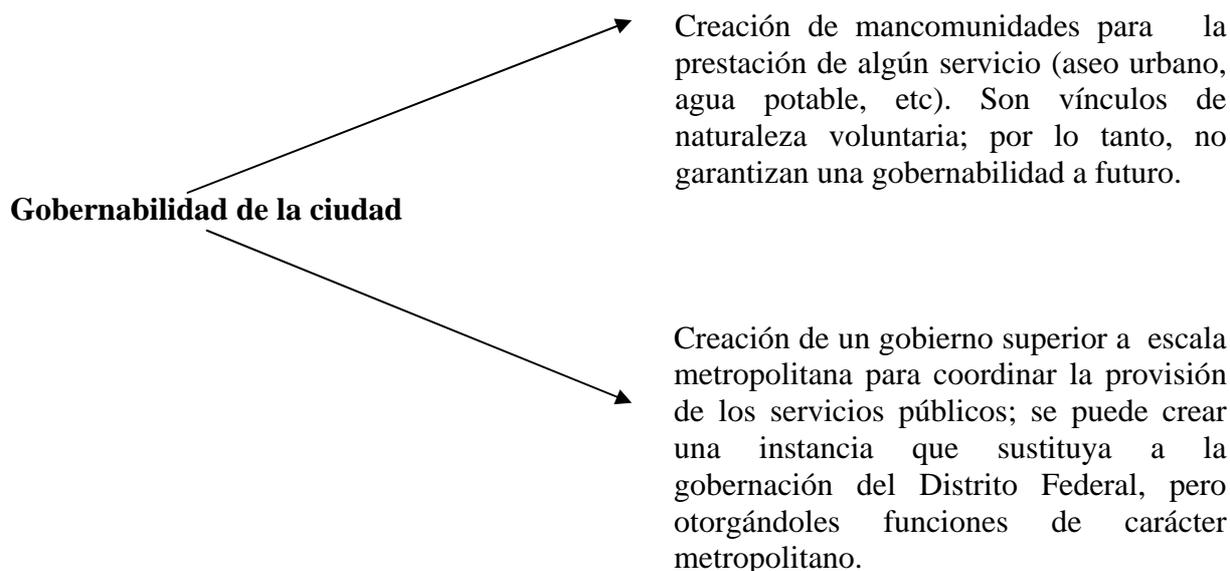
Como se observa desde 1938 hasta el año 1990 hubo un control exclusivo de organismos centrales o directamente dependientes del Gobierno central de la materia urbanística en Caracas y el perímetro del Area Metropolitana. Dichos organismos realizaron estudios que se constituyeron en antecedentes para las discusiones que posteriormente se dan en el seno de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y en la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana. La gobernabilidad ha sido el tema que ha articulado las distintas propuestas técnicas hechas sobre Caracas y las coincidencias se han dado en la

propuesta de implantar un gobierno local en dos niveles, un nivel metropolitano, el cual se tendría que diseñar y otro local, ejercido por los municipios que comprenden el Area Metropolitana de Caracas. Resulta interesante examinar dichas propuestas a la luz del contexto y los actores involucrados al momento de ser planteadas.

Lo que se sugiere es que el problema está planteado desde dos soluciones que son complementarias, pero obviamente distintas. Uno es la capitalidad, que refiere a darle un contenido político-administrativo a la ciudad de Caracas, capital de la República, y otro es la metropolización, que es crear una instancia de coordinación administrativa, más no territorial porque esto socavaría la autonomía municipal de los territorios involucrados. Esto se tradujo en el debate constituyente en dos propuestas: el Distrito Capital y Distrito Metropolitano de Caracas. Referirnos a una u otra no es indistinto. Cada una plantea un contenido diferente.

3. Creación del Distrito Capital

A la idea de creación del Distrito Capital subyace la necesidad de garantizar la gobernabilidad de la ciudad. Dos caminos estaban presentes a la hora de considerar el tema:



Como la experiencia misma había demostrado que la figura de la mancomunidad -debido a su carácter provisional y no obligatorio- no garantizaba una eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos fundamentales de la ciudad se optó por considerar la creación del Distrito Capital, que de alguna manera vendría a responder a una indeterminación territorial y a la necesidad de coordinar la prestación de aquellos servicios de carácter metropolitano. Pero la creación de esta instancia significaba una reforma a la Constitución de 1961 puesto que esta figura no estaba prevista. Es así como el momento constituyente resulta apropiado para plantearse el tema, pues de no hacerse se iba a crear un vacío en la división política del país.

Desde el punto de vista constitucional la figura del Distrito Capital, como un espacio territorial aparece en el Proyecto de Constitución Bolivariana y se inscribe en la Constitución de 1999. Sobre este tema no se había logrado articular el consenso necesario para su viabilidad. Es importante destacar que en la Propuesta de Reforma Constitucional presentada por la Comisión Bicameral Especial para la Revisión de la Constitución, designada por el Congreso en junio de 1989 y presidida por el ex Presidente Rafael Caldera no se incluyó la creación del DC, a pesar de haber sido discutido (Meléndez, 2001).

Destaca también el hecho que el Proyecto Bolivariano contemplaba la adhesión territorial de los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre, del Estado Miranda, al Distrito Capital. Sin embargo, en la constitución sancionada se resolvió de otra manera: preservando la integridad territorial de Miranda.

Es obvio que el tema de la descentralización fue transversal en esta discusión ya que cualquier decisión que se adoptase pasaba por respetar los principios que establece la descentralización y que están recogidos en las diferentes leyes como la LORM, la LOD, Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, etc, a la cual se le otorgaba rango constitucional en la Constitución de 1999.

Como indicamos anteriormente, el Proyecto de Constitución Bolivariana contempló la creación del DC y es así como se introduce en el primer borrador del Anteproyecto de Constitución. Sin embargo, la Comisión recibió una serie de propuestas de las cuales fueron consideradas las siguientes:

- ❖ "Transformar el actual Distrito Federal en Estado (Libertador) con las competencias propias de esas entidades, y crear los municipios necesarios a partir del actual Municipio Libertador. Esta propuesta no ofrece respuestas directas a la problemática del conjunto de la ciudad, pero considera que la convergencia de dos entidades de igual rango hace posible una relación que facilitaría la asociación (Región Administrativa) para la atención de los problemas que nos ocupan".
- ❖ "Crear un DISTRITO CAPITAL, conformado por el actual Distrito Federal y los Municipios Sucre, Chacao, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. Este Distrito Capital tendría las mismas competencias de los estados y, al acometer su organización político territorial podría crear otros municipios a partir del actual Municipio Libertador. Esta propuesta tiene la virtud de integrar plenamente una Entidad con lo que ello implica como elemento de gobierno, planificación y ejecución de políticas. Pero tiene la dificultad de la separación de los cuatro (4) importantes municipios del actual Estado Miranda, con

consecuencias en el orden fiscal de ese estado y, lo que es más importante, el efecto que en una población identificada con un gentilicio y con elementos socioculturales que le dan identidad propia, podría ocasionar una decisión de este tipo. También es pertinente señalar la dificultad que implicaría tomar esta decisión sin una consulta previa a las comunidades involucradas".

- ❖ "Crear el Distrito Capital como unidad territorial político-administrativa. Su ámbito físico estaría conformado por los municipios Libertador, del actual Distrito Federal, Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del Estado Miranda. La ciudad de Caracas, Distrito Capital, tendría dos niveles de gobierno: el nivel ejecutivo metropolitano de Caracas, con un Alcalde Mayor, con competencia sobre toda el área metropolitana de Caracas; y el nivel ejecutivo municipal, en el ámbito de cada uno de los municipios que conforman el Distrito Capital. El Poder Legislativo del Distrito Capital sería ejercido por un Consejo Legislativo del Distrito Capital y los consejos municipales en el ámbito de cada uno de los municipios que lo integran.

Esta propuesta presenta las mismas dificultades de la anterior, además de que la figura del Alcalde Mayor tendría más limitaciones que el Gobernador previsto en la propuesta anterior y tendría que coexistir y compartir responsabilidades con el Gobernador designado por el Presidente de la República".

- ❖ "Crear mediante ley especial el Distrito Capital, sin menoscabo de la autonomía municipal, con un Alcalde Mayor como autoridad política. En razón de que previsiones como ésta en la anterior Constitución, por la falta de voluntad política, no tuvieron desarrollo legislativo, se ha planteado que aprobemos una disposición transitoria que ordene a la Asamblea Nacional sancionar la Ley que regulará el Régimen Especial de Gobierno del Distrito Capital. Esta propuesta, además de aplazar las decisiones concretas sobre la materia, presenta las deficiencias que le fueron atribuidas a la anterior, aunque la ventaja de que el lapso previsto para sancionar la ley permitirá la consulta a las comunidades involucradas" (Comisión sobre la Forma...; 1999: 12-14).

La existencia de varias propuestas refleja la falta de consenso político en la Comisión que discutió el tema, por lo cual hubo que elevar un conjunto de propuestas para que la Comisión Constitucional, que además estaba conformada por constituyentes para actuar con mayor criterio en esta materia (Torrealba, 2002). De estas propuestas la que tuvo acogida por la Comisión Constitucional fue la última. Lo que se perfilaba como el mayor problema era lo de la integridad territorial del Estado Miranda y esto fue resuelto en la Ley

Especial colocando la coletilla en el Art. 2: "preservando la integridad territorial del Estado Miranda". Un planteamiento que no fue tomado en cuenta es el referido a la consulta a las comunidades afectadas, mediante referéndum, sobre la decisión de crear el Distrito Capital. Sin embargo, hubo iniciativas del gobernador de Miranda y de los consejos municipales de los municipios de Baruta, El Hatillo, Sucre y Chacao en recolectar las firmas necesarias para presentarlas ante el CNE para la realización de la consulta. Finalmente, se argumentó debido a los costos que implicaba la realización de la misma y en vista de la prisa con que tuvo que ser aprobada la Ley Especial con miras a las elecciones del mes de mayo del 2000, la consulta a la población afectada por la decisión fue relegada.

Para arribar a esta decisión hubo que transitar por un debate que, a nuestro modo de ver, es el que verdaderamente da cuenta del interés o los intereses que expresan los acuerdos suscritos sobre el tema del DC.

3.1. Discusión en el seno de la ANC para de la creación del DC

El proceso de debate en las plenarias tuvo momentos de gran confrontación, derivado de la presencia de intereses electorales que defendieron miembros de la ANC y que antepusieron a cualquier solución a largo plazo del problema de gobernabilidad de la ciudad de Caracas (Meléndez, 2001; Istúriz, 2001; Torrealba, 2002).

Esta discusión en la Plenaria se puede sistematizar de la siguiente manera:

- En el primer borrador constitucional, el Proyecto Bolivariano, se incluye el artículo que crea el DC. Se indica su espacio territorial y la necesidad de crear una Ley que la regulara. Esta etapa es una etapa mucho más técnica (Torrealba, 2002). Hay interés por parte de los Constituyentes de conocer el tema. En la medida en que se avanza en la discusión se fue complejizando el debate.
- El día 18-10-99, en la revisión hecha por la Directiva de la ANC a la cuarta versión del Anteproyecto se suprime el artículo 17 que crea el DC: las reflexiones previas que se venían realizando permitieron a algunos constituyentes entender que había un costo político si se favorecía la propuesta inscrita inicialmente en el Proyecto Bolivariano. Desmembrar el territorio de Miranda afectaba intereses electorales, para el Proceso de relegitimación de los Poderes, luego de la Constituyente.
- En la sesión Plenaria del día 20-10-99 se discute el Título II. Del Espacio Geográfico y División Política/Capítulo I. Del Territorio y Demás Espacios Geográficos. Con la iniciativa de los constituyentes Allan Brewer Carías, Segundo Meléndez, Aristóbulo

Istúriz, Vladimir Villegas y Rodolfo Sanz se reconsidera la propuesta la cual finalmente fue incluida en el Proyecto como el Art. 18 y fue votado por mayoría. El argumento que esgrimen es que era “imposible que salga una constitución de esta asamblea nacional constituyente sin establecer una norma que organice el gobierno municipal en el Area Metropolitana de Caracas, en un régimen a dos niveles” (Brewer Carías, 2000). En esta iniciativa a Brewer Carías lo acompañaron Vladimir Villegas y Aristóbulo Istúriz, de resto las intervenciones fueron adversas a esta idea (Claudio Fermín, William Lara, José Vicente Rangel Avalos, entre otros). El aspecto discutido era la imposibilidad que asumían los constituyentes de legislar sobre el Distrito Capital y el costo político de afectar el territorio de Miranda. Es por ello que Aristóbulo Istúriz, propone incluir en la Constitución el DC y que una Ley Especial la regula. Esta fue la solución acordada.

Como bien se señaló, un aspecto que caracterizó el debate en la Comisión que le correspondió abordar el tema del DC fue la falta de consenso para presentar una conclusión a la Comisión Constitucional,

"En esta materia, la Comisión analizó un conjunto de propuestas que buscan dar respuesta a la compleja problemática de la ciudad capital. Sin embargo, no fue posible arribar a un consenso que permitiera presentar una conclusión de la Comisión y, optamos por presentar lo que consideramos son las principales propuestas presentes en el debate, con el propósito de que sea la Comisión Constitucional la que promueva el consenso en torno al mismo, o llevarlo al seno de la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente para su discusión y decisión" (Comisión sobre la Forma...; 1999: 12).

Estos desacuerdos y desavenencias en torno al DC siguen presentes en la discusión que se realiza durante el mes de enero del 2000, en los últimos días que sesionó la ANC, sobre la mal llamada Ley de Régimen Especial del Distrito Metropolitano de Caracas.

3.2. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas

El 28 de enero del 2000 se aprueba en primera discusión este Proyecto de Ley Especial por parte de la ANC y aparece en Gaceta Oficial, luego de las presiones ejercidas por el CNE a propósito del proceso electoral pautado para el mes de mayo de ese mismo año. El Proyecto de Ley fue elaborado por el constituyente Guillermo García Ponce y acogido por un equipo redactor presidido por el Constituyente José Vicente Rangel Avalos. La presentación del mismo a la sesión plenaria del 28 de enero fue objeto de fuertes críticas, pues al parecer este Proyecto de Ley no respondía a las expectativas de quienes avalaron la

creación del Distrito Capital. Lo que destaca al respecto es que al no quedar claramente establecida la función del Alcalde Metropolitano, simplemente se le estaría negando el potencial del Distrito Capital como una nueva instancia político-administrativa para resolver los problemas de gobernabilidad de la ciudad lo que la coloca en la mira de una reforma.

En la primera discusión de la Ley el constituyente José Vicente Rangel Avalos introduce diciendo que “la unificación político-territorial de la Gran Caracas...”, Aquí ya existe un concepto equivocado de lo que es la descentralización porque en ningún momento hay descentralización territorial puesto que se preserva la territorialidad del estado Miranda. Ya esto es un punto de partida negativo para el contenido que expresa esta Ley.

Surgió también el debate sobre la necesidad de dividir el territorio del Municipio Libertador, propuesta defendida por Guillermo García Ponce: “era necesario dividir al Municipio Libertador por lo menos en tres municipios, ¿por qué?, porque no había otra manera de formar un gobierno equitativo en relación con el conjunto de municipios que integraba el Distrito Capital” (2000). Era tan confuso el debate que Meléndez señalaba que “ese título de Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Capital no corresponde a la idea surgida en este debate. Debe ser Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas...mañana o pasado puede haber otras leyes organizando otros distritos metropolitanos” (2000). En el intento de darle forma, desde el punto de vista legislativo, al DC pero con atribuciones metropolitanas, hubo imprecisiones no sólo de forma sino de fondo.

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

Sin embargo, no se percibe sino en el discurso de actores con experticia en el tema, como Brewer Carías, Aristóbulo Istúriz y los representantes de la Fundación Plan Estratégico de Caracas, que el problema de fondo que había surgido con la decisión tomada sobre el DC y la Ley que luego se sanciona, es que se estaba legislando sobre materias totalmente distintas.

En la segunda discusión, se asume que la objeción estaba en que había una equivocación con Distrito Capital y Distrito Metropolitano de Caracas. “No estábamos haciendo la diferencia” (José Vicente Rangel Avalos, 2000) .

Esta discusión fue mucho más intensa por el tema del financiamiento. Allí estuvieron defendiendo la idea de no afectar los recursos del Estado Miranda William Lara y el mismo José Vicente Rangel. Algunos constituyentes (como Alfredo Peña) hicieron críticas muy fuertes al acuerdo arribado en la Constituyente con la figura del DC.

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

3.3. Perspectivas del proceso de acuerdo con la normativa aprobada

Cuando el concepto inicial de lo que debía ser una nueva instancia territorial para Caracas fue cambiado y en su lugar se crea una instancia ambigua y vacía, la Ley resulta igual de confusa. Tres aspectos destacan al respecto: 1) La distribución de competencias entre las autoridades que concurren en el espacio que comprende el Distrito Capital en ningún momento es clara; 2) el financiamiento de los niveles de gobierno será objeto de confrontación entre las distintas autoridades; 3) se crearon mecanismos de coordinación, que no tienen claro que es lo que en definitiva van a coordinar. Estos escenarios se concretaron y resultaron acciones y planteamientos como los siguientes:

Marco jurídico-legal:

- Recurso de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley Especial sobre el Régimen de Funcionamiento del Distrito Metropolitano de Caracas que introdujo Felipe Torres del Olmo el 19/09/2000. El TSJ no se pronunció.
- Recurso de interpretación de la Ley Especial sobre el Régimen de Funcionamiento del Distrito Metropolitano de Caracas y de la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano que introdujo Alfredo Peña, Alcalde Metropolitano, ante el Tribunal Supremo de Justicia el 21/09/2000, con la finalidad de aclarar la transferencia de competencias. El TSJ sentenció a favor de Peña, reconociendo las competencias que esta Ley le otorga al Distrito Capital
- La Fundación de Frente por Caracas y la Asociación Civil de Independientes por el País introdujeron ante la Asamblea Nacional una petición para que se dote al Distrito Metropolitano de Caracas de una nueva Ley para superar los inconvenientes que se están generando para la gobernabilidad de Caracas.

En materia de competencias:

- Seguridad: al gobierno metropolitano le corresponde la ordenación de los servicios de policía metropolitana (PM) y la coordinación de su actuación con las policías municipales. La dirección de las instancias policiales es de exclusiva competencia de los alcaldes municipales.
- Tributación: Se ha generado un enfrentamiento entre las autoridades ejecutivas del Distrito Metropolitano de Caracas y el Gobernador del Estado Miranda, por la potestad en el cobro de los tributos por timbres fiscales. Al respecto el Cabildo Metropolitano aprobó una Ordenanza de Timbre Fiscal el 19/10/2000 que le otorga a Alfredo Peña potestad en el manejo de estos recursos. Dicha Ordenanza establece una transferencia de competencia y una modificación en el recaudador.
- Esta por discutirse en el asamblea Nacional la Ley de Hacienda Pública Estatal, que eventualmente enfrentará a Peña y a Mendoza por el manejo de los recursos.

En materia de financiamiento:

- La Ley de Presupuesto del 2001 no incluyó aportes de la LAEE y Subsidio por capitalidad para el DC. Según voceros de la OCEPRE el DC no es equivalente por su condición administrativa con el resto de las entidades federales del país. Siendo que a la ciudad le corresponde según la Ley de Transitoriedad, 38 millardos de bolívares por concepto de capitalidad (1 1/5 unidad tributaria x habitante).

En términos de lo que estos conflictos presentes pueden generar para el proceso de descentralización destacan: 1) la dificultad de coordinar de manera efectiva y democrática los diversos niveles de gobierno presentes en el DC para el proceso de toma de decisiones en tanto se mantiene en jaque -producto de omisiones, fallas y contradicciones de carácter jurídico- la autonomía territorial, política, administrativa y fiscal que hoy gozan las instancias regionales y locales y que ha sido un logro del proceso de descentralización. 2) La identificación de los representantes, llámense alcaldes y/o concejales, con respecto a las comunidades que lo eligieron y los intereses que deben representar se torna borrosa en la medida en que los límites territoriales no son claros. Se hace presente el dilema para los concejales metropolitanos si deben defender los intereses de las comunidades que lo eligieron o si deben responder a un propósito mayor, como lo es el DC y, 3) los espacios para la participación que se han creado a partir del proceso de descentralización a nivel local no fueron aprovechados en esta oportunidad, ya que no hubo consulta a las comunidades afectadas respecto con las decisiones que se tomaron en esta materia.

A nuestro modo de ver, la creación del Distrito Capital supuso poner en la balanza las tendencias tanto centralista como descentralizadoras presentes en la Asamblea, puesto que la

decisión sobre esta materia afectaría, tal como se aprecia actualmente, los nuevos centros de poder en que se han constituido los municipios a partir del proceso descentralizador iniciado en el año 1989.

Diversos exconstituyentes (Brewer Carías, A. Istúriz, Claudio Fermín, Segundo Meléndez), coincidieron en señalar que “factores políticos” se encuentran tras toda la confusión y la polémica que se ha generado con la creación del DC. Estos factores tienen que ver, fundamentalmente, con el enfrentamiento de dos visiones antagónicas sobre la descentralización y más allá se encuentra la confrontación entre la desconcentración y la descentralización propiamente dicha. En el seno de la Comisión que discutió la creación del DC se elevó una propuesta que pretendió convertir a Caracas en una unidad político-territorial integrada por los municipios Libertador del Distrito Federal y El Hatillo, Baruta, Sucre y Chacao del Estado Miranda. Esta instancia tendría una definición que le diera contenido y permitiría su funcionalidad. La otra visión, que se impuso, fue la que propuso crear una nueva instancia territorial y político-administrativa que resultó ser intangible, ya que el DC tal como fue aprobado en la Constitución Bolivariana está vaciada de contenido, porque no tiene territorialidad.

Esta complejidad sólo puede ser entendida a partir de la ausencia de una clara visión sobre la direccionalidad que debía tener el proceso de descentralización en el marco constitucional que se discutió. Sólo así se podría haber previsto los conflictos que actualmente se están presentando con la creación del DC.

Este hilo que debió seguir la creación del DC deja algunos asuntos pendientes para el análisis sociopolítico y en esa dirección es que intentaremos enfocar nuestro análisis siguiendo la visión de los actores sociopolíticos que participaron con propuestas específicas sobre esta materia.

4. Participación de los actores sociopolíticos en el proceso de creación del DC

Por el impacto que significaba la creación del DC se esperaba, al menos desde la lectura que intentamos hacer del proceso, una participación mucho más activa de los actores involucrados. Nos referimos a los alcaldes, concejales, gobernadores y los habitantes de los municipios afectados por la decisión. En este sentido, decidimos abordar directamente a los actores para conocer sus propuestas y saber cómo percibieron su participación en el Proceso Constituyente.

La Comisión que trabajó el tema de la descentralización que estuvo presidida por el constituyente Segundo Meléndez aplicó el derecho de palabra de quienes tenían propuestas

específicas, se generaba una discusión o lluvia de ideas y luego la comisión utilizaba estos insumos para evaluar el conjunto de propuestas (Meléndez, 2001).

Ahora, ¿qué resultó de este proceso?.. Esto se puede responder de dos formas: desde el punto de vista del resultado y desde el punto de vista del proceso. En relación con lo primero, de la propuesta lo más que se logró fue insertar el término Distrito Capital, con un contenido que no era el apropiado, al confundirse capitalidad con metropolitania. Y la Ley Especial es un resultado más de ésta confusión, “en el forcejeo final prevaleció que no hubiera la pérdida territorial del Estado Miranda pero ahí fue que se complicaron todas las cosas...la disposición fue mezclar dos cosas que eran irreconciliables..” (Torrealba, 2002).

En relación con la autopercepción del actor tenemos que asumen un fracaso en su participación que explican a partir de la utilización de una estrategia equivocada para defender su propuesta. Creen que si bien tuvieron aliados como a algunos constituyentes (Aristóbulo que era escuchado) esto no fue suficiente.

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

En definitiva, la Fundación califica negativamente su participación dentro de la ANC alegando que no tuvieron el suficiente apoyo que hubiesen tenido de haber politizado a la gente sobre este tema.

De aquí se derivan algunos elementos en los que es necesario detenerse. Uno de ellos es la dificultad de conciliar, y esto sucede mucho en espacios locales como los municipios, lo técnico con lo político. Uno de los fracasos, desde la perspectiva de este actor que analizamos es la imposición de criterios (más bien intereses) políticos sobre los técnicos. Una propuesta con una viabilidad técnica se vio obstruida al no conseguir viabilidad política. Para ilustrar esta idea cito lo siguiente:

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

Lo que aquí se plantea es que existió una correlación de fuerzas que favoreció la posición política (electoral) de algunos constituyentes. Con esto se introducen dos elementos más y es que cuando se participan en espacios donde tiene centralidad el actor político y lo que se propone contradice los intereses de éstos porque se juegan sus posiciones de poder en el sistema político, no existen oportunidades para tener éxito en la participación, más si no se cuenta con una base amplia de respaldo a la propuesta; esto es, que si una propuesta no apoya su legitimidad en el hecho de haberla sometido al escrutinio público, no logra insertarse exitosamente.

Ahora veremos cual es la perspectiva que tiene los actores políticos sobre el tema. A tal efecto hemos considerado bajo este renglón tanto a los alcaldes como a los constituyentes vinculados con el proceso del DC.

4.1. Alcaldes

Los alcaldes a los que aquí nos referimos son los que están en ejercicio de sus funciones posterior a la aprobación del Distrito Capital; sin embargo, algunos fueron constituyentes como José Vicente Rangel Avalos y Alfredo Peña; consideramos estas opiniones importantes para apoyar algunos planteamientos que se desprenden de lo que fue la creación del DC, aunque éstos no hicieron propuestas específicas en la ANC sobre este tema.

En el discurso que ellos sostuvieron al ser consultados sobre el tema de la gobernabilidad de Caracas, es que tienen un nivel muy básico en el manejo del tema. En general, destaca que enfocan el tema más hacia lo que es la desconcentración (López, 2001) y las mancomunidades (Rangel Avalos, 2001). Se reivindica el carácter coordinador que tiene la Alcaldía Metropolitana, “la Alcaldía Metropolitana tiene un gran reto, asumir el papel de coordinador y planificador de la ciudad” (López, 2001) y, aún cuando el tema del espacio territorial del Municipio Libertador no quedó resuelto en la Constituyente, no lo plantearon como necesario en el logro de la gobernabilidad de la ciudad; por lo tanto, se percibe una visión muy acotada a los municipios que ellos gobiernan. Se pone en discusión algunos de los problemas que se derivan de lo aprobado por la ANC: el tema central es el de las competencias y al respecto Alfredo Peña, el Alcalde Metropolitano en el período 2001-2005 dice,

“Yo solicité al TSJ un recurso de interpretación porque algunos alcaldes pensaban que desde la Alcaldía Metropolitana podría invadirseles sus competencias, igual surgía con algunos gobernadores vecinos, en virtud de eso solicité un recurso de interpretación...ese tribunal ratificó en todas las letras las trece competencias que nos da la Ley que hizo la Constituyente” (Peña, 2001).

Otra área de conflicto está relacionada con el establecimiento de vínculos de concertación entre los municipios y la Alcaldía Metropolitana, “no sentimos la presencia de la Alcaldía

Metropolitana en lo absoluto, todos los problemas que yo tengo en el municipio tengo que buscarle la manera de solucionarlos porque estamos solos en esto” (Capriles Radonski, 2001). Ciertamente, estas ya se advertían como áreas de conflicto, que no existieran si hubiese reinado un espíritu descentralizador en la ANC y si se hubiese considerado de igual forma que lo que se discutía en la ANC era trascendental, pues constituía las reglas de juego fundamentales para la sociedad, y no se hubiese cerrado el tema con la prisa con que se hizo, negando la posibilidad de generar una discusión más profunda y arribar desde ésta a las decisiones, como la del DC.

4.2. Constituyentes

Los testimonios que aquí se expondrán provienen de entrevistas que fueron realizadas a alguno de ellos y otras tomadas de su participación en las Plenarias de la ANC.

Aquí se puede fácilmente diferenciar dos posiciones: aquellos que estaban planteando la descentralización (Brewer Carías, Segundo Meléndez y Aristóbulo Istúriz) y los que la adversaban (William Lara, Claudio Fermín, José Vicente Rangel Avalos). De acuerdo con Meléndez (2001), “esto fue un debate que se dio, si esto apuntaba en dirección a la descentralización o por el contrario era la concentración de varios municipios en un ente superior, si era centralismo”.

Los que se ubican en la corriente de la descentralización mantuvieron la idea que la Constituyente era un momento “precioso” o “privilegiado” para dar un ordenamiento territorial a la capital de la República.

Hubo propuestas generales hechas por algunos partidos políticos como el Polo Patriótico (PP), Patria Para Todos (PPT), Primero Justicia (PJ) y Acción Democrática (AD) sobre el DC. Observamos sobre las mismas que manejan distintas visiones sobre la forma de distribuir el poder: la propuesta de Hugo Chávez coincide con la del PPT en términos de asumir que el DC debía tener autonomía político-territorial y administrativa, incorporan también algunos contenidos de cómo organizar los poderes en esta instancia, asumiendo la existencia de un Ejecutivo (Alcalde Mayor) y un Consejo Legislativo del DC. Es importante destacar sobre estas coincidencias que de acuerdo con la opinión del exconstituyente Elías Jaua (2002) “Aristóbulo influenció a Chávez para que incorporara la propuesta del DC en su proyecto de constitución”.

La propuesta hecha por el PP es muy específica y se inscribe más bien en una concepción meramente administrativa del DC. En cuanto a Primero Justicia y AD; la primera propone más una desconcentración de la estructura administrativa, aunque contradictoriamente, su marco de referencia legal es el derivado de la descentralización en Venezuela y, la propuesta

de AD, es fundamentalmente administrativa, y en esto parecen coincidir, pues habría que tener más elementos, con la del PP.

Cuando nos vamos al debate constituyente en las plenarias vemos como no teniendo representantes políticos los partidos PJ y AD en la comisión sobre descentralización sus propuestas no se defendieron. Mientras que Chávez, el PP y el PPT si lo tuvieron. Sin embargo, siendo esto así, ¿por qué se aprueba algo distinto?. Esto lo responderemos más adelante.

En cuanto a las propuestas individuales destacan la de Segundo Meléndez, Brewer Carías y la de Aristóbulo, son las visiones de estos actores las que guían el debate. La propuesta de Meléndez era que “la ciudad de Caracas debía ser concebida como una entidad con plenos derechos que integrara plenamente a todos los municipios que están en Caracas. Esto implicaba la separación de los municipios que están en el Este (...) Yo era o soy partidario de que esos municipios se separen del Estado Miranda y formen una entidad total con el Municipio Libertador...” (2001). Este planteamiento se inscribe en el formulado por la Fundación Plan Estratégico y como se observa tiene un contenido que se compadece de los preceptos de la descentralización. Observa como limitaciones al debate sobre el tema la imposición de intereses electorales, porque cree que “quienes adversaron esta idea comprendían la idea pero no se atrevieron a asumirla por temor a las consecuencias político-electorales” (Ibíd). Otro elemento fue el tiempo; dada la premura del debate no privó la racionalidad que había que tener para una decisión política de esa magnitud; como tercer elemento se refiere a que el tema era más de una élite que de la sociedad; en cuarto lugar, señala la dificultad de distinguir el origen (geográfico) del constituyente con la naturaleza (Nacional, regional o local) del tema sobre el que debe decidir. “Los compañeros representantes de Miranda se movieron más como mirandinos que en función del tema que estaba planteado” (Ibíd.). Y finalmente, reconoce las dificultades de tomar decisiones políticas sin participación de los ciudadanos.

A pesar que asume que no fue partidario de la forma como se aprobó el DC, Meléndez considera como un logro el haber inscrito en la Constitución el concepto del DC. De sus planteamientos se deduce que el éxito vendría dado por la existencia de una corriente dentro del PP, como la de Aristóbulo, que se identificaba con la suya. Pero el fracaso estuvo en no tener capacidad de contrarrestar los intereses electorales de algunos constituyentes.

Allan Brewer Carías también hizo su propuesta sobre el DC; comparte las propuestas hechas por la Fundación y por Meléndez. Observa que la decisión que se tomó fue intermedia y todo

por no poder con la oposición de los mirandinos. Tuvo una participación muy activa en los debates de la plenaria.

Finalmente, está la propuesta de Aristóbulo Istúriz que si bien pertenece al PPT, asumió a título personal la defensa del DC, “...primeramente quiero decir públicamente que es mi estricta posición personal, donde lo vinculo en absoluto al PP....propongo lo siguiente: la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas es el DC y una ley especial establecerá su organización, gobierno, administración, así como la determinación de sus competencias y recursos a los fines del desarrollo armónico de la ciudad” (2000). Esta intervención hace ver que estaba muy clara la tendencia del PP a rechazar esta idea, por tanto salva a su partido y asume sus planteamientos a título propio. Este elemento evidencia lo que ya habían planteado los otros actores sociopolíticos, que al Gobierno le interesaba, por encima de todo, mantener un bajo nivel de confrontación de la ANC hacia fuera para garantizar el voto a favor del SI de la Constitución.

5. Del análisis planteado, algunas reflexiones finales y prospectiva

En el debate constituyente de 1999 sobre la creación del Distrito Capital y del Gobierno Metropolitano se decidió por la vía menos conflictiva respetando la territorialidad del Estado Miranda, con una disposición transitoria que ordenaba a la AN sancionar una Ley que regulara el Régimen Especial de Gobierno del Distrito Capital, previendo que en el lapso previsto para sancionar la Ley se consultarían las comunidades involucradas, cosa que no sucedió.

Los conflictos que se derivarían de lo aprobado no tardaron en aparecer y la resolución de éstos no es tan fácil, ya que como caso inédito se inscribió constitucionalmente la imposibilidad de tocar el territorio de Miranda; entonces, la salida razonable pasa por hacer una reforma a la Constitución que esté anclada en la profundización de la descentralización en Venezuela, hecho poco probable dado el carácter recentralizador del actual gobierno.

Podemos decir que en el debate constituyente sobre la creación del DC se contó con propuestas que técnicamente eran viables, y que tenían apoyo en algunos constituyentes, pero que políticamente no se logró el acuerdo debido al costo político para el Gobierno de tomar la decisión. el tema del DC es por naturaleza muy especializado, sus dimensiones básicas están asociadas a elementos de carácter urbanístico y jurídico que difícilmente puedan conocer los ciudadanos comunes, incluso los propios políticos que tomaron la decisión sobre este tema. En consecuencia, podemos decir que para participar se requiere formación e información.

Otro elemento que se deriva del anterior es la dificultad de conciliar, y esto sucede mucho en espacios locales como los municipios, lo técnico con lo político. Uno de los fracasos, desde

la perspectiva de los actores sociopolíticos analizados, es la imposición de criterios (más bien intereses) políticos sobre los técnicos. Una propuesta con una viabilidad técnica se vio obstruida al no conseguir viabilidad política.

Hoy día tras seis años de funcionamiento del Gobierno Metropolitano, se está planteando redefinir en la próxima reforma constitucional promovida por el Ejecutivo Nacional que se llevará a cabo en Venezuela este año, el ámbito político-territorial de Caracas pero la orientación que está llevando este debate demuestra que no se ha entendido y mucho menos asumido los errores que se cometieron en los años 1999 y 2000. Por tal razón, no se avizoran mejores tiempos para la ciudad de Caracas.

Bibliografía consultada

Aranguren, Flora (1999): “Aclarar bien las funciones”, (en línea), <http://www.El-nacional.com> Viernes 22 de octubre, [Consulta: 08-12-99].

Arcira, Andrea (2003). *Gobernabilidad democrática en América Latina*, Concurso de Ensayos Octubre. México, D.F.

Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Diario de debates*. Tomos I y II. Caracas.

Attas, Ivonne (1999): “No se debe eliminar la policía municipal”, (en línea), <http://www.el-nacional.com> Viernes 22 de octubre [Consulta: 08-12-99].

Blanco, Carlos (1997): El proceso de descentralización en Venezuela. Análisis crítico. Documento del BID (mimeo).

Blanco, Carlos (1999): “Identifican amenazas al proceso de descentralización”, (en línea) <http://www.eud.com> jueves 13 de mayo [Consulta:07-12-99].

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

Brewer Carías, Allan. (1998) “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una asamblea constituyente. *Ciencias de Gobierno*, IZEPES, No. 4, julio-diciembre, Maracaibo.

Brewer Carías, Allan. (1999) *Debate Constituyente*. Tomos I y II. Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Cañizales, Migdalis. (1999) “Concejales recolectaron firmas para solicitar referendo: Chacao rechaza creación del Distrito Capital”. (en línea), <http://www.eud.com> [Consulta: 26-02-2000].

CNE (1999): *Proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente*.

Colomine, Luisana (1999): “ANC aprobó la descentralización”, (en línea) <http://www.eud.com> miércoles 03 de noviembre [Consulta: 07-12-99].

Comisión sobre la Forma de Estados y asuntos y Municipios y otras Entidades. Federalismo. (1999). *Informe Final*. Caracas.

Cox, Kevin (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.

Delfino, María de los Angeles (2001). “La gobernabilidad de Caracas capital y el Distrito Metropolitano”. *Urbana*, Vol, 6, No. 29, Caracas.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana. (1999a) *Gobernabilidad Democrática de Caracas: una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente*. Caracas.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana. (1999b) *Informe sobre el Proyecto de Ley Especial del Distrito Capital y el sistema de gobierno a dos niveles*. (en línea) <http://www.eud.com> [Consulta: 18-03-2000].

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana. (1999c) *Gobernabilidad de Caracas Metropolitana: un gobierno local de dos niveles*. (Papel de Trabajo). Caracas.

Hospedales, Arístides (1999): Identifican amenazas al proceso de descentralización”, (en línea) <http://www.eud.com> jueves 13 de mayo [Consulta:07-12-99].

Istúriz, Aristóbulo (1999): “Algunas consideraciones generales sobre la descentralización” (en línea) <http://www.eud.com> viernes 25 de junio [Consulta: 06-12-99].

López, Edgar (1999): “Para una atención más directa a los caraqueños García Ponce propone dividir Libertador en varios municipios”, (en línea), <http://www.el-nacional.com> viernes 26 de noviembre [Consulta: 07-12-99].

Maingon, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz Sonntag (2000): “La batalla por una nueva constitución para Venezuela”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 4, Oct-dic, IIS, México D. F.

Mendoza, Enrique (1999): “No cederemos ni un centímetro de Miranda”. (en línea), <http://www.el-nacional.com> viernes 8 de octubre [Consulta: 08-12-99].

Rangel Avalos, José Vicente (1999): “Los gobernadores siguen manipulando la Constitución”, *El Correo del Presidente*, 25 de noviembre, p. 5.

República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.

República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. (2000). *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*. G.O. No. 36.906.

Rojas Jiménez, Andrés (1999): “Gobernaciones perderán Bs. 510,9 millardos con nueva Constitución”, (en línea), <http://www.el-nacional.com> martes 23 de noviembre [Consulta: 07-12-99].

Vallmitjana, Marta (1993): Nuevos escenarios para el poder local: Caracas, COPRE/PNUD, Caracas.

Vallmitjana, Marta (2001). “Repensando el gobierno local participativo de Caracas Metropolitana”. *Urbana*, Vol. 6, No. 29, Caracas.

Entrevistas realizadas

Aristóbulo Istúriz (2001). Testimonio. Cosntituyente. MVR-PPT

Elías Jaua (2002). Testimonio. Constituyente. MVR

Segundo Meléndez (2001). Testimonio. Presidente de la Comisión No. 6 Sobre la Forma de Estado y Asuntos y Municipios. MVR-MAS

Tablante, Carlos (2002). Testimonio. MAS-PPT-MVR

Torrealba, Carlos (2001). Testimonio. Secretario Ejecutivo de la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana.