INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Entre la gobernabilidad metropolitana y la acumulación de poder: efectos institucionales y territoriales de la tensión política en el Área Metropolitana de Caracas.

Tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano.

Adonay Perrozzi Paladino

Profesor guía: Luis Fuentes Arce

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile.

Santiago de Chile | Julio de 2016

Entre la gobernabilidad metropolitana y la acumulación de poder: efectos institucionales y territoriales de la tensión política en el Área Metropolitana de Caracas.

Tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano.

Adonay Perrozzi Paladino

Profesor guía: Luis Fuentes Arce

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile.

Santiago de Chile | Julio de 2016

RESUMEN

La compleja y exigente realidad de las áreas metropolitanas latinoamericanas demanda profundas transformaciones en las modalidades de administración y gestión de los espacios metropolitanos y requiere sistemas de gobiernos innovadores, coordinados y mecanismos de gobernabilidad capaces de hacer frente a la negociación de decisiones que supongan la satisfacción de las demandas de la mayoría. Una de las principales dificultades de este proceso es que la asignación de funciones a los arreglos metropolitanos no es un proceso técnico sino más bien un proceso político, por tanto los temas de gobierno son en esencia problemas de poder, en los que se involucran agentes, intereses y territorios. No obstante, los estudios urbanos de las metrópolis latinoamericanas suelen desconocer las condiciones políticas de los territorios y la importancia de las orientaciones que tienen los actores institucionales cuyos intereses guían los procesos e intervenciones en la ciudad.

La realidad del Área Metropolitana de Caracas (AMC) es un claro ejemplo de las dificultades políticas que han impedido otorgar una razonable gobernabilidad a la ciudad, en un territorio signado por la confrontación de sus autoridades. La presente investigación centra su foco en la discusión sobre los arreglos de gobernabilidad que determinan la dinámica metropolitana a través del estudio del AMC, en miras de comprender el funcionamiento institucional y los efectos territoriales derivados de nuevos modelos de organización metropolitana que exigen la coordinación de actores gubernamentales con orientaciones e intereses políticos divergentes, en un contexto donde la acumulación política y el ejercicio del poder comprometen la gestión urbana y la efectividad de las intervenciones en la ciudad.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 7
1. Problematización 8
2. Pregunta de investigación 10
3. Hipótesis 10
4. Objetivos 10
II. GOBERNABILIDAD METROPOLITANA: DILEMA TÉCNICO VS POLÍTICO 11
1. Arreglos metropolitanos y relevancia de su organización 11
2. La institucionalidad como conciliadora de los intereses sobre la metrópolis 13
3. Hacia una conceptualización y categorización de la gobernabilidad 14
4. Gobernabilidad metropolitana: entre la gestión técnica y las relaciones de poder 18
5. Gobernabilidad y territorio: una aproximación operacional 18
6. Luces rojas: déficit de gobernabilidad 19
III. MARCO METODOLÓGICO 21
1. Tipo y diseño de la investigación 21
2. Universo y muestra 21
3. Fuentes de información y procesamiento de datos 21
4. Limitaciones 24
IV. EL PROCESO METROPOLITANO DE CARACAS 25
1. Débil institucionalidad, decisiones centralizadas 26
2. Institucionalidad descentralizada: ¿solución o agudización de la crisis urbana? 27
3. Un nuevo marco institucional: lo metropolitano como resolución a la crisis de in-gobernabilidad 30
4. De la institucionalidad descentralizada a la (re) centralización del poder metropolitano 34
5. Desmantelamiento del Distrito Metropolitano de Caracas 35
V. CARACAS: UNA METRÓPOLI (IN) GOBERNABLE 37
1. Entre la legitimidad y la acumulación política 39
2. Estabilidad del sistema institucional 50
3. La coordinación metropolitana subordinada a la voluntad política 51
4. Eficacia metropolitana: discursos discordantes, agendas inconexas 56
VI. REFLEXIONES FINALES 61
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 65

LISTA DE ILUSTRACIONES

Imagen 1. Región Metropolitana de Caracas. 25
Imagen 2. Extensión territorial y división político-administrativa del Área Metropolitana de Caracas. 29
Imagen 3. División político-administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas (2000). 33
Imagen 4. División político-administrativa y autoridades del AMC. 40
Imagen 5. Posiciones de las entidades del AMC con respecto a la legitimidad de las nuevas autoridades. 42
Imagen 6. Concurrencia de competencias urbanas y reasignación de bienes producto de las leyes promulgadas. 45
Imagen 7. Cambios institucionales en el AMC 2009 - 2014. 51
Imagen 8. Mecanismos de coordinación estipulados en la legislación (2000 – 2014). 52
Imagen 9. Niveles de coordinación entre entidades. 55
Imagen 10. Coordinación entre entidades en el territorio del Área Metropolitana de Caracas. 56

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Modelos de gobierno de áreas metropolitanas. 12
Tabla 2. Aspectos que denotan crisis de gobernabilidad. 19
Tabla 3. Metodología de análisis. 21
Tabla 4. Actores con competencias urbanas en el AMC. 23
Tabla 5. Principales características del Distrito Metropolitano de Caracas. 32
Tabla 6. Actores entrevistados. 38

SIGLAS

AMC	Área Metropolitana de Caracas
CPTRGC	Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas
DMC	Distrito Metropolitano de Caracas
FPECM	Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana
FOPPPE	Fundación Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales
GMVV	Gran Misión Vivienda Venezuela
MTRGC	Ministerio para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas
OPPPE	Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales

I. INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe es una región fundamentalmente urbana en donde el 80% de su población habita en ciudades, exhibiendo la mayor tasa de urbanización del mundo (ONU-Hábitat, 2013). Este crecimiento urbano ha dado lugar a nuevos conglomerados, como las áreas metropolitanas o las mega-regiones urbanas, las cuales se han convertido en los puntos focales del desarrollo latinoamericano. Ante este panorama, los indicadores mundiales presentados por las Naciones Unidas[1] señalan que la planificación de las ciudades es quizás uno de los temas más importantes a resolver en el corto plazo, por lo que esta compleja y exigente realidad demanda profundas transformaciones en las modalidades de administración y gestión de los espacios metropolitanos y requiere sistemas de gobierno innovadores y coordinados, en donde la negociación contractual entre instituciones con diversos estatutos se torna fundamental (Jouve, 2005).

Las áreas metropolitanas se han convertido en una paradoja; por una parte se constituyen como los espacios con mayores ventajas para residir por la amplia gama de servicios y oportunidades que posee, pero por otra representan espacios de conflicto dada la realidad multinivel de acción-decisión de diferentes instituciones con visiones e intereses divergentes que pueden derivar en desequilibrios territoriales y sociales. La complejidad del sistema metropolitano exige, en consecuencia, mecanismos de gobernabilidad capaces de hacer frente a la negociación de decisiones que supongan la satisfacción de las demandas de la mayoría.

La gobernabilidad de las áreas metropolitanas, entendida como la capacidad del gobierno de la ciudad para orientar y conducir los procesos urbanos en miras de responder a las necesidades y demandas societales de manera legítima y eficaz (Camou, 2001; Pírez, 2005), implica la conformación de una matriz institucional que exprese la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico. Cuando dicha matriz es incapaz de administrar el conflicto entre actores y de generar consensos para el beneficio colectivo, entra en un estado de crisis que exige no solamente una modificación de reglas o procedimientos sino de la propia matriz institucional (Mayorga & Córdova, 2007).

La gestión urbana no sólo comprende actividades asociadas a aparatos administrativos, profesionales técnicos calificados, instrumentos tecnológicos y normas legales, sino que concibe la generación de consensos, acuerdos y estrategias entre los actores relevantes para la toma de decisiones sobre cuestiones metropolitanas. Comprender la estructura gubernamental y las atribuciones y recursos que poseen los actores institucionales se hace indispensable en la medida en que dicha matriz permitirá determinar cómo se toman las decisiones en la ciudad, qué relaciones las sustentan y definir la resolución o no de los conflictos que surjan en la escala metropolitana; especialmente en el contexto latinoamericano en donde el fenómeno de la ingobernabilidad tiende a ser asociado con las seculares condiciones de inestabilidad política, y de recurrencia de fenómenos como el populismo y el clientelismo (Pírez, 1995).

[1] Latin America and the Caribbean Demographic Observatory (2011) & United Nations (2008).

1. Problematización

Paiva (2001) sostiene que la organización de las áreas metropolitanas se caracteriza, entre otras cosas, por la lucha política y la intersección nacional, regional y las ambiciones locales, tornando el marco institucional complicado e inestable. En el caso del Área Metropolitana de Caracas (AMC) el autor destaca que "en el desarrollo histórico de las instituciones de gobierno de la ciudad, resalta la manera ininterrumpida en la cual la administración central ha estado siempre vinculada al ejercicio del poder en la ciudad, tanto de manera directa como indirecta" y que la "tensión gobierno central - gobierno local y la incorporación de la escala metropolitana en el gobierno de Caracas (…) no han podido conciliar intereses contradictorios" (p. 45).

El AMC fue creada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2000 con la promulgación de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. La normativa estableció la organización, funcionamiento, administración, competencia y recursos del nuevo Distrito Metropolitano, administrado por un alcalde metropolitano electo por votación universal. En cuanto a sus límites y organización, el AMC se conforma por cinco alcaldías municipales y una Alcaldía Metropolitana que agrupa a las entidades locales. Si bien el gobierno y administración del AMC corresponde al alcalde metropolitano quien tiene atribuciones en la planificación y ordenación urbana, en cada uno de los cinco municipios el poder ejecutivo lo ejerce el alcalde municipal, quien es electo también por votación universal.

Pese a los avances que supuso la creación de un Distrito Metropolitano descentralizado, con autonomía y recursos para pensar y gestionar integralmente la ciudad capital, una de sus principales fallas fue la escasa claridad en la distribución y delimitación de atribuciones entre la autoridad metropolitana y las autoridades municipales. Lo anterior, aunado a la insuficiente coordinación entre instituciones, derivó en la exigua concertación de decisiones que trascendieran la escala local. El panorama descrito, lejos de resolverse con el devenir de los años, se ha complejizado con la modificación del arreglo metropolitano que operaba desde el año 2000.

La geografía institucional del AMC inició un proceso de transformación en el año 2009 con la promulgación de leyes que modifican la asignación de competencias urbanas y que instauran figuras institucionales hasta ahora ausentes, no electas democráticamente. Algunos autores señalan (López & Lander, 2009) que luego de las elecciones regionales y locales celebradas en noviembre del año 2008, donde la bancada opositora al gobierno resultó ganadora en estados antes pertenecientes a representantes oficialistas, además de obtener la representación de la Alcaldía Metropolitana de Caracas y de cuatro de los cinco municipios de la ciudad, la Presidencia de la República impulsó "acciones tendientes a debilitar a estas autoridades" (p. 547).

Corrales & Hidalgo (2013) sostienen que, debido al avance opositor en las elecciones municipales, la élite gobernante desconoció los resultados recortando atribuciones tanto al alcalde metropolitano como a algunas entidades locales y estableciendo autoridades con competencias urbanas antes otorgadas a estas instituciones. "A partir de 2009, el gobierno impulsó un conjunto de leyes con un perfil autocrático, ya que le otorgaban enormes facultades al Estado para, llegado el caso, acallar o tomar fuertes represalias contra la disidencia" (p. 60). Estas situaciones de cambio político comportan una gran incidencia en la gobernabilidad de la ciudad (Alcántara, 1995).

Cuando el conflicto entre actores se produce por su poder relativo frente a la administración metropolitana, como en el caso del AMC, se pone en cuestión la matriz institucional que expresa estabilidad del sistema sociopolítico. Dicha inestabilidad puede derivar, según Prats (2001), en una crisis de gobernabilidad que denota la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción de los actores poderosos, comprometiendo la capacidad del gobierno de canalizar y satisfacer eficientemente las demandas ciudadanas.

Entendiendo que "la coordinación dentro de las estructuras formales de gobierno es el elemento clave en la producción de resultados eficaces[…] y que el nivel de coordinación alcanzado se considera un buen indicador de la eficacia de la acción pública" (Paiva, 2003:42), la descoordinación inter-institucional que puede producirse por el universo de autoridades confrontadas, ejerciendo similares competencias sobre un mismo territorio, origina una distorsión y superposición de responsabilidades que se expresa en el ámbito urbano. El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad en tanto que este es una construcción socio-política, por lo que la concurrencia de atribuciones de los actores institucionales dificultan su manejo y comprometen la efectividad de las intervenciones urbanas (Mazurek, 2009).

Bollens (2009) indica que en ciudades con autoridades confrontadas políticamente, los efectos de las intervenciones urbanas pueden variar de acuerdo al nivel de gobierno que ejerza el dominio de la planificación territorial. El autor subraya la necesidad de examinar "si el gobierno de la ciudad tiene autonomía para realizar determinadas acciones urbanas o si la ciudad responde a políticas cuyos objetivos y direcciones son establecidos principalmente en los niveles superiores de gobierno […] porque la intrusión intergubernamental en el ámbito de la política local - por los niveles más altos de autoridad - puede disminuir la posibilidad de que el gobierno de la ciudad sea un ente innovador y pragmático necesario para hacer frente a la complejidad existente" (p. 8).

La imposición de nuevas autoridades en el ámbito metropolitano de Caracas a través de nuevas leyes, invita a cuestionarse la legitimidad y representatividad que tienen dichas instituciones y cómo es la distribución de poder, el nuevo mapa de responsabilidades y la coordinación metropolitana, en un contexto donde las diferencias político-ideológicas han estado presentes en el país durante los últimos 15 años, tensionando a las autoridades con intereses políticos contradictorios.

Entendiendo que hoy día los procesos sociales y territoriales responden a las relaciones de poder de los actores involucrados, se enfatiza en la necesidad de generar una profunda reflexión sobre el rol de las instituciones gubernamentales y sus modos de intervención en las ciudades. El estudio de los problemas de gobernabilidad en Latinoamérica se hace cada vez más necesario, entendiendo que la estabilidad de las democracias depende de la resolución de las relaciones que puedan establecerse entre diferentes actores con intereses discordantes.

Pírez (2007) destaca que los estudios urbanos de las metrópolis latinoamericanas suelen desconocer las condiciones políticas de los territorios y la importancia de las orientaciones que tienen los actores institucionales cuyos intereses guían los procesos e intervenciones en la ciudad. El autor sostiene que los estudios sobre la realidad metropolitana han desarrollado discursos predominantemente normativos, buscando identificar las formas político-institucionales necesarias para el gobierno y gestión de las ciudades, mientras que el esfuerzo destinado a conocer las

condiciones políticas actuales de esos territorios ha sido limitado, probablemente por la pobre conceptualización de lo metropolitano como unidad de relaciones políticas.

La presente investigación centra su foco en la discusión sobre los arreglos de gobernabilidad que determinan la dinámica metropolitana a través del estudio del AMC, en miras de comprender el funcionamiento institucional y los efectos territoriales derivados de nuevos modelos de organización metropolitana que exigen la coordinación de actores gubernamentales con orientaciones e intereses políticos divergentes, en un contexto donde la acumulación política y el ejercicio del poder comprometen la gestión urbana y la efectividad de las intervenciones en la ciudad.

2. Pregunta de investigación

¿Cómo la gobernabilidad del Área Metropolitana de Caracas se ha visto afectada por leyes que modifican la institucionalidad, la asignación de atribuciones urbanas e instauran nuevos actores políticos en la gestión de la ciudad en la última década?

3. Hipótesis

La promulgación de leyes en la última década que modifican la institucionalidad, la asignación de atribuciones urbanas y que instauran nuevos actores políticos en la gestión del AMC ha tensionado la coordinación de las autoridades del ámbito urbano potenciando desacuerdos inter-institucionales entre actores confrontados políticamente. Lo anterior ha dificultado la gobernabilidad de la ciudad con la creación de un marco institucional inestable, incapaz de administrar el conflicto entre actores y que ignora la legitimidad de las autoridades electas. La eficacia de las políticas públicas y de las intervenciones urbanas con visión metropolitana se ha visto comprometida por un esquema de administración que obstaculiza el ejercicio urbano de los actores institucionales confrontados.

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Analizar los efectos de las leyes que modifican la institucionalidad, la asignación de atribuciones en el ámbito urbano e instauran nuevos actores políticos en la gestión de la ciudad, en la gobernabilidad del Área Metropolitana de Caracas.

4.2. Objetivos específicos

4.2.1. Describir y analizar las leyes promulgadas en función del nuevo mapa de actores, responsabilidades institucionales y mecanismos de coordinación que se derivan de estas.

4.2.2. Examinar y analizar las experiencias y opiniones de los actores institucionales para comprender la funcionalidad del nuevo modelo de gobernabilidad metropolitana.

4.2.3. Identificar y analizar los efectos institucionales y territoriales del funcionamiento del nuevo arreglo metropolitano derivado de las leyes promulgadas.

II. GOBERNABILIDAD METROPOLITANA: DILEMA TÉCNICO VS POLÍTICO

1. Arreglos metropolitanos y relevancia de su organización

En la evolución del crecimiento poblacional América Latina se ha caracterizado en las últimas décadas por presentar un porcentaje de población urbana superior a la media mundial con un nivel de urbanización cercano al 80% (ONU-Hábitat, 2013). La región se ha diferenciado por el surgimiento de gran número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas cuya importancia económica radica en la concentración de la capacidad productiva de los países, con estimaciones que indican que estas aglomeraciones generarán más del 80% del crecimiento futuro (Rojas, 2005). La complejidad de estas transformaciones urbanas en el panorama mundial y su creciente relevancia demográfica y económica exige la revisión de los modelos de gobierno y gestión de estas ciudades en un contexto donde las relaciones funcionales entre Estados, mercado y sociedad transitan por constantes modificaciones.

Si bien abundan criterios para definir la delimitación espacial de un área metropolitana (Sorribes, 1999; Rodríguez & Oviedo, 2001; Boix, 2007), diversos autores (Lefévre, 1999; Jouve, 2005; Pírez, 2008) coinciden en que lo metropolitano es un objeto que comprende una dimensión físico-territorial, caracterizada por la expansión de una ciudad que configura un territorio diferenciado y una dimensión político-institucional, determinada por la organización de su Estado y el esquema de relaciones entre sus actores. Es precisamente el aspecto político-institucional el menos resuelto en la mayoría de las ciudades latinoamericanas en donde "la cuestión de cómo se gobierna a la ciudad metropolitana, cómo se articulan las distintas instancias locales, regionales, provinciales y nacionales que suelen quedar involucradas en el tema, sigue siendo en la mayoría de los casos un problema a consensuar y a resolver" (Bruno, 2009: 4).

El intrincado mapa de relaciones y la realidad multinivel de acción y decisión que presentan las áreas metropolitanas (Lefévre, 1999) han derivado en que la configuración de sus gobiernos no esté exenta de controversias. La cantidad y gravedad de los problemas a resolver es de tal importancia que las acciones públicas deben contemplar cada vez más la negociación entre instituciones con diversos estatutos. Jouve sostiene que "en ese embrollo institucional y político en que se han convertido las grandes aglomeraciones, uno de los retos principales de cualquier política pública es el de estabilizar escenarios de intercambio entre las instituciones que tengan alguna pretensión de ostentar legítimamente una parte del interés general y que dispongan de una parte de los recursos políticos indispensables para cualquier acción pública" (2005: 20).

Ante tal panorama, en las últimas décadas han surgido diversos modelos de organización metropolitana orientados a responder las demandas exigidas por la creciente población urbana, los cuales, según algunos autores (Borja & Castells, 1997; Lefévre, 2000; Rodríguez & Oviedo, 2001; Muller, 2004), pueden ser agrupados en dos categorías: i) arreglos supramunicipales y ii) arreglos intermunicipales (Tabla 1).

Los arreglos supramunicipales involucran la creación de un nuevo escalón gubernamental conocido genéricamente como gobierno metropolitano; tal es el caso de la Alcaldía Mayor de

Bogotá o el Greater London Authority. Para Sharpe (1995), Lefévre (1999) y Rodríguez & Oviedo (2001) el modelo supramunicipal o metropolitano sólo puede ser concebido como real si posee:

i) Una autoridad, basada en el poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas;

ii) Autonomía en la disposición de recursos financieros;

iii) Responsabilidades y competencias precisas diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores;

iv) Territorio jurisdiccional que iguala más o menos el territorio funcional de la metrópolis.

Los arreglos intermunicipales, por su parte, implican la creación de una institución que no es un nuevo escalón de gobierno por derecho propio y que para su financiamiento y funcionamiento depende de las unidades de gobierno existentes, normalmente las municipalidades (Lefévre, 2005). Este modelo constituye un ordenamiento institucional basado en la cooperación voluntaria u obligatoria entre las municipalidades, como es el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en Medellín, la Región Metropolitana de Curitiba o el Área Metropolitana de Barcelona. Su legitimidad es indirecta dado que reside en las autoridades de los municipios locales y rara vez ostenta autonomía financiera porque sus recursos provienen de los municipios miembros o de subsidios de niveles superiores de gobierno (Rodríguez & Oviedo, 2001).

Tabla 1. Modelos de gobierno de áreas metropolitanas.

	MODELOS			
CARACTERÍSTICAS	**SUPRAMUNICIPAL**		**INTERMUNICIPAL**	
	Dependiente del Gobierno Central	Autónomo	Autónomo vinculado con Gobierno Central	Autónomo fragmentado
Vínculo con otros ámbitos de poder	Es parte del Gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados.	Poder intermedio entre gobierno central, provincial o regional y los municipios.	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.
Legitimidad política	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
Recursos financieros	Recursos del gobierno central.	Autonomía financiera.	Dependencia financiera de los municipios o del nivel de gobierno central.	
Competencias		Competencias diferentes y precisas.	Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	

Fuente: Rodríguez & Oviedo (2001).

Para Lefévre (2005) la creación de una instancia de gobierno supra o intermunicipal es compleja y conflictiva por dos razones fundamentales: en primer lugar, implica generar una nueva instancia de gobierno y de poder entre el ámbito local y el ámbito central y, en segundo lugar, la visión comprehensiva de la ciudad metropolitana no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni de las instituciones públicas y privadas, ni del ciudadano, desencadenando entonces un problema que no es únicamente de orden técnico o administrativo sino sociológico y político. Aunado a lo anterior, la confluencia de actores con distintos intereses y pretensiones sobre la ciudad complejizan la interacción y el logro de consensos en el proceso de toma de decisiones.

2. La institucionalidad como conciliadora de los intereses sobre la metrópolis

Un análisis dinámico de la gobernabilidad metropolitana debe contemplar no sólo los arreglos institucionales legalmente constituidos sino a sus actores, conductas e interacciones que están condicionados por su naturaleza, poder, intereses, ideas e historia (Camou, 2009).

Pírez (1995) caracteriza a los actores que intervienen en la construcción y gestión de la ciudad en las siguientes categorías: unidades económicas, actores gubernamentales y ciudadano. El componente fundamental que determina y posibilita la relación entre estos, especialmente en ámbitos complejos como las aglomeraciones metropolitanas, son las instituciones, entendidas como las reglas del juego que permiten la interacción entre actores con intereses divergentes. Prats (2003a:246) define a las instituciones políticas como "las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico". Más allá del marco legal que las envuelve, la efectividad de las instituciones políticas determina la prosperidad de largo plazo de las sociedades; "una mayor institucionalización lleva a mejores políticas públicas, y mejores políticas públicas llevan a mejores resultados sociales y económicos" (Scartascini & Tommasi, 2012: 5).

Entendiendo que la dinámica metropolitana suscita relaciones de poder que deben ser regidas mediante reglas y que son las instituciones las responsables de garantizar el justo equilibrio entre los actores sociales, económicos y el Estado en sus diversas instancias de gobierno, Prats (2003a) sostiene que los estudios institucionales se han centrado casi exclusivamente en el análisis de sus efectos. Recientemente, algunas investigaciones han empezado a conceptualizar a las instituciones como endógenas en donde son concebidas como "coaliciones distributivas de actores estratégicos que cambian en la medida en que estos divisan otros arreglos de poder. Así, esta perspectiva permite analizar qué condiciones llevan a los actores estratégicos a cambiar los arreglos institucionales establecidos" (p. 262); aspecto relevante si entendemos que un deficiente arreglo institucional produce no sólo una democracia de baja eficacia sino que sugiere que el Estado y el conjunto institucional en el cual se organiza y por medio del cual se expresa no permite que los gobiernos puedan responder a las exigencias que las sociedades les plantean (Blanco, 2005).

El estudio de las "reglas y procedimientos" es fundamental porque estas

> "deciden cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad y, al hacerlo, definen quiénes son los actores estratégicos, cómo puede llegar a accederse a esta categoría dentro del sistema de gobernabilidad establecido, qué relaciones de simetría o asimetría de poder se dan entre los actores, cómo se resuelven los conflictos entre los mismos, cómo protege cada uno los beneficios conquistados" (Prats, 2001:23).

La gobernabilidad será efectiva en la medida en que las reglas y procedimientos sean duraderas y dicha duración dependerá del grado de conflicto entre los actores estratégicos que sean capaces de contener y procesar. Para Prats, la investigación sobre gobernabilidad deberá focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas –marco institucional- y en si los mismos son o no capaces y en qué grado de producir desarrollo. El autor sostiene que la crisis de gobernabilidad se produce "cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específicos sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico" (ídem: 124).

La exigencia de gobernabilidad no se limita entonces a constatar la existencia de una institucionalidad formalmente democrática instaurada por instrumentos legales y normativos, sino que requiere "analizar el comportamiento de los actores estratégicos para verificar si éstos se comportan y resuelven sus conflictos efectivamente conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas" (ídem: 141).

Un modelo de gobernabilidad metropolitana se define entonces, según Mayorga & Córdova (2007:3), por la composición de "actores estratégicos y sus prácticas, por el tipo de reglas e instituciones y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia". Por ello, para Prats (2003b:29), "el concepto de gobernabilidad asume (…) el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas (instituciones) llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados".

Lo anterior sugiere que en el estudio de la gobernabilidad metropolitana, las instituciones políticas, especialmente aquellas vinculadas a la planificación y gestión de las metrópolis, cumplen un rol preponderante ya que determinan la relación entre actores, procesan los conflictos entre estos y permiten traducir los intereses en acciones públicas. Su análisis debe contemplar no sólo su constitución legal y sus efectos políticos, sino los intereses de los actores que las componen y cuáles motivaciones los conllevan a modificar los arreglos institucionales establecidos.

3. Hacia una conceptualización y categorización de la gobernabilidad

El conglomerado de intereses que presentan hoy día las áreas metropolitanas y la difícil gestión de las relaciones de poder que en ellas se suscitan, relevan la importancia del estudio de los arreglos metropolitanos y de la capacidad institucional del Estado. Pírez (1995) resalta la importancia del estudio de la gobernabilidad dada la existencia de fuertes desarreglos institucionales, de conflictos y bloqueos en las estructuras decisionales del poder político en las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, por gobernabilidad se han entendido múltiples aspectos que han hecho del término algo ambiguo. En las metrópolis latinoamericanas todo parece recaer en problemas de gobernabilidad, lo que disminuye su utilidad analítica en tanto no se adquiera una definición precisa y, más aún, una aproximación para operacionalizarla.

Los primeros orígenes del concepto se sitúan en la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) para el informe de la Comisión Trilateral, donde se plantea la necesidad de superar el desacuerdo entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del

sector público. Para los autores, la "crisis de ingobernabilidad" representaba un estado de desequilibrio entre las demandas societales en ascenso y la capacidad de respuesta de los gobiernos. No obstante, el término se ha prestado a múltiples interpretaciones por lo que Camou (2009) sostiene que existen tres zonas principales de controversia en referencia al mismo:

> "En primer lugar, nos encontramos con la dificultad de delimitar conceptualmente la problemática, o dicho de otro modo, tenemos que contestar la pregunta acerca de a qué cosa hace referencia la gobernabilidad. En segundo término, es generalmente aceptada la carencia de un modelo analítico para el estudio de los problemas de gobernabilidad; en otras palabras, nos preguntamos cómo (y eventualmente por qué) surgen los déficits de gobernabilidad que en última instancia pueden desembocar en auténticas crisis de ingobernabilidad. Un tercer núcleo de controversias, si nos interesa examinar los problemas de gobernabilidad desde la perspectiva de los regímenes democráticos, se refiere a la necesidad de esclarecer las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad" (p. 146).

Si bien la gobernabilidad ha resultado un término polisémico a lo largo de las últimas décadas, en América Latina la discusión ha estado enmarcada por tres procesos que comenzaron a desarrollarse en la década de los ochenta: "el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas" (Camou, 2001a:9).

Al examinar algunas definiciones de gobernabilidad que han circulado en América Latina, se evidencia una clara confusión acerca del concepto dada su utilización como sinónimo de "governance" o gobernanza. El Banco Mundial (1993:2) define gobernanza como "la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo", refiriéndolo a "la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y delegar funciones". El término aparece como un nuevo estilo de gobierno caracterizado por la interacción entre las instancias gubernamentales del Estado y actores no estatales que comprenden tanto a la sociedad como al mercado. El problema de esta definición, señala Prats (2003a:242), es que "falla en distinguir analíticamente entre gobernanza (o entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional), lo que provoca confusión y conduce al citado desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad".

Si entendemos la gobernanza como la interacción entre actores estratégicos (gubernamentales, sociedad y mercado) supeditadas a las reglas del juego, ¿cómo entender la gobernabilidad? Tras la recopilación de algunos conceptos utilizados en América Latina para el término (Flisfisch, 1989; Arbós & Giner, 1993; Coppedge, 1993; Tomassini, 1993; Torres, 1994; Camou, 2001b), en función del análisis presentado se rescatan las siguientes definiciones:

- Para Coppedge (1993) la gobernabilidad se refiere al grado en el que las relaciones entre actores institucionales se desempeñan dentro de fórmulas estables y mutuamente aceptadas, por lo que para un grado aceptable de gobernabilidad, es necesario un firme proceso de institucionalización logrado en el marco de sociedades democráticas en una constante

búsqueda de acuerdos sociopolíticos que exigen altas dosis de deliberación y de negociación.

- Torres (1994) señala que la gobernabilidad es la cualidad del sistema político según la cual sus instituciones actúan eficientemente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, asegurando el orden y la continuidad del sistema.

Las dos definiciones refieren, por un lado, al proceso de institucionalización que permite la concertación de fórmulas estables para gobernar y, por el otro, a la eficiencia de dichas instituciones que proporciona prosperidad y brinda continuidad al sistema. Camou (2001b) rescata el carácter multidimensional de la gobernabilidad en una definición más amplia en donde la concibe como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz" (p. 36).

Si en líneas anteriores se hizo mención a las múltiples definiciones que les han sido atribuidas al término gobernabilidad, menos precisos son los componentes básicos para determinar su existencia y caracterizar su desempeño. De acuerdo a las conceptualizaciones mencionadas, para el estudio de la gobernabilidad de un área metropolitana es necesario conocer la trama de relaciones entre las jurisdicciones presentes en el gobierno urbano y la estructura gubernamental que determina las atribuciones y recursos de las instituciones (Pírez, 2014). No obstante, una recurrente dificultad a la cual se enfrentan los estudios sobre gobernabilidad es la caracterización de las dimensiones que posibiliten su análisis de manera empírica y contrastable. Las razones de este debate residen en las diferentes conceptualizaciones teóricas del término que han derivado diversas variables a considerar en las últimas décadas[2]. Tras la compilación de múltiples perspectivas sobre los elementos fundamentales a contemplar para el estudio del esquema institucional, los aspectos mayormente aludidos que determinan la existencia de gobernabilidad son la legitimidad, estabilidad, eficacia y colaboración y/o coordinación.

Para Camou (2001b) la legitimidad es una cualidad de la gobernabilidad, la estabilidad es referente a su estado y la eficacia es una propiedad de la misma. Si bien los estudios de gobernabilidad no contemplan la colaboración y/o coordinación como categoría de análisis, distintos autores (Alcántara, 1995; Camou, 2001b; Coopedge; 1993; Lefévre, 2005; Mayorga & Córdova, 2007; Pírez, 2008; Prats, 2001) relevan la importancia de concertar acuerdos entre actores estratégicos como elemento fundamental para lograr el equilibrio entre los intereses particulares y colectivos; especialmente frente a la existencia de fuertes desarreglos institucionales y de conflictos suscitados en la gestión metropolitana de las ciudades latinoamericanas. Consecuentemente, la colaboración y/o coordinación entre actores, principalmente entre instituciones gubernamentales con atribuciones urbanas, son consideradas en el presente análisis como una categoría imprescindible para la existencia de gobernabilidad.

3.1. Legitimidad

Si bien los gobiernos metropolitanos han sido creados por razones funcionales, no significa que todos hayan adquirido una legitimidad funcional. La legitimidad institucional depende, por un

[2] Alcántara (1995) sintetiza algunas condiciones e indicadores de gobernabilidad de acuerdo a los postulados de autores como Sundquist, Coppedge, Tomassini y Arbós & Giner (pp. 29 – 32).

parte, de que sus autoridades sean electas democráticamente (legitimidad de origen), pero también es necesario que las funciones que le fueron otorgadas sean útiles en términos que demuestren la necesidad de su creación (Lefévre, 2005).

3.2. Estabilidad

Denota la capacidad del sistema de durar en el tiempo, entendiendo que un sistema es estable cuando es capaz de transformarse y adaptarse a los desafíos que provienen de su entorno. Camou (2009) sostiene que la estabilidad puede predicarse tanto al conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político (régimen político) como a los gobiernos, en tanto no se produzcan cambios recurrentes e imprevisibles en donde estos sean reemplazados antes de tiempo por otros gobiernos.

3.3 Eficacia

Referida a la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, propone que la gestión gubernamental es clave para la gobernabilidad de un sistema social. La gobernabilidad expresa la capacidad de alcanzar objetivos prefijados y la traducción de las demandas sociales en políticas públicas efectivas (Camou, 2001a). Para Offe (1984) la gobernabilidad dependería en gran medida del grado de operatividad procedimental y de los efectos o "productos" institucionalizados del sistema político. Las políticas públicas pueden

> "llegar a generar situaciones donde la gobernabilidad se encuentre al borde de una crisis (…) además, que por ser los elementos más visibles, cotidianos y familiares del sistema político para los ciudadanos, son su objeto de valoración continua y, por tanto, las que ayudan a generar de manera directa e inmediata un grado u otro de confianza en el sistema" (Alcántara, 1995:105).

3.4 Colaboración y/o coordinación

Si bien la gobernabilidad comenzó como una preocupación por las limitaciones gubernamentales en épocas de constantes crisis económicas y de legitimidad y estabilidad política, "su recorrido parece llegar a suponer que las limitaciones que se intenta superar son aquellas que provienen de las diferencias, oposiciones o contradicciones con los intereses sociales propios de los grupos de poder y sus correspondencias dentro de los aparatos gubernamentales (…), de allí que la colaboración aparezca como el rasgo principal que explica las decisiones políticas" (Pírez, 2014: 526).

Paiva (2003:42) sostiene que "la coordinación dentro de las estructuras formales de gobierno es el elemento clave en la producción de resultados eficaces. El nivel de coordinación alcanzado se considera un buen indicador de la eficacia de la acción pública".

Independientemente de la existencia de órganos de coordinación metropolitana, es posible que surjan desacuerdos dada la complejidad en la delimitación de atribuciones urbanas. Según Camou (2001b), la existencia de instituciones representativas no garantiza el logro de las condiciones de gobernabilidad por tanto se requiere el establecimiento de acuerdos básicos que faciliten las relaciones entre los actores estratégicos en miras de garantizar la legitimidad en el proceso de toma de decisiones. Dichos acuerdos pueden surgir tanto de los mecanismos de

coordinación formalmente estipulados en leyes y normativas, o mediante relaciones informales entre actores estratégicos. Pero si bien "la gobernabilidad del sistema político implica garantizar la coexistencia de múltiples opciones de política" (Echeverría, 2011:8), dicha coexistencia se ve limitada por los intereses particulares que orientan las acciones de los actores.

4. Gobernabilidad metropolitana: entre la gestión técnica y las relaciones de poder

Autores como Lefévre (2005) sostienen que la asignación de funciones a los arreglos metropolitanos no es un proceso técnico sino más bien un proceso político, por tanto los temas de gobierno son en esencia problemas de poder, en los que se involucran agentes, intereses y territorios. Entendiendo que "toda actuación social responde a relaciones de poder entre los distintos agentes interesados en intervenir de acuerdo con sus intereses, es imprescindible conocer e interpretar los intereses bajo los que actúan para alcanzar una interpretación real de lo que sucede y sus resultados" (Sánchez, 2008:32). No obstante, lo político suele tomarse como parte del contexto y los estudios urbanos han ignorado esa dimensión. Al respecto, Prats (2003a:245) alude que "existen estudios que muestran cómo los gobiernos divididos con elevada polarización presentan más dificultades para formular determinadas políticas debido a los elevados costes de negociación que impone el veto múltiple entre actores políticos con comportamiento estratégico. De esta forma, la propensión a la captura de la política por los grupos de interés depende en gran medida del diseño institucional".

La gobernabilidad democrática debe convivir con el pluralismo de las diferencias socioculturales y políticas (Echeverría, 2011) por tanto supone que la institucionalidad metropolitana debe ser capaz de establecer consensos y acuerdos básicos para direccionar las acciones públicas a resultados eficientes. Lo anterior releva la importancia de analizar no sólo los mecanismos de coordinación o exclusión utilizados por los actores estratégicos en el ejercicio del poder en la ciudad, sino determinar los intereses que los motivan.

5. Gobernabilidad y territorio: una aproximación operacional

Entendiendo que la gestión urbana ha migrado de ser una actividad exclusivamente gubernamental a un conjunto de procesos socio-político-técnicos, esta es el resultado de las relaciones que en cada ciudad establecen los actores fundamentales: económicos, políticos y sociales (Pírez, 2007). Sin embargo, en el estudio de la realidad metropolitana, los análisis suelen centrarse en los aspectos normativos en función de identificar las formas político-institucionales establecidas para el gobierno y gestión de estos territorios;

> "el uso cotidiano que se ha dado a la gobernabilidad ha limitado su significado al estudio de la lucha por crear e interpretar las leyes, descuidando de manera importante la aplicación de las mismas. Es común considerar que la formación de acuerdos políticos debe traducirse en acciones, pero no necesariamente es así. Este hecho exige un estudio más específico sobre cómo las decisiones del poder se transforman en políticas públicas" (Montero, 2012:16).

Concebidas como productos del sistema político, las políticas públicas "no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscritos al ámbito del Estado" (Alcántara, 1995:106). Prats (2003a) señala que los modelos analíticos positivos

se aproximan a la gobernabilidad mediante el análisis de los efectos del diseño institucional en la capacidad de un gobierno para formular e implementar políticas y que algunos estudios muestran la existencia de relaciones significativas entre cierto tipo de instituciones políticas y el desarrollo humano; "esto abre un nuevo terreno de estudio todavía inexplorado en el que los vínculos entre instituciones, gobernabilidad y desarrollo humano empiezan a explorarse a la luz de las crecientes dotaciones de información y técnicas de investigación de las que disponen los científicos sociales" (:260).

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad entendiendo que el poder en las ciudades latinoamericanas es también territorial y consta de nuevas formas de apropiación por parte de los actores que persiguen la acumulación del mismo. "La construcción de territorialidad es construcción de gobernabilidad orientada a los problemas sociales y no solamente a lo normativo o institucional" (Mazurek, 2009:27). Dadas las cuantiosas fórmulas que pueden ser empleadas en la medición de la efectividad de las políticas públicas, se entiende como buenas prácticas de gestión metropolitana a "aquellas actuaciones, de los diferentes niveles de jurisdicción involucrados, que contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana. Se trata de la identificación y valoración de las acciones encaradas que agregan institucionalidad a los procedimientos que actúen sobre una problemática de carácter interjurisdiccional" (Abba, 2007).

6. Luces rojas: déficit de gobernabilidad

Entendiendo que la gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional, cuyo análisis debe abordar i) las reglas, procedimientos o fórmulas; ii) la interacción entre actores estratégicos y iii) los productos institucionalizados de los arreglos metropolitanos (políticas públicas), en función de algunos postulados de Prats (2001) se puede señalar que las crisis de gobernabilidad pueden proceder de:

Tabla 2. Aspectos que denotan crisis de gobernabilidad.

Legitimidad (origen, funcional)	• Incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción de los actores poderosos, especialmente cuando los equilibrios de poder cambian y las reglas precedentes ya no valen. • Débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos (dificultad para formar coaliciones para gobernar efectivamente).
Estabilidad	• Emergencia de nuevos actores estratégicos que plantean un cambio radical de las fórmulas.
Colaboración y/o coordinación	• Incapacidad de los actores estratégicos para interactuar en función de mantener niveles básicos de ley y orden.
Eficacia	• Problemas institucionales capaces de generar ineficiencias de gestión y ejecución de políticas, especialmente cuando se presentan tensiones entre diferentes dependencias de gobierno encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a Prats (2001).

Cuando las instituciones de la ciudad se ven imposibilitadas de actuar eficientemente de un modo considerado legítimo por los ciudadanos, asegurar la continuidad del sistema, generar consensos para la toma de decisiones o satisfacer las demandas sociales en el terreno de lo urbano, estaremos ante una gobernabilidad carente (Torres, 1994).

El proceso metropolitano por el que ha trascurrido el AMC denota profundas complejidades en la gestión y administración de una ciudad que, pese las políticas de descentralización, ha estado supeditada a las decisiones provenientes del poder central. La elevada polarización que ha caracterizado el ejercicio gubernamental en la última década ha generado tensión en la negociación de las autoridades con atribuciones urbanas, cuyos efectos tienen incidencia en las intervenciones de la ciudad. Los capítulos subsiguientes abordan el proceso histórico de la conformación del AMC, así como las modificaciones al marco normativo e institucional de la última década, con miras a analizar cuáles han sido los efectos de esta evolución en la gobernabilidad de la ciudad. Lo anterior, a través de un diseño metodológico que permite ahondar aquellos aspectos y categorías fundamentales para la obtención y preservación de gobernabilidad mencionados por autores como Prats (2001).

III. MARCO METODOLÓGICO

1. Tipo y diseño de la investigación

La investigación se desarrolla a través de una estrategia metodológica cualitativa, centrada en comprender y explicar la realidad y los fenómenos urbanos derivados del contexto institucional del AMC. El enfoque cualitativo permite abordar las realidades subjetivas buscando comprender – desde la interioridad de los actores – las lógicas de pensamiento que guían las acciones de las autoridades con competencias urbanas y los efectos institucionales y territoriales de dichas acciones.

2. Universo y muestra

Las unidades de análisis son tanto territoriales como institucionales. El universo territorial lo compone toda la extensión del AMC, cuyas muestras corresponden a las expresiones territoriales que permiten evidenciar el funcionamiento del nuevo arreglo metropolitano. Por su parte, el universo institucional está comprendido por todas aquellas autoridades e instituciones con responsabilidades urbanas en la gestión del AMC.

3. Fuentes de información y procesamiento de datos

Entendiendo que el análisis de la gobernabilidad metropolitana debe comprender el estudio de las reglas, procedimientos o fórmulas, la interacción entre actores estratégicos y los productos institucionalizados de los arreglos metropolitanos, se examinaron las fuentes de información a la luz de las categorías derivadas de la revisión bibliográfica, a saber, legitimidad, estabilidad, eficacia y colaboración y/o coordinación (Tabla 3).

Tabla 3. Metodología de análisis.

		Categorías de análisis de la gobernabilidad			
	Fuentes de información	Legitimidad	Estabilidad	Colaboración y/o coordinación	Eficacia
Obj. 1: Reglas, procedimientos o fórmulas	Leyes, Gacetas y textos académicos	X	X	X	
Obj. 2: Actores estratégicos	Entrevistas en profundidad	X	X	X	X
Obj. 3: Productos institucionalizados del arreglo metropolitano	Efectos institucionales y territoriales de la nueva matriz institucional			X	X

Fuente: Elaboración propia.

3.1 Análisis de documentos

Los documentos analizados comprenden fuentes oficiales como leyes y archivos públicos (actas, gacetas oficiales, decretos) y fuentes secundarias concernientes a archivos de prensa y textos académicos.

Piñuel (2001) sostiene que el análisis de contenido comprende el conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos que tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido los documentos, o sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior. Dentro de los tipos de análisis que reseña el autor, se encuentran los análisis descriptivos, los cuales tienen por objeto la identificación y catalogación de la realidad empírica de los documentos mediante la definición de categorías.

Para el análisis de las reglas, representadas por las leyes y gacetas promulgadas (objetivo 1), se evaluó tanto la modalidad para designar y elegir a las autoridades creadas (legitimidad de origen); las funciones otorgadas a las nuevas instancias en términos de competencias urbanas y presupuesto atribuido (legitimidad funcional); las modificaciones a la matriz institucional (estabilidad) y los mecanismos de colaboración y/o coordinación estipulados (colaboración y/o coordinación).

Adicionalmente, se recopilaron y examinaron archivos de prensa que contextualizan la promulgación de las leyes y las reacciones desencadenadas en los actores institucionales, así como textos académicos que analizan las repercusiones legales y administrativas del nuevo modelo institucional metropolitano.

3.2 Entrevistas en profundidad a informantes claves

La investigación cualitativa desarrolla un contacto directo y permanente con los actores y escenarios que estudia dado que su interés radica en comprender desde ellos y desde la observación de sus acciones y comportamientos el conocimiento que tienen de su situación (Galeano, 2004). Por tanto, para la evaluación de la interacción entre actores estratégicos (objetivo 2), se realizaron entrevistas en profundidad a los actores institucionales con atribuciones urbanas en el AMC (Tabla 4 y Anexo 1). Ello permitió corroborar, desde su percepción, cómo se desarrolla el funcionamiento del nuevo modelo institucional metropolitano. Fueron cuestionados sobre la designación de las nuevas autoridades (legitimidad de origen); la reasignación y distribución de competencias urbanas y presupuesto (legitimidad funcional); los principales cambios en el arreglo metropolitano (estabilidad); los mecanismos de colaboración, coordinación o exclusión empleados por las entidades (colaboración y/o coordinación), y los efectos tanto institucionales como territoriales que han surgido tras la promulgación de las leyes y gacetas (eficacia).

El estudio plantea una estrategia que relaciona las realidades que se derivan del análisis de los documentos realizado por el investigador y las experiencias e interpretaciones de los actores involucrados en el fenómeno.

Tabla 4. Actores con competencias urbanas en el AMC.

Actores con competencias urbanas en el AMC	Entrevistas
Alcaldía del Área Metropolitana de Caracas	X
Distrito Capital	X
Municipio Libertador	X
Municipio Baruta	X
Municipio Chacao	*
Municipio El Hatillo	*
Municipio Sucre	X
Fundación Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales	**
Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas	**

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo el esquema de la investigación-acción participativa desarrollado por Villasante (1995), a través de la aplicación de una encuesta (Anexo 2) se representan las relaciones sociales entre los actores institucionales y las cualidades de dichas relaciones (de fuerte colaboración y coordinación; débiles o puntuales, de conflictos).

Se entrevistó, a su vez, a cuatro expertos provenientes del ámbito académico con amplia trayectoria en el estudio de la ciudad de Caracas y, especialmente en la gestión metropolitana. Han escrito e investigado no sólo aspectos atingentes a la planificación del AMC, sino a la gestión de la ciudad en la última década signada por el enfrentamiento político de sus autoridades.

- Marco Negrón: Académico y asesor de la Alcaldía Metropolitana de Caracas.
- María Pilar García-Guadilla: Académica.
- Rosangel Álvarez: Académica.
- Oscar Olinto Camacho: Académico. Ex presidente del Consejo Nacional de la Vivienda.

3.3 Efectos institucionales y territoriales derivados del funcionamiento del nuevo modelo institucional

Para el análisis de los productos institucionalizados (objetivo 3), en función de lo señalado por los entrevistados y de la revisión de archivos de prensa, se evaluaron los efectos tanto institucionales como territoriales que evidencian el resultado de la reestructuración del arreglo metropolitano. Lo anterior permitió interpretar los mecanismos de colaboración y coordinación empleados por los actores institucionales en la formulación

* Dada la coyuntura política del país en relación a las elecciones parlamentarias realizadas en diciembre de 2015 y el período vacacional del sector público, no fue posible concertar entrevistas con las autoridades correspondientes a los municipios Chacao y El Hatillo. Sin embargo, tras conversaciones informales con dichas entidades (fuera de la pauta de entrevista), se recolectaron sus percepciones sobre el funcionamiento de la nueva matriz institucional del AMC. Fueron igualmente partícipes de la encuesta aplicada.

** Tanto la Fundación como la Comisión Presidencial fueron contactadas para la realización de las entrevistas, no obstante, ninguna de las dos entidades extendió su colaboración para participar en la investigación.

de políticas públicas y la eficacia de la gestión metropolitana, evidenciando las potencialidades y debilidades de la nueva organización administrativa.

4. Limitaciones

4.1 Entendiendo la importancia de recabar la percepción y opinión de los actores institucionales en el desarrollo de la investigación, es necesario resaltar la imposibilidad de acceder a todos los entrevistados estipulados para este ejercicio. En principio, no fue posible concertar entrevistas con las administraciones correspondientes a dos de los cinco municipios del AMC (Chacao y El Hatillo), sin embargo, fueron partícipes de la encuesta aplicada para evaluar las relaciones funcionales entre los actores. Por su parte, ni las autoridades responsables de la FOPPPE, de la CPTRGC, ni las instancias predecesoras a estas (OPPPE y MTRGC) quisieron participar en la investigación.

4.2 En el análisis de la eficacia de la nueva matriz institucional, los insumos fueron adquiridos a través de las entrevistas realizadas y archivos de prensa que señalan los principales efectos tanto institucionales como territoriales de la nueva organización metropolitana. Entendiendo que un estudio detallado de las políticas públicas o proyectos derivados de este nuevo marco institucional permitiría generar mayores reflexiones en torno a su efectividad, es importante señalar que la información pública en Venezuela está lejos de ser accesible. "La censura o autocensura se observa en más de un actor y en más de una organización pública y privada. En Venezuela, solicitar información puede convertirse en un riesgo y en un delito" (De Freitas, 2010: 6). Pese a que en los instrumentos legales del país[4] se expresa el derecho de las personas a ser informados y a acceder a la información pública, De Freitas (2010:27) argumenta que "esa información no está disponible en más del 90% de los entes". Más agravante aún es que algunos autores (De Freitas, 2010; Walter, 2010) sugieren que la escasa información disponible carece de veracidad y confiabilidad.

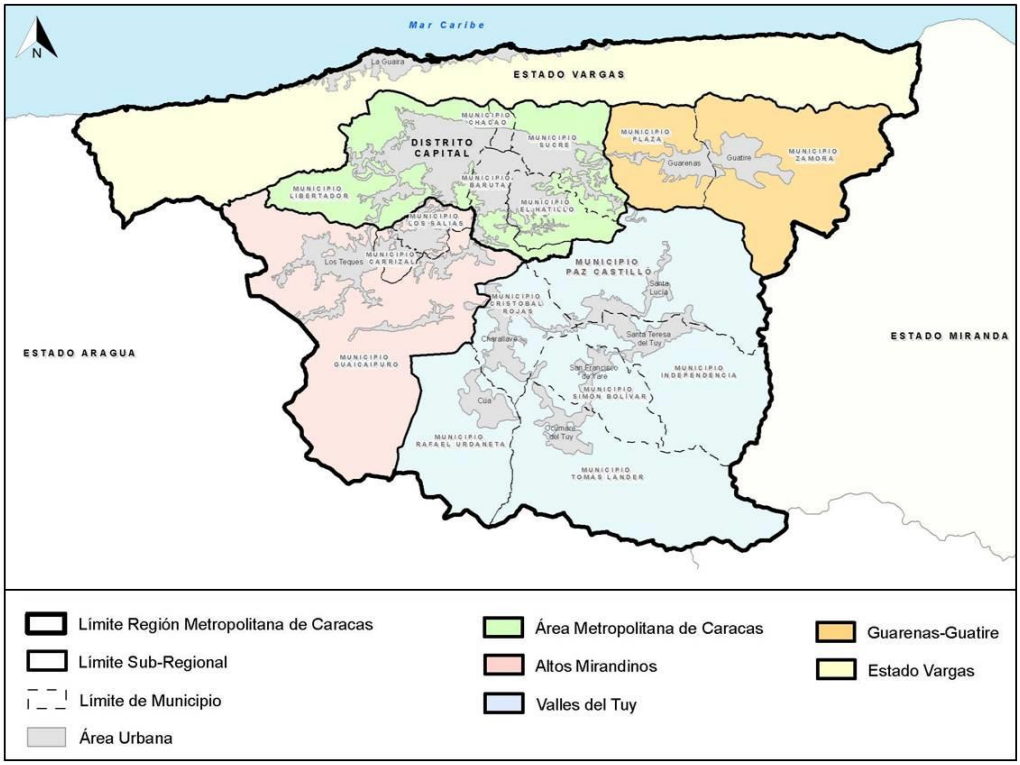
En función del diseño metodológico descrito, el capítulo siguiente presenta una breve síntesis del contexto histórico de la conformación del AMC resaltando sus fortalezas y debilidades, lo cual permitirá comprender el escenario sobre el cual se establecieron los cambios normativos e institucionales ocurridos en la última década. Posteriormente, el capítulo 5 se compone del análisis de los resultados derivados de cada una de las categorías señaladas anteriormente mediante un discurso que articula el análisis de documentos desarrollado por el investigador y las entrevistas realizadas a los actores estratégicos.

[4] Constitución de la República, Ley Orgánica del Poder Público Municipal y Ley Anticorrupción.

IV. EL PROCESO METROPOLITANO DE CARACAS

Al referirse hoy día al Área Metropolitana de Caracas se hace alusión a un territorio de 777 km^2 en donde el 40%, correspondiente a 313 km^2, se encuentra ocupado con uso urbano. Para el año 2015, la población estimada del AMC era de 3.289.886 habitantes (INE, 2016) distribuidos de la siguiente manera: municipio Libertador (65,4%), Sucre (20,3%) Baruta (9,8%), Chacao (2,2%) y El Hatillo (2,2%). El AMC forma parte de una región ubicada en el centro norte del país (Imagen 1) cuya población al año 2010 alcanzaba el orden de los 5.100.000 habitantes (18% del total nacional).

Imagen 1. Región Metropolitana de Caracas.



Fuente: Dirección de Planificación y Gestión Metropolitana. Alcaldía Metropolitana de Caracas (2011).

Al ser el principal polo de desarrollo del país, el AMC se inserta en un sistema fuertemente desequilibrado con respecto a la región donde se inscribe, concentrando el 80% del empleo y el 90% de los servicios especializados en salud, educación, cultura y deporte. Lo anterior supone un flujo importante de personas que se movilizan diariamente a la ciudad, ejerciendo presión sobre los servicios metropolitanos que deben proyectarse para cubrir no sólo las necesidades del AMC sino del conglomerado urbano que la circunda. Ello implica reflexionar sobre el rol que debe cumplir tanto el gobierno metropolitano como las entidades locales en el diseño, ejecución y gestión de planes y proyectos orientados a potenciar mejoras en la calidad de vida. Sin embargo, la débil institucionalidad por la que ha transcurrido el proceso metropolitano, la creciente autonomía local derivada de la política de descentralización y la fragmentación de atribuciones y funciones entre las entidades políticas que conforman el AMC, denotan una profunda desarticulación en la toma de decisiones de la ciudad.

1. Débil institucionalidad, decisiones centralizadas

Durante el siglo XX la Federación Venezolana fue mayoritariamente centralizada con escasa participación de las entidades estadales en el desarrollo de políticas públicas. En el caso del AMC prevaleció una débil institucionalidad para la planificación y gestión de una creciente ciudad capital que transitaba por complejas transformaciones demográficas y urbanas, producto del proceso de modernización impulsado por la economía petrolera en la década de los treinta.

Iniciativas como la creación de la Dirección de Urbanismo del Gobierno del Distrito Federal (1938), la Comisión Nacional de Urbanismo adscrita al Ministerio de Obras Públicas (1946) y la Dirección de Urbanismo que sustituye a la anterior comisión (1956), permitieron la promulgación de los primeros planes urbanos para la ciudad. De especial interés son el Plan Regulador de Caracas de 1951 que reconoce por primera vez el ámbito del área metropolitana y el Plan General de Desarrollo para el Área Metropolitana de Caracas de 1958 que procuraba inscribir la ciudad en un contexto más vasto en respuesta al rol que desempeñaba en la Región Central del país. Si bien durante esas décadas se produjeron numerosas intervenciones urbanas caracterizadas por la construcción de obras de gran escala, poco éxito tuvieron los planes promulgados en la regulación de la dinámica metropolitana dado el carácter fuertemente centralista del Estado, en donde las directrices de control y desarrollo urbano dependían del Gobierno Nacional y no de una institucionalidad con visión metropolitana que prevaleciera estable en el tiempo.

Territorialmente, Caracas estaba en principio confinada al Distrito Federal, dividido en dos municipios denominados Libertador y Vargas que concentraban las sedes del Poder Nacional. Sin embargo, la expansión del casco urbano desbordó los límites de la circunscripción administrativa a la que perteneció el Distrito Federal desde 1864, por tanto la capital empezó a ser entendida como una aglomeración expandida que abarcaba no sólo el Distrito Federal sino el Distrito Sucre del Estado Miranda (Imagen 2a). La fragmentación político-administrativa del AMC sin una institucionalidad que vinculara las acciones que debían emprender los gobernadores de ambos distritos, dificultó la regulación y planificación de una ciudad que se modernizó bajo proyectos urbanos hegemónicos impuestos desde la Presidencia de la República.

El proceso de democratización en el país, que inicia su recorrido a partir de la segunda mitad del siglo XX, sentó las bases para la aprobación de la Constitución del 23 de enero de 1961, texto que procuraba consolidar las instituciones y aspiraba instaurar una política de descentralización. En términos de gobernabilidad metropolitana, el artículo 28 señaló que los municipios podrían ser agrupados en Distritos o constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia, sin embargo, “sólo se lograron establecer mecanismos de coordinación aislados en materias como la urbanística, el abastecimiento de aguas y la recolección de residuos sólidos, con problemas recurrentes derivados de conflictos de autoridad” (Brewer-Carías, 2009:37).

En el caso del Distrito Federal, conformado aún por los municipios Libertador y Vargas, destaca que el texto constitucional designó como competencia del Poder Nacional y del Presidente de la República la organización y régimen del Distrito y el nombramiento y remoción de su Gobernador, prevaleciendo el carácter centralista en la gestión de gran parte de la ciudad capital.

Pese a que la carta magna promovió avances para una coordinación institucional -hasta ahora inexistente- señalando que una ley especial podría coordinar las jurisdicciones del AMC sin menoscabo de la autonomía municipal, esta nunca llegó a decretarse y la planificación de la ciudad metropolitana continuó desarrollándose a través de oficinas instauradas por el Poder Nacional.

Ante la eliminación de la Comisión Nacional de Urbanismo en 1957, a principios de la década de los sesenta se crea la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal que asume las funciones de planificación y control del desarrollo urbano del AMC. La Oficina produjo importantes estudios para el entendimiento de la dinámica metropolitana, conllevando a que en 1972 las municipalidades del Distrito Federal y el Distrito Sucre firmaran el Convenio de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas, lo que a su vez derivó en la sustitución de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU). No obstante las iniciativas por promover una coordinación a escala metropolitana, la OMPU no gozaba de capacidad ejecutiva por lo que predominaron las decisiones del gobierno nacional, especialmente porque entre sus atribuciones recaía la designación y remoción del gobernador del Distrito Federal.

A la débil institucionalidad metropolitana se le añadieron las repercusiones urbanas de la crisis económica petrolera de 1973, la cual ocasionó el encarecimiento de los suelos y la reducción de la oferta de vivienda. Gran proporción de la población se vio segregada del mercado de vivienda formal dando inicio al proceso de consolidación de los barrios o sectores informales en la periferia urbana, carentes de infraestructura sanitaria y de institución alguna que pudiera enfrentar esta expansión mediante un proyecto conjunto de ciudad.

2. Institucionalidad descentralizada: ¿solución o agudización de la crisis urbana?

El contexto socio-político de los años setenta y principios de los ochenta procedente de la caída de los ingresos petroleros, la acentuada deuda externa y la aguda devaluación de la moneda, denotaba una profunda crisis institucional que derivó en que la respuesta a los problemas urbanos girara de las soluciones de la planificación urbana hacia las soluciones institucionales (Mascareño, 2013). Las respuestas del Estado ante la advertencia de una inminente crisis, caracterizada por la ausencia de un gobierno descentralizado prometido en la Constitución de 1961 y por la pérdida de legitimidad de la élite política, viraron en torno a la descentralización y al poder autónomo local.

La Ley Orgánica del Distrito Federal promulgada el 30 de diciembre de 1986, a más de 25 años de sancionada la Constitución, fue una de las reformas territoriales planteadas para la ciudad capital focalizada en dar respuesta a las dificultades institucionales por las que atravesaba el Estado. El régimen de gobierno del Distrito Federal era tanto distrital como municipal, en donde ambos contaban con diversas atribuciones urbanas atingentes a su escala territorial (Anexo 3).

En cuanto a la coordinación inter-institucional, tema aplazado en las últimas décadas, si bien era competencia del gobernador del Distrito Federal la celebración periódica de reuniones con los Concejos tanto distritales como municipales para coordinar, estudiar y planificar actividades de interés común al Distrito y a los municipios, la respuesta institucional no fue satisfactoria y prevaleció la escasa previsión sobre la integración y colaboración para abordar problemas que superaban la escala local (Mascareño, 2013). Caracas, que por su dinámica urbana no ocupaba ya

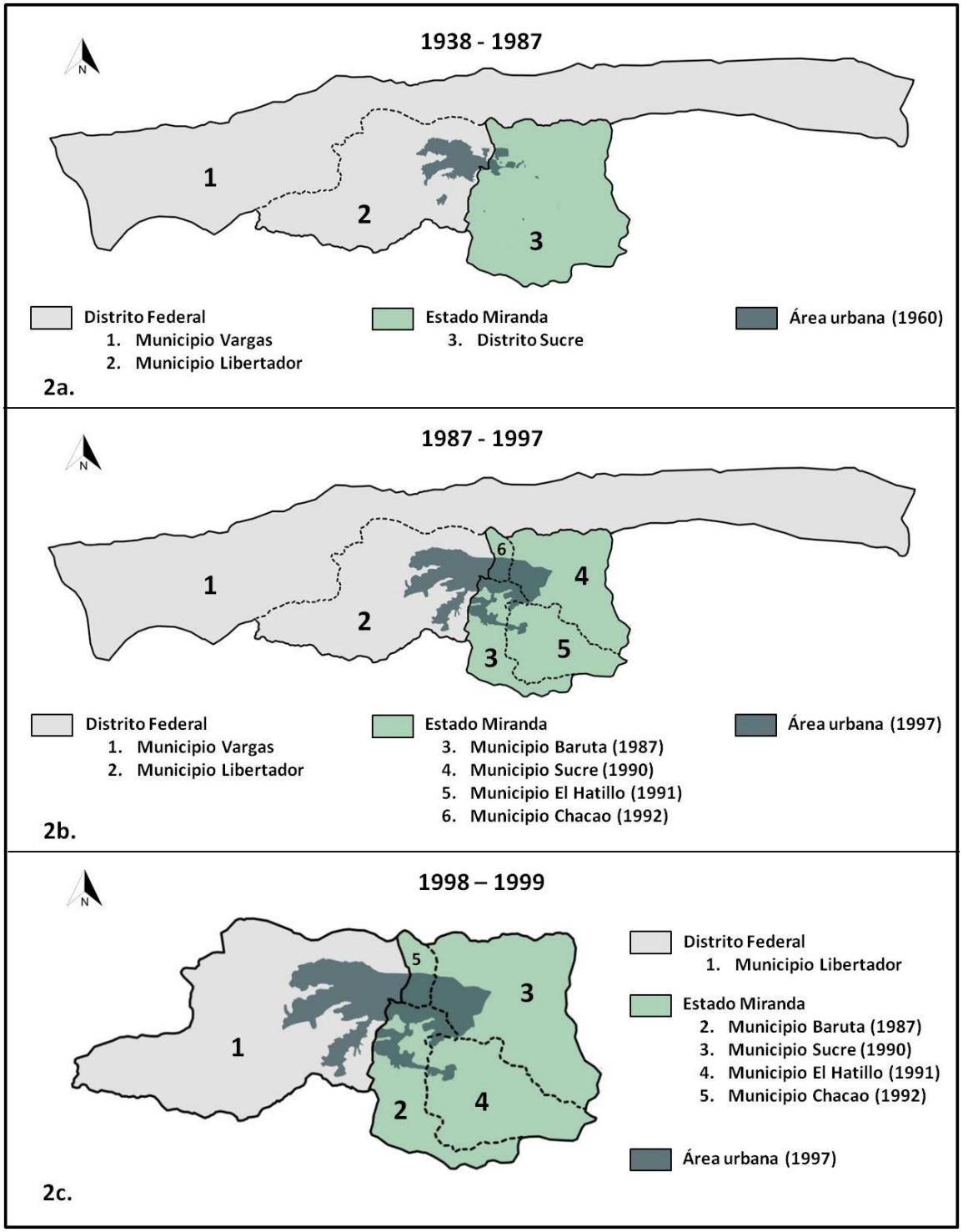
sólo el territorio circunscrito a los municipios Libertador y Vargas del Distrito Federal, sino que se extendía a otras entidades del Estado Miranda como el Distrito Sucre (Imagen 2a), se había convertido en un problema metropolitano sin un marco institucional robusto para enfrentar las carencias de la ciudad.

Este escenario de escaso consenso institucional para la formulación de políticas que trascendieran la escala local se vio agravado con la municipalización del Distrito Sucre del Estado Miranda y la posterior separación del municipio Vargas del Distrito Federal en 1998. En 1987 se crea el municipio autónomo Baruta en parte del territorio del Distrito Sucre y en junio de 1989 es decretada la Ley Orgánica de Régimen Municipal que otorgó autonomía al municipio Libertador y permitió la creación de los municipios Sucre, Chacao y El Hatillo del Estado Miranda en los años subsiguientes (Imagen 2b y 2c). Si bien la ley establecía la posibilidad de crear Distritos Metropolitanos formados por la agrupación de dos o más municipios y la obligación de que los municipios limítrofes debían crear mancomunidades para la prestación de servicios que competieran a ambas jurisdicciones, las iniciativas de coordinación y colaboración fueron escasas. En efecto, en 1990 los alcaldes de los municipios Libertador y Sucre resolvieron deshacer el convenio de Mancomunidad Urbanística del AMC instaurado en 1972, ocasionando la eliminación de la OMPU. Cada municipalidad asumió la conducción de sus responsabilidades en el control y planificación urbana configurando un cuadro de fragmentación que tornó de utópica cualquier pretensión de establecer objetivos comunes para la ciudad en conjunto.

Ante este panorama y por iniciativa del alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal y del Presidente de la C.A. Metro de Caracas, se constituyó en 1995 la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (FPECM) que pretendía “promover la idea de que la ciudad no puede seguir siendo gobernada exclusivamente por la política y el Estado y que por tanto es necesario crear un nuevo marco institucional que garantice la participación real de los actores económicos, empresariales y de la sociedad civil en su administración y gobernabilidad” (Alcaldía de Caracas, 1995:5 y 6).

A través de una serie de estudios sobre la realidad metropolitana de la ciudad capital, la FPECM concluyó que el déficit de gobernabilidad era la variable explicativa clave de los problemas metropolitanos, por tanto, Caracas sufría de una “crisis de in-gobernabilidad” por la ausencia de pactos sociopolíticos que permitieran el desarrollo urbano. Impulsada por este panorama y enmarcada en la formulación del Plan Estratégico Caracas-Metrópoli 2010, la Fundación planteó una propuesta que pretendía apoyar técnicamente a la Asamblea Nacional Constituyente, en el marco de la discusión para la promulgación de una nueva Constitución (Anexo 4).

Imagen 2. Extensión territorial y división político-administrativa del Área Metropolitana de Caracas.



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica del Distrito Federal (1986) y al Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020 (2012).

3. Un nuevo marco institucional: lo metropolitano como resolución a la crisis de ingobernabilidad

Siendo Caracas la capital de la República, territorio de gran importancia tanto nacional e internacional por concentrar las principales actividades políticas y económicas y dada su fragmentación territorial en dos entidades político-territoriales y cinco municipios autónomos, era necesario proponer un esquema institucional que permitiera la descentralización de funciones y la creación de un aparato político y administrativo democrático y autónomo que suscitara la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno para la ejecución de políticas y programas a nivel integral.

El carácter voluntario de las asociaciones, la escasa visión integral de la metrópoli con ópticas locales diferentes y la escasez de recursos de los gobiernos municipales para atender costosas inversiones en la infraestructura de la ciudad, eran condiciones que ameritaban una redefinición legal – institucional de la organización de Caracas. Tres autoridades de gobierno tenían jurisdicción sobre un mismo territorio: la nacional a través del Gobernador del Distrito Federal, la estadal, a través del Gobernador del Estado Miranda al cual pertenecen los municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre, y las municipales a través de los cinco municipios que conforman la ciudad.

Finalizado el proceso constituyente, el 15 de diciembre de 1999 se promulga una nueva Constitución para la República Bolivariana de Venezuela que declara al país como Estado Federal descentralizado. Una de las reformas territoriales más relevantes del texto fue la eliminación del Distrito Federal como entidad política vinculada al poder nacional y la creación de un Distrito Capital que, siendo una de las entidades políticas que componen la República, su régimen de gobierno debiera ser "democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables", de acuerdo a lo estipulado en el artículo 6 de la Constitución. Lo anterior difiere del antiguo régimen federal en que no sólo le correspondía al Congreso Nacional la organización del Distrito, sino que concernía al Presidente de la República la designación y remoción del Gobernador del Distrito Federal (Anexo 5).

Pese a lo señalado, y en detrimento de la propuesta presentada por la FPECM, la Constitución planteó la creación de un Distrito Capital en un territorio que sólo abarca el referente al extinto Distrito Federal (Imagen 3), con la mención expresa de dejar incólume la división territorial del Estado Miranda al cual pertenecen los municipios Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo. Al respecto, el artículo 18, luego de establecer que la ciudad de Caracas es la capital de la República, agregó:

> "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. La ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno".

En referencia a lo establecido por dicho articulado, no sólo no se define expresamente el territorio que conforma la ciudad de Caracas como capital, sino que establece que la misma estará regida por una ley a dos niveles con un sistema de gobierno de carácter municipal que agrupa

administraciones de entidades políticas diferentes. Incrementando la confusión, la Disposición Transitoria Primera agregó:

> "La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal".

Surge entonces una clara contradicción dado que el artículo 18 referido en la disposición citada no hace referencia a una ley sobre el régimen del Distrito Capital, sino a una ley a dos niveles que integre a los municipios del Distrito Capital y a los correspondientes del Estado Miranda. No obstante, en cumplimiento a lo estipulado en el artículo 18, el 8 de marzo del año 2000 la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, constituyéndose en la primera iniciativa institucional de carácter normativo que aborda la ciudad como ámbito metropolitano.

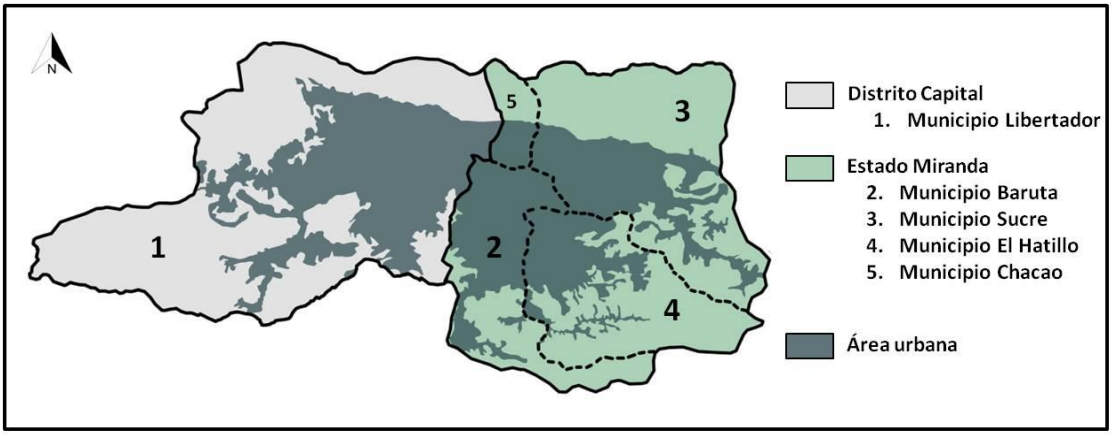
Dada la importancia de Caracas como principal polo de desarrollo del país, y luego de transitar por numerosos intentos exiguos de concebir una planificación a escala metropolitana, se examina la organización territorial propuesta en dicha ley, las competencias y bienes atribuidos a esta nueva institucionalidad y los mecanismos de coordinación establecidos entre las diferentes entidades que componen el creado Distrito Metropolitano de Caracas (Tabla 5).

Tabla 5. Principales características del Distrito Metropolitano de Caracas.

Extensión territorial y división político-administrativa	Competencias y atribuciones	Bienes e ingresos	La coordinación metropolitana
Conformado por los municipios Libertador del Distrito Capital y Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda (Imagen 3). Su organización es un sistema de gobierno municipal a dos niveles: Metropolitano y Municipal. El gobierno y administración del DMC corresponde al Alcalde Metropolitano, mientras que el gobierno municipal corresponde a los alcaldes locales. Ello pone en entredicho la conformación de un modelo conocido como supramunicipal, en tanto al Distrito se le otorgan atribuciones de carácter municipal, sin socavar la autonomía de los gobiernos locales. A diferencia del extinto Distrito Federal, el alcalde es electo por votación popular, universal directa y secreta.	Asumió las competencias que correspondían al Distrito Federal, además de "las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal" (art. 19); estas últimas son a su vez otorgadas a los municipios del país. Se derivaron dos situaciones de concurrencia de competencias entre el nivel metropolitano y el municipal: 1. El DMC asumió competencias que no sólo estaban atribuidas al Distrito Federal, sino al régimen municipal de ese Distrito (Anexo 7). 2. Al establecer que el DMC tiene las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución, texto que establece las atribuciones de carácter municipal, se insta a la superposición o solapamiento de competencias ya que no se delimitan los ámbitos de actuación de carácter municipal y metropolitano. Esta falla o error técnico-legislativo se evidencia al comparar el artículo 19 de la Ley Especial del DMC y el artículo 178 de la Constitución (Anexo 8) en donde colindan diferentes atribuciones entre ambos ámbitos de administración y gestión.	La Hacienda Metropolitana del distrito fue constituida por los bienes, derechos y acciones pertenecientes al extinto Distrito Federal. La creación de la institucionalidad metropolitana permitió migrar del modelo centralista en el que las inversiones en grandes obras para la ciudad estaban supeditadas al gobierno nacional, a una figura legítimamente constituida con cierta autonomía presupuestaria, aunque dependiente de los aportes de las demás entidades y del gobierno nacional (Anexo 6).	La ley estableció la creación del Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano y el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas (Anexo 6). El texto acordó que cuando se traten temas concernientes al DMC, los Consejos de Gobierno y Planificación tanto nacionales como del Estado Miranda deben invitar al Alcalde Metropolitano de Caracas y cuando la Asamblea Nacional legisle sobre materias relativas al DMC debe consultar a las autoridades del mismo. Sin embargo, estas instancias de coordinación no han sido efectivas en tanto el Alcalde Metropolitano no ha sido partícipe en la toma de decisiones locales, especialmente en intervenciones que repercuten en la dinámica urbana metropolitana.

Fuente: Elaboración propia.

Imagen 3. División político-administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas (2000).



Fuente: Elaboración propia en base al Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020 (2012).

3a. Balance del proceso metropolitano

Del proceso descrito pueden distinguirse las siguientes reflexiones:

- El Distrito Federal fue sustituido por el Distrito Capital. Sin embargo, hacendísticamente, los bienes, ingresos y atribuciones del antiguo Distrito Federal no fueron otorgados al Distrito Capital, sino al DMC.
- El DMC es un territorio que se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, en el cual confluyen dos entidades político-administrativas distintas: el Distrito Capital y el Estado Miranda. La capital de la República se sitúa entonces entre dos entidades diferentes, lo cual dificulta su administración y gestión.
- El Distrito Capital, lejos de la propuesta presentada por la FPECM a la Asamblea Nacional Constituyente, quedó como una división política del territorio que antes ocupaba el Distrito Federal pero sin autoridades propias y cuyo órgano legislativo es la Asamblea Nacional. El territorio donde se funda la capital de la República, de importante trascendencia política y económica para el país, carece entonces de atribuciones urbanas a diferencia del resto de las entidades políticas.
- En la elección de su autoridad, los habitantes del Distrito Capital se ven disminuidos dado que no tienen potestad de elegir directamente a su representante (como el Estado Miranda), sino que su autoridad inmediata, que es el Alcalde Metropolitano, es electo por todos los residentes de los municipios del DMC.
- Si bien el Distrito Metropolitano es una organización supramunicipal, este posee atribuciones de carácter municipal por tanto no supone sujeción de los gobiernos locales al nivel macro. Lo anterior tensiona el proceso de toma de decisiones en tanto la institución metropolitana depende de la voluntad de las administraciones locales. Adicionalmente, desde el punto de vista de sus recursos financieros, depende en gran medida de los aportes de las demás entidades que lo conforman.

No obstante los avances en materia de descentralización que fueron contemplados tanto por la Constitución de 1999 como por la Ley Especial del Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, los problemas de gobernabilidad y la crisis institucional de finales del siglo XX no parecen haber mermado. Álvarez (2009) hace mención a algunas fallas que florecieron a partir de la creación del Distrito Metropolitano de Caracas:

> 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 ha sido objeto de confrontación entre las distintas autoridades;
>
> 3) Se crearon mecanismos de coordinación que no tienen claro qué es lo que en definitiva van a coordinar." (p. 13)

Para Álvarez (2010), se forjó un dilema de lo técnico versus lo político ya que los constituyentes intentaron promover la creación del Distrito Capital acatando la propuesta de la FPECM, pero la oposición pública y los intereses políticos de algunas autoridades afectadas derivó en un rechazo a la proposición. En este contexto, si bien la democratización del país implicaba mayor descentralización, la gobernabilidad se ha visto tensionada en un espacio tan fragmentando tanto política como territorialmente como lo es la ciudad de Caracas.

4. De la institucionalidad descentralizada a la (re) centralización del poder metropolitano

Rachadell (2009) afirma que, entrado el siglo XXI, la centralización del poder en Venezuela inicia nuevamente con el régimen presidido por el ex-presidente Hugo Chávez, proceso que se fue profundizando con la creación de misiones, fondos paralelos al presupuesto y la creación de la Comisión Central de Planificación. En este contexto, el 15 de agosto de 2007 se plantea ante la Asamblea Nacional un proyecto de Reforma a la Constitución que pretendía aumentar el poder presidencial y del Estado Central. El autor señala que la política de centralización se aceleró ante la eventualidad de que la oposición al régimen alcanzara el triunfo en las elecciones de varios estados y municipios, además de la Alcaldía Metropolitana, en los comicios a realizarse en el año 2008. Si bien el Alcalde Metropolitano de Caracas que ganó en las elecciones del año 2004 era partidario de las políticas estatales, éste no había logrado gerenciar adecuadamente los servicios públicos con eficiencia "porque su interés era apoyar, con una multitud de funcionarios, la política del gobierno nacional (…) por lo que proliferaban los señalamientos de corrupción administrativa[5]" (ídem, p. 62).

Desde la perspectiva territorial, uno de los elementos resaltantes de la Reforma Constitucional era la división política del territorio que buscaba establecer que el "territorio nacional se conforma a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal en el cual tendrá su sede la capital de la República, por los Estados, las Regiones Marítimas, los Territorios Federales, los Municipios Federales y los Distritos Insulares" (propuesta de reforma al artículo 16). En

[5] Ver AFP, 2009; Globovisión, 2009; Prensa Fiscalía, 2009; Valery, 2009.

relación a sus autoridades, “en el Territorio Federal, el Municipio Federal y la Ciudad Federal, el Poder Nacional designará las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la Ley y sujeto a mandatos revocables”, con lo cual se pretendía restablecer el sistema federal de la Constitución de 1961 en donde las entidades políticas no gozarían de autonomía alguna, sino que estarían sujetas al Poder Central. En detrimento del carácter democrático y participativo de su gobierno, como establece el artículo 18 de la Constitución de 1999 para la ciudad de Caracas, se revivía el Distrito Federal contemplado en 1864 como un territorio controlado por el Ejecutivo Nacional sin posibilidad de ostentar gobierno democrático con autonomía propia.

En miras de implementar la reforma propuesta a la brevedad posible, se estipuló en la Disposición Transitoria Décima Segunda delegar al Ejecutivo Nacional la designación de las autoridades en la forma siguiente:

> “Corresponderá al Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, por vía de decreto, regular el régimen de transición del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Federal; en consecuencia, designará la máxima autoridad del Distrito Federal en sustitución del Alcalde Metropolitano de Caracas, y todas las competencias, atribuciones, entes adscritos, bienes y personal, serán asumidos inmediatamente por el Distrito Federal, mientras se dicte la ley sobre la materia”.

La propuesta de reforma, sometida a referendo popular y derrotada el 2 de diciembre de 2007, pretendía la sustitución de la descentralización como política nacional para profundizar la democracia (art. 158 de la Constitución de 1999) por la participación protagónica del pueblo para la construcción de una Democracia Socialista (propuesta de reforma al artículo 158).

Al ver rechazado su proyecto constitucional, el Presidente de la República inició un proceso de imposición de reformas que habían sido negadas en el referendo aludido, violando el marco de la Constitución (Rachadell, 2009). De esta manera, se promulgaron una serie de leyes que rescataban la propuesta que había sido objetada por votación popular en diciembre de 2007, algunas de ellas referidas a la división político-territorial del país y a la gestión del Distrito Metropolitano de Caracas, las cuales constituyen el foco del presente análisis.

5. Desmantelamiento del Distrito Metropolitano de Caracas

Previa a la promulgación de las nuevas leyes y ante la inminente derrota del partido oficial de acuerdo a los resultados de las encuestas, en referencia a la Alcaldía Metropolitana, el ex-alcalde metropolitano Juan Barreto solicitó al gobierno nacional que tomara el control de la Policía Metropolitana, la cual fue transferida al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia el 13 de febrero de 2008, habiendo estado a cargo de la Alcaldía Metropolitana desde su creación en el año 2000. Seguidamente, el Ejecutivo Nacional mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial N° 38.976 del 18 de julio de 2008, transfirió los servicios de salud del Distrito Metropolitano de Caracas al Poder Nacional.

Habiendo ganado la oposición al régimen las elecciones regionales del año 2008 para las entidades correspondiente a la Alcaldía Metropolitana de Caracas y a cuatro de sus cinco municipios (Baruta,

Chacao, Sucre y El Hatillo), se produjo un hostigamiento a las nuevas autoridades metropolitanas que no sólo tomaron forma de decretos y leyes.

> "Diez días después de las elecciones, tal como se informa en la prensa nacional, 'los oficialistas pintaron graffitis en la fachada de la Alcaldía Metropolitana en un acto donde estuvo el Alcalde de Libertador Jorge Rodríguez'; 'el 22 de diciembre los tomistas invadieron la sede de la Secretaría de Seguridad Ciudadana'; asimismo, el 15 de enero siguiente 'la prefectura de Caracas fue atacada con bombas molotov', y dos días después 'fue ocupada a la fuerza la Alcaldía Mayor frente a la Plaza Bolívar'. Al otro día 'oficialistas ocuparon el Instituto de Patrimonio', mientras el Alcalde Metropolitano Antonio Ledezma fue objeto de insultos, incluso agresiones físicas, y se le impidió de diversas formas el ejercicio de sus funciones públicas (Rachadell, 2009:63).

En este marco de tensión política, es indudable que la promulgación de leyes como la Ley Especial sobre el Régimen de Distrito Capital (2009) y la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (2009) constituyan mecanismos para concentrar el poder por parte de un Ejecutivo Nacional que se vio derrotado en la ciudad de Caracas en dos comicios electorales en menos de un año.

Si bien la creación del DMC significó importantes avances para una ciudad que había carecido de un órgano capaz de pensarla integralmente y guiar su dinámica urbana, una de sus principales fallas fue la escasa claridad en la delimitación de las competencias de las autoridades metropolitanas y locales, dificultando la concertación de decisiones a escala metropolitana. En cuanto a la legitimidad institucional, el Distrito Metropolitano brindó la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen elegir quienes conducirían la planificación de la ciudad, prescindiendo del carácter centralista que había signado la gestión urbana del siglo pasado. Sin embargo, la crisis política de la ciudad capital, agudizada en el año 2009 tras la elección de sus autoridades, se ha convertido en un catalizador que parece acelerar la crisis urbana que ya se confrontaba a finales del siglo pasado y en la primera década del presente siglo.

V. CARACAS: UNA METRÓPOLI (IN) GOBERNABLE

En el año 2009 inicia un proceso de promulgación de leyes que modifican la institucionalidad metropolitana instaurada en el año 2000 con la creación del AMC. Las normativas sancionadas constituyen un componente fundamental en el proceso de reestructuración de los mecanismos de representación y participación del país, los cuales iniciaron su transformación con la puesta en marcha del proyecto socio-político del ex-presidente Chávez que pretendía la instauración de una democracia socialista (art. 158 propuesta de reforma constitucional).

En el proceso de reorganización del Estado para la conformación del socialismo, Álvarez (2010b:673) señala que

> "la respuesta del gobierno ha sido radicalizar el proceso implementando políticas que tienden a garantizar un control cada vez mayor del Ejecutivo Nacional sobre la sociedad. En este contexto se viene dando una recentralización del poder político que se ha ido concretando por la vía legal (…) donde imperan las prácticas clientelistas, la dependencia y la cooptación por parte del Gobierno".

El Ejecutivo Nacional, a través del Poder Legislativo, decretó una serie de leyes y normativas que modificaron la gestión administrativa de la capital del país, rescatando algunas ideas y propuestas rechazadas en la reforma constitucional. En el AMC, sede de los principales poderes públicos, la oposición al régimen ostentaba la gestión de cuatro alcaldías locales y de la Alcaldía Metropolitana, lo que gatilló que entre el año 2009 – 2014 se sancionaran los siguientes instrumentos legales:

- Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (2009)
- Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (2009)
- Gaceta Oficial N° 39.289 que crea la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (2009)
- Gaceta Oficial N° 39.571 que crea el Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas (2010)
- Gaceta Oficial N° 39.589 que sustituye a la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales por la Fundación Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (2011)
- Gaceta Oficial N° 40.497 que sustituye al Ministerio de Estado por la Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas (2014)

Los instrumentos mencionados que agregan nuevas autoridades para la gestión del AMC y modifican la asignación de competencias urbanas ponen en tela de juicio la gobernabilidad metropolitana, especialmente en un contexto sobrecargado de estrategias de acumulación del poder político a través del control del territorio.

Es necesario señalar que, si bien las leyes y gacetas establecen una nueva arquitectura institucional para la gestión del AMC, no ha sido modificada la división político-administrativa de la ciudad:

- La Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital establece que el ámbito territorial del Distrito corresponde al extinto Distrito Federal y que comprende el territorio del actual Municipio Libertador.
- La Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas es una reforma a la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas promulgada en el año 2000. Si bien se modifican las competencias y presupuesto del Distrito Metropolitano, su ámbito territorial contempla los cinco municipios del AMC, y su autoridad sigue siendo el Alcalde Metropolitano, electo por votación universal.
- Las Gacetas Oficiales que estipulan la creación de distintas entidades con atribuciones urbanas, no suponen modificación de la división territorial de la ciudad. En efecto, cada una de estas instancias ha ejercido su función en el territorio comprendiendo por los cinco municipios del AMC.

Para el estudio de la gobernabilidad del AMC en función del cambio institucional impulsado a partir del año 2009, se presenta el análisis de las leyes de acuerdo a las categorías derivadas de la revisión bibliográfica: legitimidad, estabilidad, colaboración/coordinación y eficacia. Dichas reflexiones fueron complementadas con las entrevistas realizadas a los actores institucionales y a los expertos en la materia en miras de corroborar el funcionamiento de la nueva legislación y recabar la percepción de los actores involucrados (Tabla 6).

Tabla 6. Actores entrevistados.

ENTREVISTADOS	
Zulma Bolívar	Presidente Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas. **Alcaldía Metropolitana.**
Marlene Da Rocha	Jefa de Planificación Socio-Territorial. **Gobierno del Distrito Capital**
José Rafael Núñez	Gestión General de Planificación y Control Urbano. **Municipio Libertador.**
Víctor Rodríguez y Astrid D'Arago	Dirección de Ingeniería y Planeamiento Urbano. **Municipio Sucre.**
Anna Muro	Dirección de Planificación Urbana y Catastro. **Municipio Baruta.**
Marco Negrón	Académico y asesor de la Alcaldía Metropolitana de Caracas.
María Pilar García Guadilla	Académica.
Rosangel Álvarez	Académica.
Oscar Olinto Camacho	Académico. Ex presidente del Consejo Nacional de la Vivienda.

Fuente: Elaboración propia.

1. Entre la legitimidad y la acumulación política

1.1 Legitimidad de las autoridades: el desconocimiento mutuo

Con la creación del DMC en el año 2000, se instauró por primera vez una institucionalidad metropolitana con atribuciones y presupuesto para planificar y gestionar una urbe que había sido objeto de numerosas instancias dependientes del poder central. La posibilidad de elegir a la autoridad responsable de administrar la capital de la República puso fin al control hegemónico del territorio por parte del Ejecutivo Nacional, dando paso a una política de descentralización orientada a fortalecer las instituciones y la participación ciudadana. No obstante, los avances logrados en la última década se han visto tensionados tras la promulgación de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la creación de instancias con atribuciones urbanas mediante el recurso de Gacetas Oficiales.

En cuanto a la Ley del Distrito Capital, el texto legislativo estableció que esta es una entidad político-territorial con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin embargo, se regula como una dependencia del Poder Nacional al estar constituida por un órgano ejecutivo ejercido por un Jefe de Gobierno designado por el Presidente y cuya función legislativa está a cargo de la Asamblea Nacional y no de un cuerpo legislativo electo por los habitantes del Distrito Capital.

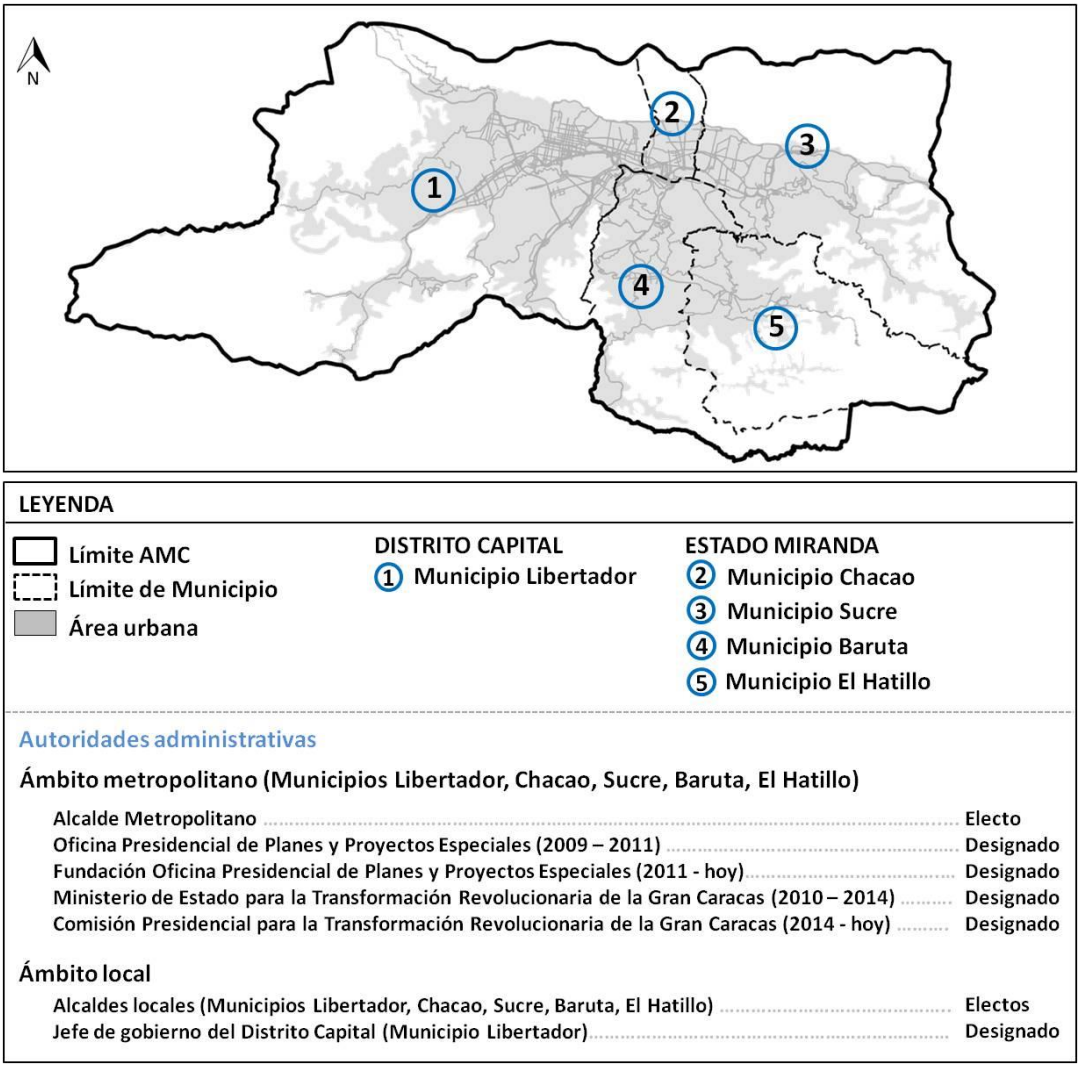
Siendo declarada entidad político-territorial, el Distrito Capital debiera someterse a los principios establecidos en el artículo 6 de la Constitución que estipula que las entidades políticas deberán ser siempre "democráticas, participativas, electivas, descentralizadas, alternativas, responsables, pluralistas y de mandatos revocables", empero, el artículo 7 de la ley promulgada estableció que "el jefe de gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República" sin periodo fijado para el ejercicio de sus funciones. Si bien el Distrito Capital era la única entidad política del país que carecía de una autoridad estadal directa que pudiese gestionar su territorio a través de competencias y presupuesto autónomo, y que dicha función recaía en el Alcalde Metropolitano electo por todos los habitantes del AMC, la eventual creación de esta autoridad debía regirse igualmente por los principios constitucionales que establecen la obligatoriedad de que las entidades políticas deben ser electivas.

Bobbio (1986:53) sugiere que "en el juego político-democrático - donde se entiende justamente por sistema democrático un sistema cuya legitimidad depende del consenso que se verifica por medio de elecciones libres por sufragio universal - (…) la manera principal de hacer política para la inmensa mayoría de los miembros de la comunidad nacional son las elecciones". No obstante, el Distrito Capital es la única entidad político-administrativa de Venezuela que no supone la elección de sus representantes, comprometiendo el origen democrático de la institucionalidad (Imagen 4).

Situación similar ocurre con las instancias creadas por el Ejecutivo Nacional en los últimos años como la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPPE), sustituida posteriormente por la Fundación Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (FOPPPE) y el Ministerio para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas (MTRGC), sustituido por la Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas (CPTRGC). En todas estas instituciones la designación de las autoridades ha sido competencia exclusiva del presidente de la República en donde han

imperado prácticas de clientelismo político, siendo designadas personas adeptas al proyecto político del mandatario[6].

Imagen 4. División político-administrativa y autoridades del AMC.



Fuente: Elaboración propia.

Al cuestionar a los entrevistados su percepción sobre la legitimidad de las nuevas entidades en función de lo establecido por las leyes, las opiniones, sintetizadas en los siguientes puntos, denotan un claro desconocimiento de las autoridades como actores legítimos en la gestión de la ciudad:

[6] Jackeline Farías, primera jefa de gobierno del Distrito Capital designada por el ex-presidente Chávez, se ha desempeñado en cargos de alta importancia gubernamental siendo, además, vicepresidenta del partido de gobierno (Partido Socialista Unido de Venezuela). Misma situación ocurre con Ernesto Villegas, quien sustituye a Farías en la jefatura de la entidad. Este se ha desempeñado como Ministro del Poder Popular para la Comunicación e Información y fue candidato a la Alcaldía Metropolitana en 2013, siendo derrotado por Antonio Ledezma.

1.1.1 Si bien el Distrito Capital era una entidad necesaria dado que el Municipio Libertador era el único en el país sin referencia a ningún estado federal, la designación de sus autoridades y la creación de otras instancias puede ser considerado un atropello a la democracia.

Negrón señala que la creación del Distrito Capital tiene sentido en la medida en que responde a una entidad de carácter federal en el territorio del Municipio Libertador. Este era el único municipio del país que no formaba parte de ningún estado, en tanto los otros cuatro municipios del AMC forman parte del Estado Miranda. Sin embargo, Bolívar destaca que en el proceso de promulgación de la ley "ni el alcalde, ni la academia, ni los consejos comunales, ni las asociaciones de vecinos" fueron consultados sobre esta legislación que afectaba la gestión de gran proporción de la capital del país. Sugiere además que "hubo un atentado contra el sufragio y la voluntad popular" en donde "el ciudadano y su derecho al voto fue también atropellado" (Z. Bolívar, entrevista personal, 10 de febrero de 2016).

Al respecto Delfino, representante de la FPECM, señaló que los habitantes del Distrito Capital

> "son los únicos habitantes del territorio nacional que no pueden tener autoridad legítima, propia, electa por ellos mismos. Hemos llegado a ser peor que la ley anterior que, si bien el gobernador era nombrado por el presidente, al menos tenía asiento en el Consejo de Ministros permanentemente en todo lo que se tratara en el AMC, con veto y voz; hoy no tenemos esto" (Delfino, 2016).

Acerca de la elección de esta autoridad resalta que Aristóbulo Istúriz (vicepresidente de Venezuela), quien ejerciera como diputado durante la discusión de la Constitución de 1999, haya sostenido en esa ocasión que no era posible que en la mitad de la ciudad la primera autoridad fuese el presidente de la República a través de un gobernador que no le rendía cuentas a la ciudad y que no poseía un órgano legislativo que lo controlara. En contraposición a lo argumentado en ese momento, y tras haber sido derrotado por Antonio Ledezma en la elección para alcalde metropolitano en el 2008, defendió la creación del Gobierno del Distrito Capital y la asignación de Jackeline Farías como autoridad, argumentando que "no es lo mismo que te ponga el dedo Chávez a que lo haga Carlos Andrés Pérez (ex presidente de Venezuela)" (El Universal, 2009).

Tanto personeros del gobierno central como los representantes del Distrito Capital defienden la potestad presidencial para la designación de las autoridades de esta entidad. Da Rocha, representante del Distrito Capital, argumenta que en todos los estados federales, donde se asientan las sedes de gobierno, el presidente tiene la potestad de designar a la autoridad. Sostiene además que hay un desconocimiento por parte de la entidad metropolitana hacia esta nueva figura, lo cual dificulta la coordinación entre instituciones.

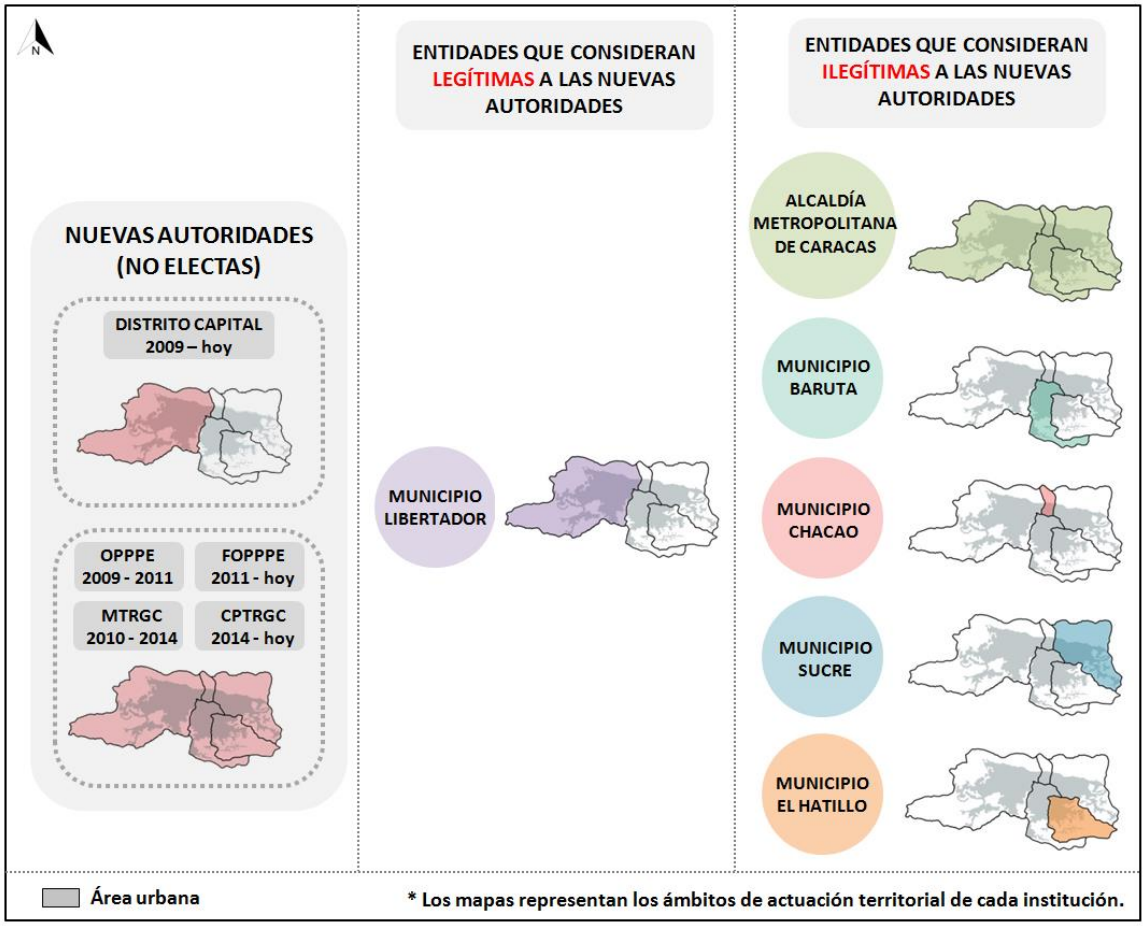
> "Ellos no nos reconocen como autoridad, es una falta de reconocimiento de la autoridad, teniendo toda la constitucionalidad establecida ellos se niegan a trabajar con uno. Nosotros reconocemos que hay una alcaldía que fue elegida con voto popular, pero ellos siempre de manera despectiva han hecho alusión al Distrito Capital que ha sido un elemento que es legal (…) si hubiese sido ilegal el Tribunal Supremo de Justicia no se hubiese pronunciado dándole las competencias" (M. Da Rocha, entrevista personal, 16 de febrero de 2016).

En una entrevista realizada a Jackeline Farías, ex jefa del Gobierno de Distrito Capital, esta explicó que la designación del cargo responde a que la entidad "es un espacio de riesgo por ser el asiento de los poderes públicos y por estar más próximo al gobierno central" (Comunicas, 2009).

Ante los discursos y posiciones discordantes respecto a la legitimidad de las autoridades designadas (Imagen 5), es necesario resaltar que si el modelo metropolitano exige que sus autoridades tengan poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas (Sharpe, 1995; Lefévre, 1999; Rodríguez & Oviedo, 2001), cabe cuestionarse si la creación de una entidad de extrema importancia histórica para la capital de la República como el Distrito Capital debiera concebir el mismo principio de legitimidad democrática.

Coppedge (1993) argumenta que en una democracia cuya legitimidad se ratifica a través de las elecciones, puede resultar peligroso que el Ejecutivo trate de imponerse de forma unilateral a todos los grupos, especialmente si se mira desde un punto de vista de la gobernabilidad.

Imagen 5. Posiciones de las entidades del AMC con respecto a la legitimidad de las nuevas



autoridades.

Fuente: Elaboración propia.

1.2 Funcionamiento institucional: entre la legitimidad y la acumulación política

Entendiendo que las entidades político-administrativas adquieren legitimidad funcional en la medida en que demuestren la necesidad de su creación mediante leyes fijas y establecidas y no mediante decretos discrecionales (Camou, 2001a), la promulgación de la Ley del Distrito Capital supuso no sólo la reducción de competencias del ámbito metropolitano sino la concurrencia de atribuciones entre esta nueva entidad y el Municipio Libertador.

En el establecimiento de sus atribuciones (Anexo 9), el Distrito Capital comprende la protección del medio ambiente; los servicios de prevención y lucha contra incendios; la creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital, y la ejecución de obras públicas, competencias concurrentes con aquellas atribuidas tanto al DMC como a los municipios (Anexo 11). Vale destacar que no se disponen mecanismos para coordinar dichas facultades ni se esclarecen los ámbitos de acción de cada una de estas entidades.

En el ámbito presupuestario, el texto legislativo resolvió que los bienes del Distrito Capital son aquellos adquiridos, cedidos, traspasados, donados y transferidos por la extinta gobernación del Distrito Federal al DMC (art. 12). Al respecto, Brewer-Carías (2009) señala que la transferencia de bienes que se realizó en el año 2000 por parte del Distrito Federal al DMC fue plena y que la Ley Especial del Régimen del Distrito Metropolitano no estipuló que la misma fuese de carácter provisional o temporal.

Resalta de manera especial que, en referencia a sus ingresos, al Distrito Capital se le reasigna el Situado Constitucional de dicha entidad y el Subsidio de Capitalidad[7] que era administrado por el DMC desde el año 2000 (Anexo 11). Si bien el Situado Constitucional correspondiente al Distrito Capital debía ser concedido a esta nueva entidad, Brewer-Carías asevera que dicho ingreso era lo único de la Hacienda Pública del DMC que correspondía al Distrito Capital y no la transferencia de todos los bienes e ingresos que le fueron adjudicados al DMC por parte del Distrito Federal, los cuales en su momento ingresaron en el patrimonio municipal y no pueden revertirse por ley nacional. El autor agrega que la ley promulgada le ha quitado al DMC, gobierno que rebasa el ámbito territorial del Distrito Capital y que abarca a los cinco municipios donde se asienta la ciudad de Caracas, el Subsidio de Capitalidad que tendría que corresponder a la entidad con jurisdicción en todo el territorio de la ciudad.

Con la promulgación de la Ley del Distrito Capital que restringió los bienes atribuidos al DMC, era necesario reformar la legislación que regía las competencias, bienes e ingresos de la entidad metropolitana. A menos de seis meses de promulgada la Ley del Distrito Capital, se sanciona la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC que modifica sustancialmente las funciones que hasta el momento ejercía el DMC.

En principio, se destaca la reducción de atribuciones asignadas al Alcalde Metropolitano (Anexo 13) en donde se expresa que la autoridad ya no asumirá las competencias que correspondían al Gobernador del Distrito Federal. Más alarmante aún es la supresión de casi todas las competencias que estaban atribuidas a la entidad metropolitana (Anexo 13) en donde la única facultad que sobrevive a la

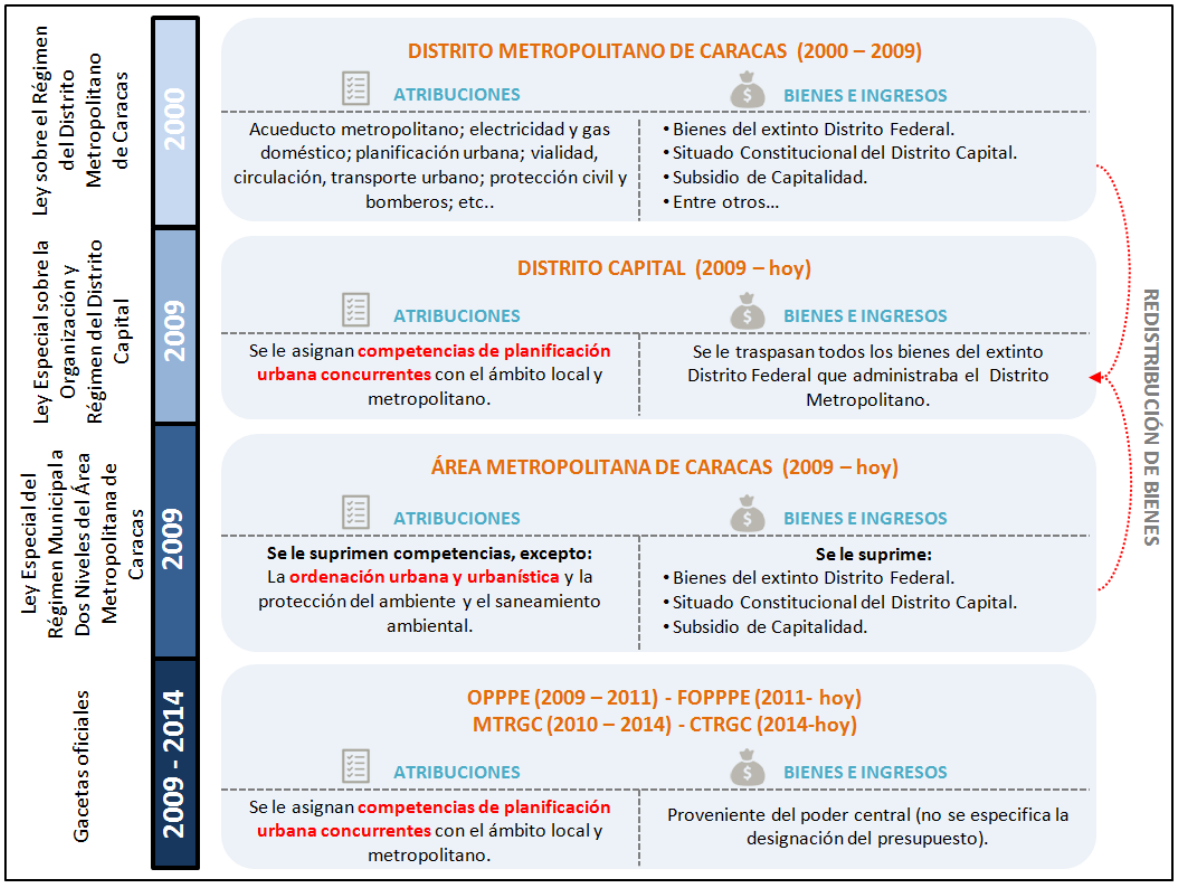
[7] Subsidio otorgado a la capital de la República.

reestructuración normativa es la ordenación urbana y urbanística, la protección del ambiente y el saneamiento ambiental. Todas las funciones relacionadas a los servicios públicos; vialidad, transporte y circulación; policía de orden público; protección civil y seguridad, y normativas para fijar tasas y créditos fueron suprimidas, comprometiendo la capacidad de visualizar y gestionar el territorio en una escala que trascienda la fragmentación local.

Igual destino sufrieron los bienes e ingresos que percibía la entidad metropolitana a la cual se le despojó del Situado Constitucional correspondiente al Distrito Capital y del Subsidio de Capitalidad. La Alcaldía Metropolitana, lejos de ser una institución con autonomía presupuestaria, depende de las transferencias y aportes que realicen las entidades locales, el Distrito Capital y el Estado Miranda. Es importante mencionar que tanto en la Ley de Régimen Municipal (1989) como en su posterior reforma (2010) se estipula que los distritos metropolitanos que se creen en el país contarán, entre sus ingresos, con un porcentaje de los impuestos creados y recaudados por los municipios agrupados; sin embargo, para el AMC, en esta nueva legislación dicho beneficio fue omitido. Ante este panorama, cabe recordar los postulados de Sharpe (1995), Lefévre (1999) y Rodríguez & Oviedo (2001) que sostienen que un modelo supramunicipal o metropolitano no puede ser concebido como real si no posee autonomía en la disposición de recursos financieros y responsabilidades y competencias precisas diferentes a las de otros niveles de gobierno.

El entramado de responsabilidades urbanas sobre la ciudad se complejiza al examinar las atribuciones asignadas a las demás instancias creadas por el Ejecutivo Nacional (Anexo 14). A todas ellas se les ha otorgado la facultad para planificar y ejecutar acciones urbanas, sin determinar específicamente cuáles son los ámbitos de actuación y cómo será la coordinación con las entidades existentes que poseen iguales competencias. Al indagar sobre la necesidad de creación de estos organismos, se observa que en su justificación se plantea que no sólo es necesario “lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo” sino que “la resolución en un nivel estratégico de los problemas urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos (…) superan las posibilidades actuales de las distintas instancias de gobierno Regional y Local”.

Imagen 6. Concurrencia de competencias urbanas y reasignación de bienes producto de las leyes promulgadas.



Fuente: Elaboración propia.

Para comprender el funcionamiento del nuevo arreglo institucional de acuerdo a lo estipulado en las leyes promulgadas, especialmente ante la superposición de atribuciones urbanas entre los diferentes niveles de gobierno, se recabaron las opiniones de los actores institucionales que derivaron en los siguientes puntos:

1.2.1 La funcionalidad del gobierno metropolitano, como ente capaz de visionar y gestionar integralmente la ciudad, ha sido mermada.

Una de las principales debilidades del gobierno metropolitano tras la promulgación de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC es que las decisiones no poseen carácter vinculante para el resto de las entidades locales. Para los representantes del Municipio Baruta, "la Alcaldía Metropolitana puede tomar decisiones pero nadie tiene por qué hacerle caso (…) en términos legales no hay nada que te obligue" (A. Muro, entrevista personal, 18 de febrero de 2016). Pese a los esfuerzos realizados por la entidad metropolitana en términos de la elaboración de estudios necesarios para la planificación de la ciudad, desde la perspectiva de Muro, estas iniciativas han quedado "engavetadas".

Jackeline Farías, primera gobernadora del Distrito Capital, expresó que la Alcaldía Metropolitana sería un entre coordinador y supervisor de todos los servicios en redes que deben ser atendidos en los cinco municipios de la ciudad (Comunicas, 2009), no obstante, de acuerdo a la nueva legislación, a la entidad se le suprimieron todas las atribuciones referentes a la prestación de dichos servicios. En una entrevista ofrecida, al cuestionarle sobre declaraciones de la Alcaldía Metropolitana que indicaban que al Distrito Capital se le habían asignado funciones que anteriormente estaban atribuidas al gobierno metropolitano, la jefa de gobierno alegó que

> "eso es una manipulación de la verdad, típica de la oposición. Lo cierto es que las competencias de esta entidad federal, que aparece en la Constitución Nacional de 1999 con el nombre de Distrito Capital, estaban temporalmente alojadas en la Alcaldía Metropolitana, hasta que se creara el Gobierno del Distrito Capital. Una vez creado, la Alcaldía Metropolitana debía devolver esas competencias. Eso fue lo que ocurrió, no se le arrebató ninguna competencia" (Hernández, 2013).

Para algunos entrevistados (Álvarez, Bolívar, Negrón, Rodríguez, D' Arago), la nueva legislación ha desvirtuado el espíritu del nivel metropolitano, creado para ser una instancia administrativa que coordinara funciones atingentes a ciertos servicios de carácter inter-municipal como transporte, acueducto, recolección y disposición de residuos sólidos, muchos de los cuales han quedado alojados bajo la administración del gobierno central.

> "¿Cómo cambia la alcaldía? La alcaldía surge como una institución que debería ser lo suficientemente fuerte en términos presupuestarios, en términos de competencias para poder controlar, para poder coordinar, para poder asegurar que el comportamiento de la ciudad fuera lo más armonioso posible. Si tú no tienes eso, lo que tienes es un director de orquesta sin orquesta y más o menos eso es lo que le pasó a la alcaldía" (Z. Bolívar, entrevista personal, 10 de febrero de 2016).

Para Bolívar, una de las principales consecuencias es que la autonomía municipal no reconoce la importancia de la visión metropolitana, lo que origina que la ciudad no funcione por la fragmentación de las decisiones. En miras de superar dicha dificultad, Negrón, Rodríguez y D'Arago opinan que es necesario devolver ciertas atribuciones a la entidad metropolitana, especialmente referidas a servicios públicos, movilidad y transporte.

> "Sí se hace necesario que si todos estos municipios conformamos una misma área metropolitana surge la necesidad de que haya una homogeneidad en cuanto al desarrollo urbano y que no hayan esas diferencias tan marcadas desde el punto de vista del desarrollo de variables urbanas cuando todos somos tan próximos y tan cercanos (…) que no simplemente actuemos independientemente en nuestro perímetro y nos olvidemos que hay una línea que nos divide" (A. D'Arago, entrevista personal, 23 de febrero de 2016).

1.2.2 No sólo las atribuciones suprimidas a la entidad metropolitana han comprometido su funcionalidad, una de sus mayores debilidades es la disminución de su presupuesto.

Al estipular que parte de los ingresos del gobierno metropolitano provienen del aporte financiero que realicen los municipios en función de su recaudación tributaria (Anexo 12), la entidad metropolitana se ha visto supeditada a la capacidad fiscal de los gobiernos locales, cuyos perfiles de recaudación varían dependiendo de las coyunturas políticas por las que atraviesa el país. Según Bolívar, un ejemplo de ello lo constituye el Municipio Chacao, entidad que más recauda en el AMC, pero que ante la medida de cierre de las casas de bolsa del país su recaudación disminuyó casi un 50%. En dichas situaciones los municipios tienden a reaccionar y proteger su patrimonio dificultando la negociación con el gobierno metropolitano.

> "La alcaldía queda como dependiente del ámbito local porque su presupuesto, en un 60%, depende de los recursos que tienen los municipios que darle de lo recaudado en tributos. Eso hace que la relación de poder y la relación de coordinación entre los niveles locales y metropolitano se invierta, ahora tú pasas a ser una piedrita en el zapato para los municipios, porque además de que te tiene arriba, te tiene que mantener" (Z. Bolívar, entrevista personal, 10 de febrero de 2016).

Aunado a lo anterior el Municipio Libertador, gobernado por una autoridad afecta a las políticas estatales, le adeuda a la Alcaldía Metropolitana los ingresos fiscales recaudados desde el año 2014. Entendiendo que dicha entidad supone más de la mitad de la población del AMC, existe un déficit importante en el presupuesto de la entidad metropolitana dado este incumplimiento.

Es necesario señalar que el Subsidio de Capitalidad anteriormente otorgado al DMC desde su creación en el año 2000, fue reasignado al Distrito Capital, disminuyendo aún más los ingresos del gobierno metropolitano. Al respecto, tanto Bolívar como Negrón indican que hay inequidad en la repartición de los recursos dado que el Municipio Libertador percibe no sólo el Situado Constitucional correspondiente a su entidad y al Distrito Capital, sino que también percibe el Subsidio de Capitalidad que debería estar destinado a la capital de la República, conformada por los cinco municipios del AMC.

1.2.3 Para algunos, la creación del Distrito Capital era un deber histórico desde la eliminación del Distrito Federal. Este responde a la necesidad de conceder una entidad federal asociada al Municipio Libertador y de percibir el Situado Constitucional asignado previamente al DMC.

> "El Municipio Libertador que es el que tiene la mayor población del AMC (…) y no recibía situado sino municipal porque no pertenecía a ningún Estado, entonces eso era injusto, estábamos en déficit. Con la creación del Distrito Capital salimos de la orfandad, porque éramos huérfanos, no pertenecíamos a ninguna entidad regional (…) Una vez creado el Gobierno de Distrito Capital pasamos a tener también situado por vía de Distrito Capital" (J. Nuñez, entrevista personal, 16 de febrero de 2016).

1.2.4 Para otros, la creación de instancias con atribuciones urbanas responde a una estrategia de centralización del poder y retaliación política.

Negrón sostiene que la creación de diferentes entidades con atribuciones urbanas responden a una estrategia para restarle poder a la Alcaldía Metropolitana expresando que

> "es evidente lo que está pasando allí es un intento de sabotear, es decir, un juego político de desprestigiar frente a la gente a las autoridades que corresponden a una orientación política diferente y eso no puede obviarse. Y por eso aparecen esos organismos paralelos como la jefatura del Gobierno del Distrito Capital" (M. Negrón, entrevista personal, 10 de febrero de 2016).

En particular, destaca que la creación del Distrito Capital recae en la visión centralizadora del gobierno. Su opinión es secundada por Bolívar quien argumenta que el Distrito Capital no responde a ninguna necesidad urbana en particular, sino que es un retaliación política hacia la oposición por haber obtenido el triunfo electoral en la mayoría de las entidades del AMC. En apoyo a su argumento, señala que de no ser así, no hubiesen pasado dos períodos de alcaldes metropolitanos (2000 – 2004 / 2004 – 2008) en donde no se discutió la creación de esta entidad, dado que dichas autoridades eran afectas a las políticas estatales.

> "El hecho de haber surgido el Distrito Capital no era sencillamente sino una decisión de estrategia política para eliminar un contrincante. Tú tenías en la capital de la República manejando un presupuesto considerable de inversión a una persona que no era afecta al partido de gobierno, tenías que minimizarla de alguna manera y resulta que se dieron a la tarea de buscar herramientas jurídicas que trataran de lo que era un golpe de estado, transformarlo en una nueva ley" (Z. Bolívar, entrevista personal, 10 de febrero de 2016).

La hipótesis de controlar el territorio del AMC desde una perspectiva política-ideológica es también defendida por Camacho quien sostiene que el análisis de la gobernabilidad del AMC no es un asunto meramente técnico sino que es un problema "exacerbadamente político".

> "El AMC es un bastión, como dice Chávez, histórico del capitalismo que requiere confinarse, por lo tanto, el perder el AMC como la perdió con Ledezma, había que buscar exactamente lo que está pasando hoy de superponer autoridades, había que empoderar actores de mi lado ideológico para que no perdamos la ciudad porque Caracas sigue siendo el centro alto de Venezuela y sobre ella gira todo" (O. Camacho, entrevista personal, 20 de febrero de 2016).

Tanto García – Guadilla como Álvarez subrayan que el gobierno nacional ha implementado resoluciones políticas a raíz de la radicalización del proyecto socialista, el cual empieza a entrar en conflicto con las instituciones existentes dado el carácter centralista y personalista del poder de la élite gobernante. En este contexto surgen instituciones paralelas para mermar los recursos y la capacidad de decisión de las instancias legalmente constituidas.

Los argumentos expuestos guardan relación con las declaraciones realizadas en 2009 por el ex presidente Chávez quien afirmó que la "revolución" continuará "arrollando" a sus detractores (EFE, 2009) al referirse a las nuevas políticas y leyes adoptadas. Aunado a ello, al examinar el portal web del

presidente de la OPPPE, hoy FOPPPE, esta contiene un apartado donde se explica la gestión de esta instancia en la cual se destaca que

> "las obras que pudo completar satisfactoriamente la OPPPE son el producto de la visión urbana y trasformadora del Comandante-Presidente Chávez, quien a lo largo de sus múltiples intervenciones públicas dejó a los venezolanos un copioso legado de ideas, conceptos y propuestas sobre la arquitectura y el urbanismo en revolución" (Colmenares, 2014).

1.2.5 El establecimiento de distintas instituciones con atribuciones urbanas en la ciudad compromete el principio de eficiencia del poder público.

Bolívar argumenta que existe un problema de equidad en la repartición de los recursos al tener varias autoridades para gerenciar la ciudad.

> "Cómo es posible que tú vas a tener una Alcaldía de Libertador y por sobre el mismo ámbito tienes otra dependencia pública (Distrito Capital) tan o más grande que la Alcaldía de Libertador en términos de nómina y de presupuesto haciendo exactamente lo mismo (…) para qué yo necesito varias autoridades, empiezan los protagonismos y si no, no tuviera sentido el gobierno metropolitano. Si tú crees que necesitas una autoridad para gerenciar la ciudad, pues que esa autoridad utilice el poder justamente para coordinar, para seleccionar, para que la inversión sea equitativa" (Z. Bolívar, entrevista personal, 10 de febrero de 2016).

Al respecto Muro, representante del Municipio Baruta, considera que finalmente el conflicto entre autoridades conlleva a que la planificación de la ciudad sea soslayada.

> "Al gobierno nacional no le interesa nada de planificación, es el accionar un tema de populismo y ganar votos para permanecer en el poder y la planificación queda de lado" (A. Muro, entrevista personal, 18 de febrero de 2016).

En el análisis de la legitimidad de los cambios institucionales que han ocurrido en los últimos años en el AMC, se destaca que la asignación de responsabilidades de relevancia metropolitana y la asignación de autoridades no ha sido únicamente una cuestión técnica sino una cuestión política, dado que "cuestiona el poder de las unidades gubernamentales existentes, incluyendo el Estado" (Lefévre, 2005: 15).

El Distrito Capital parece carecer de legitimidad funcional en tanto no se esclarezca la necesidad de asignación de sus competencias y la designación de los bienes e ingresos que anteriormente correspondían al DMC. A lo anterior se adhiere que su autoridad es la única en el país que no es electa, poniendo en tela de juicio su legitimidad democrática.

Por su parte, el DMC, que había transitado por múltiples inconvenientes desde su creación al no aclarar los ámbitos de acción de sus competencias en referencia a las facultades municipales, se ha visto cercenado de las atribuciones para el cual fue inicialmente creado en el año 2000, tornándose más dependiente de la disposición de las autoridades locales. Se le agrega que, presupuestariamente, el DMC no es ya un arreglo supramunicipal dado que depende exclusivamente de los aportes de las demás entidades locales.

En cuanto a las demás instancias, no se justifica la creación de diversas administraciones ejerciendo iguales competencias que las entidades existentes, especialmente si se cuenta con una autoridad de carácter metropolitano que podría ser fortalecida en vez de ver disminuida su capacidad. Pese a que se expresa la necesidad de procurar el "ahorro administrativo", no se esclarece el presupuesto con el que cuentan estas autoridades que, al no tener un órgano contralor adscrito y ante la imposibilidad de ser revocados (no son electos), puede conllevar a actos de corrupción.

En función del análisis realizado es posible afirmar que la gestión del aparato metropolitano ha sido utilizada en una lógica de acumulación partidaria donde ha sido objeto de una suerte de privatización; "el sentido de la función (pública) ha quedado subordinado a esos intereses parciales, privados, no sociales sino políticos" (Pírez, 1992:20).

2. Estabilidad del sistema institucional

Si la estabilidad denota la capacidad del sistema de durar en el tiempo adaptándose a los desafíos de su entorno sin producir cambios recurrentes e imprevisibles de administraciones, la modificación de la institucionalidad del AMC en los últimos años expresa la inestabilidad por la que transita la gobernabilidad de la ciudad.

En primer lugar, luego de las elecciones regionales del año 2008 en donde la oposición al régimen se atribuyó la Alcaldía Metropolitana, los municipios Chacao, Baruta, Sucre, El Hatillo y la gobernación del Estado Miranda, inició un proceso de creación de instancias con atribuciones similares a las entidades políticas existentes. No sólo destaca la disminución de las facultades y el presupuesto asignado a la administración metropolitana, restringiendo su capacidad de acción, sino que conviene resaltar la continua aparición y desaparición de organismos con atribuciones y recursos, contribuyendo al aumento de la burocracia administrativa (Imagen 7).

En segundo lugar, la variación en la designación de las autoridades dificulta la continuidad administrativa para el desempeño de estas instituciones. Su nombramiento parece estar relacionado a las coyunturas políticas por las que ha transitado el país en los últimos años (Anexo 15). Por ejemplo, en diciembre del año 2013 se nombra a Ernesto Villegas como Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, quien había sido derrotado días anteriores por Antonio Ledezma (candidato de oposición) en las elecciones para la Alcaldía Metropolitana. Ocurre igualmente con Daniel Aponte, designado jefe de gobierno del Distrito Capital en enero del presente año, a sólo días de haber sido derrotado por el candidato opositor en las elecciones legislativas de diciembre.

A diferencia de Jackeline Farías quien ejerce como autoridad del Distrito Capital durante cinco años y de Francisco Sesto quien primero ejerce la dirección de la OPPPE durante un año y luego es nombrado Ministro de Estado por tres años, Ernesto Villegas dura menos de dos meses como Comisionado Presidencial y menos de siete meses como Jefe de Gobierno del Distrito Capital. Juan Carlos Dugarte, quien lo sustituye en la jefatura de dicha entidad, ejerce el cargo durante sólo ocho meses.

Imagen 7. Cambios institucionales en el AMC 2009 - 2014.

Fuente: Elaboración propia.

Prats (2001:121) sugiere que "cuando la gobernabilidad es procurada por el arbitrio de un caudillaje personalista que descuida la formación de instituciones duraderas que lo hagan prescindible, estaremos ante una gobernabilidad falente, ocasional, no sostenible, independientemente de que el caudillo haya conquistado el poder electoralmente o por la fuerza". Para el caso venezolano, el autor agrega que el ex-presidente Chávez "utilizó diversas tácticas y recursos de poder para provocar una alteración radical de la matriz institucional de la Cuarta República plasmada en las fórmulas aún en gestación de la gobernabilidad característica de la Quinta República" (:123).

3. La coordinación metropolitana subordinada a la voluntad política

La política de descentralización promovida por la Constitución de 1999, suscitó la creación del DMC y el consecuente establecimiento de mecanismos para coordinar acciones entre la entidad metropolitana y las dependencias locales. En miras de que el poder local, apartado hasta ese momento de los planes proyectados para la capital, fuese partícipe de la planificación y gestión del AMC, se constituyeron instancias proyectadas a relevar el rol de los actores locales en la toma de decisiones. No obstante, los mecanismos de coordinación estipulados no fueron lo suficientemente efectivos y el Distrito Metropolitano, siendo una instancia de carácter supramunicipal pero con competencias concurrentes con las entidades locales, ha quedado siempre supeditado a la voluntad de las administraciones municipales.

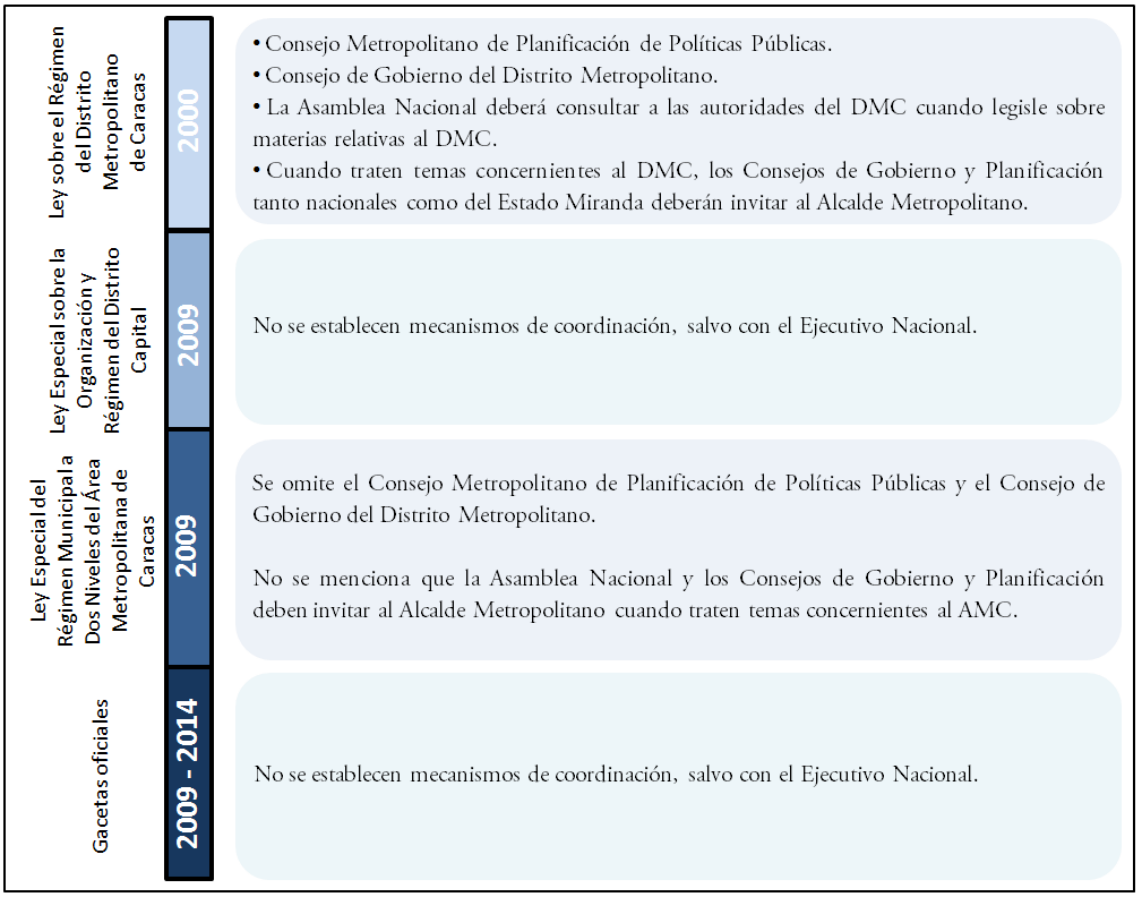
Es de suponer que la situación descrita se agudiza con la creación de nuevas instancias que no estipulan mecanismos de coordinación y colaboración con las entidades políticas existentes, especialmente cuando las autoridades designadas intensifican la confrontación política entre los actores institucionales del AMC. En efecto, la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital no menciona los órganos de coordinación decretados en la Ley del DMC (Imagen 8). Entendiendo que, al ser una entidad cuyo territorio se suscribe al Municipio Libertador y que forma parte del AMC, gestionada por un Alcalde Metropolitano, debieran explicitarse las modalidades de coordinación entre el Distrito Capital, la autoridad local de Libertador y la autoridad metropolitana; necesariamente cuando las atribuciones otorgadas para el Distrito Capital son concurrentes con el ámbito local.

La Ley Especial ignora totalmente la existencia del régimen metropolitano en donde la única mención que hace respecto del mismo es para disponer de los bienes que fueron transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al DMC. Análoga situación ocurre con las Gacetas Oficiales que crean

instancias con atribuciones urbanas (OPPPE, FOPPPE, MTRGC, CMTRGC) en las cuales no se disponen instrumentos para concertar acciones ni con las entidades locales ni con el nivel metropolitano.

Acentuando la descoordinación, la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC que sustituye a la Ley del DMC, omite los mecanismos de coordinación estipulados en la legislación anterior (Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano y Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas). Tampoco ratifica que cuando traten temas concernientes al AMC, los Consejos de Gobierno y Planificación tanto nacionales como del Estado Miranda deben invitar al Alcalde Metropolitano. La omisión de estas instancias, además de la reducción de las facultades de la entidad metropolitana, disminuye el ámbito de actuación del nivel macro fragmentando la toma de decisiones en la ciudad.

Imagen 8. Mecanismos de coordinación estipulados en la legislación (2000 – 2014).



Fuente: Elaboración propia.

Ante la ausencia de mecanismos de coordinación estipulados formalmente en la legislación, las entrevistas realizadas a los actores institucionales permiten examinar las relaciones funcionales entres estos y cuáles son los mecanismos de colaboración y exclusión empleados por los mismos. De los testimonios pueden referirse los siguientes aspectos:

3.1. La coordinación y/o colaboración entre entidades estriba en la afinidad política de sus autoridades.

Para los representantes de todas las entidades entrevistadas la coordinación y colaboración se limita al diálogo entre autoridades con visiones político-ideológicas similares. Independientemente de la existencia o inexistencia de mecanismos de coordinación formalmente establecidos, la colaboración radica en la voluntad política de las instituciones.

> "El tema intermunicipal es difícil porque yo siento que siempre va a depender de la preferencia política; si eres de mi partido me siento y hablo contigo pero, si no eres de mi partido, no me siento y no hablo contigo" (A. Muro, entrevista personal, 18 de febrero de 2016).

En el caso de los municipios gestionados por autoridades vinculadas a la oposición al gobierno (Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo), estos forman parte de la Junta Directiva del Instituto Metropolitano de Urbanismo de la Alcaldía Metropolitana, el cual se conforma por un representante designado por cada alcalde que suele ser el Ingeniero Municipal o el Director de Planeamiento Urbano. El instituto, presidido por Zulma Bolívar, es la máxima autoridad de la institución encargada de la planificación de la ciudad; sin embargo, pese a que existe comunicación y coordinación, según Bolívar las decisiones que se toman no necesariamente son ejecutadas. Aunado a lo anterior, Rodríguez subraya que "el tema político y la polarización han impedido que participe la mitad de la ciudad que es el Municipio Libertador".

Similar situación ocurre con las demás instancias como la FOPPPE y la CPTRGC con las cuales no existe comunicación alguna por parte de la entidad metropolitana ni con cuatro de los cinco municipios del AMC.

> "La comunicación es 0,0%, sencillamente no sabemos que existimos; yo sé que ellos existen porque salen en el periódico, pero ni siquiera por educación informan lo que van a hacer" (Z. Bolívar, entrevista personal, 10 de febrero de 2016).

Al cuestionar sobre los mecanismos de exclusión utilizados por las entidades para la no concertación de decisiones, Bolívar destaca que ante el perfil "autoritario" del gobierno, dichas instancias no invitan a las reuniones que celebran, no informan los proyectos que ejecutarán y "arrollan" a las demás entidades al no respetar a las autoridades locales electas. En referencia a lo anterior, Negrón recuerda que tras la designación de Francisco Sesto como Ministro de Estado (MTRGC) este declaró que no iba a dialogar con el Alcalde Metropolitano siendo, según Negrón, una autoridad más legítima que el ministro porque fue electo por el voto popular.

Para los representantes del Municipio Libertador y del Distrito Capital, la posición de las alcaldías gestionadas por autoridades de oposición, impide que exista concertación con dichas entidades.

> "No hay voluntad política porque los alcaldes de las otras alcaldías y el Alcalde Metropolitano son adversos al Gobierno Nacional y a las autoridades del Municipio Libertador y al Gobierno del Distrito Capital y es una adversidad que va más allá de lo político, que está ya en unos términos ilegales y de desestabilización frontal (…) entonces en esos términos no es posible que haya

coordinación (…) es una situación especial que hay en Caracas que tiene que ver con una guerra" (J. Nuñez, entrevista personal, 16 de febrero de 2016).

La opinión de Nuñez es secundada por Da Rocha quien sostiene que la Alcaldía Metropolitana tiene una posición "de guerra" y de "anti-ciudad" que impide el trabajo conjunto. En contraposición, entre las instituciones partidarias al gobierno parece existir colaboración para la ejecución de políticas coordinadas. Nuñez sostiene que entre el Municipio Libertador, el Distrito Capital y la FOPPPE existen instancias de coordinación permanente como gabinetes integrados en donde se concibe una sola política a ser aplicada por las tres instituciones. Da Rocha declara que desde el Distrito Capital ha habido la necesidad de trabajar conjuntamente dado que la alcaldía de Libertador tiene un presupuesto acotado que depende en gran medida de su recaudación de impuestos y del Situado Constitucional, por tanto, la suma de estos recursos con el presupuesto del Distrito Capital permite una mejor planificación y gestión de ese territorio. Al ser cuestionada sobre algunas modalidades de coordinación, señaló que tienen

"corporaciones de servicios y tenemos corporaciones de servicios conjuntos, tenemos SupraCaracas por ejemplo que es un compañía en donde está la alcaldía y el Distrito Capital; alcaldía tiene su corporación de servicios y Distrito Capital también pero no quiere decir que todos estemos barriendo la misma calle a la misma hora, sino que tú agarras estas rutas, nosotros agarramos estas rutas" (M. Da Rocha, entrevista personal, 16 de febrero de 2016).

3.2 La coordinación no necesariamente concluye en decisiones vinculantes.

Uno de los principales obstáculos señalados por los algunos entrevistados es que no hay vinculación de las decisiones tomadas en los órganos de coordinación y no hay obligatoriedad de cumplimiento por parte de las entidades locales, lo cual acentúa la fragmentación en la planificación de la ciudad. Para Muro, lo anterior se debe a que cada alcalde trata de responder por su gestión enfrentando limitaciones como un período corto de gobierno, recursos limitados y numerosas carencias que atender. Al respecto, Rodríguez afirma que el problema no es la coordinación sino la falta de recursos de las entidades locales, en donde las autoridades municipales deben priorizar los problemas a enfrentar.

Delfino (2016) advierte que

"Caracas es una ciudad ingobernable. Ingobernable entre otra razones por su fragmentación (…) El problema está en la coordinación y cómo hacer para que esa coordinación no sea voluntaria sino necesaria y obligatoria para poder llegar a un plan único, para poder tener unas directrices únicas, para poder llevar a cabo una estrategia de desarrollo único que le sirva a todas esas partes fragmentadas para su progreso".

3.3 Pese a la escasa colaboración, se rescata la importancia de la coordinación metropolitana.

Todos los entrevistados señalaron que es necesaria y fundamental la coordinación a nivel metropolitano la cual, admiten, ha sido insuficiente desde la creación del DMC.

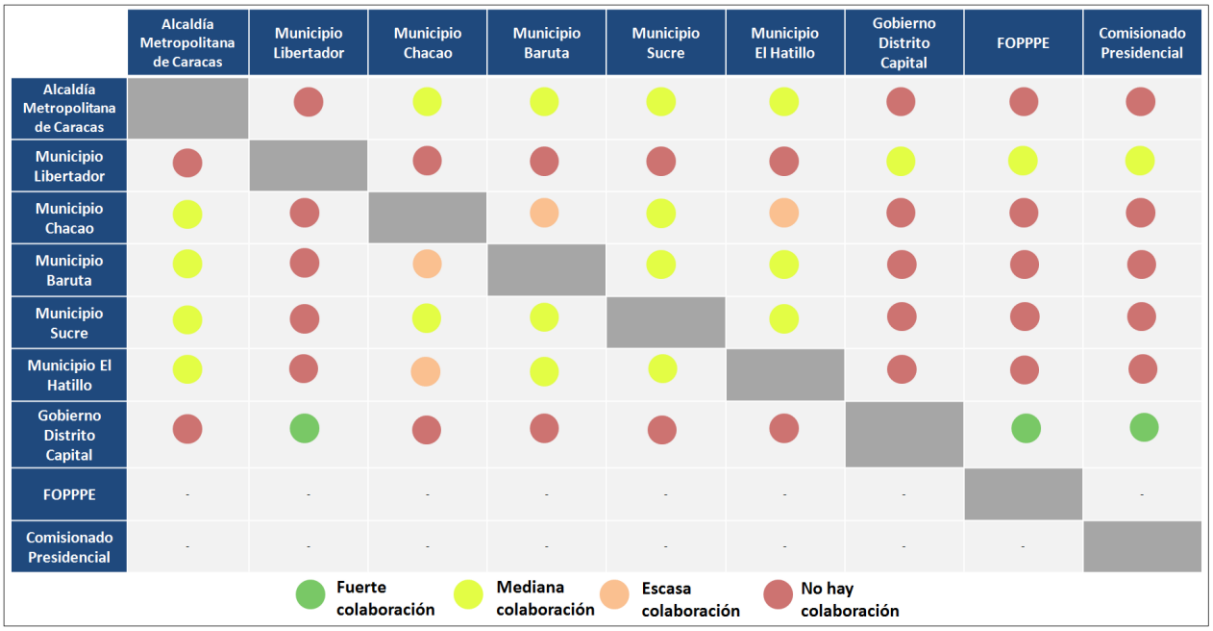
"Necesitas esa coordinación no sólo por términos de recursos, sino porque alguien tiene que ver la planificación de la ciudad en general, no cada quien puede hacer lo que quiera de manera aislada

(…) cada municipio debe atender esos lineamientos generales" (A. Muro, entrevista personal, 18 de febrero de 2016).

Las relaciones entre las distintas entidades están lejos de ser funcionales (Imagen 9). Pese a la inexistencia de mecanismos de coordinación no estipulados en la legislación, el diálogo entre instituciones depende fundamentalmente de las relaciones políticas que establezcan sus autoridades, evidenciando una territorialización del conflicto político. La polarización parece haber estimulado la exclusión originando feudos y guetos institucionales en donde cada entidad defiende su gestión con escasa o nula visión de la escala metropolitana. Para el desarrollo de políticas públicas el territorio del AMC ha quedado dividido en dos, en función de la coordinación expresada por las entidades. En el Municipio Libertador la colaboración se desarrolla entre las autoridades de la entidad local, el Distrito Capital y las instancias creadas por el Ejecutivo Nacional como la FOPPPE y la CPTRGC. Todas ellas circunscriben sus proyectos al territorio de dicho municipio. En contraposición, en el resto del AMC, la coordinación para la realización de proyectos se produce entre la Alcaldía Metropolitana y las demás entidades locales, fragmentando así las decisiones para el desarrollo de intervenciones urbanas (Imagen 10).

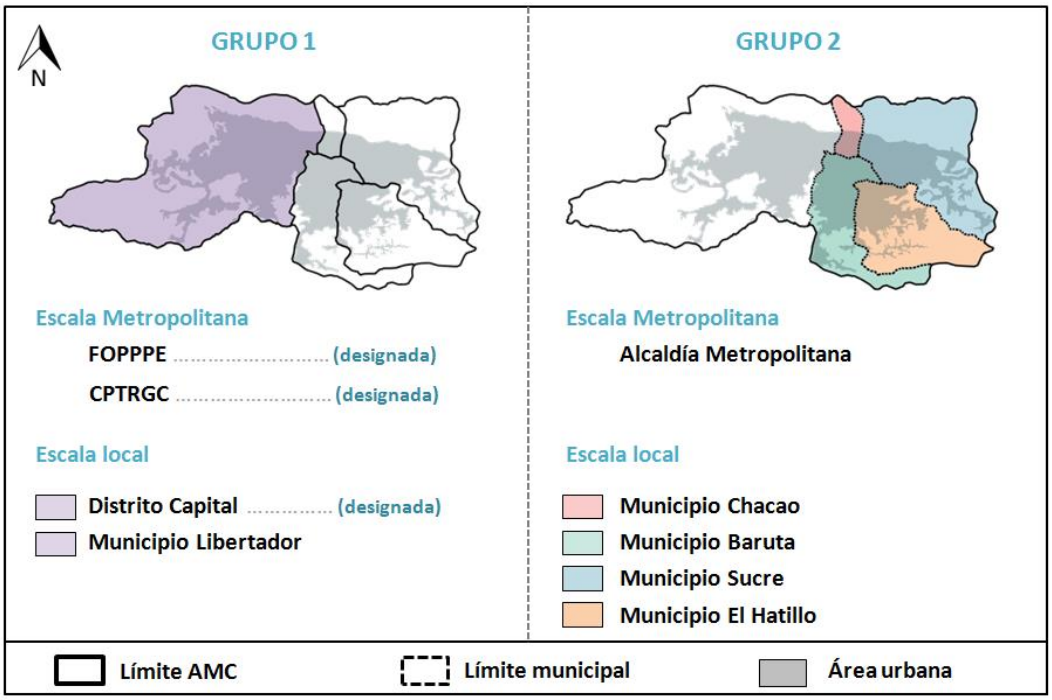
Entendiendo que según Paiva (2006) la coordinación es el elemento clave en la producción de resultados eficaces y que calidad se considera un buen indicador de la eficacia de la acción pública, es posible inferir que la escasa coordinación y colaboración entre las entidades del AMC afecta directamente el desarrollo de políticas públicas con visión metropolitana.

Imagen 9. Niveles de coordinación entre entidades.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta aplicada a los entrevistados.

Imagen 10. Coordinación entre entidades en el territorio del Área Metropolitana de Caracas.



Fuente: Elaboración propia.

4. Eficacia metropolitana: discursos discordantes, agendas inconexas

Entendiendo que las políticas públicas se constituyen como productos institucionalizados del sistema político (Alcántara, 1995) y que en el estudio de la gobernabilidad es fundamental el análisis de la capacidad del gobierno para formular e implementar dichas políticas (Offe; 1984, Prats, 2001), a raíz de las observaciones de los entrevistados se examinan las debilidades y fortalezas de la institucionalidad metropolitana en el desarrollo de acciones urbanas.

En las limitaciones mencionadas al inicio de la investigación se señaló que, dadas las restricciones en el acceso a la información pública, no fue posible obtener datos suficientes sobre la gestión de las entidades para evaluar a profundidad los proyectos y políticas ejecutadas por estos, los presupuestos destinados a cada una de esas acciones y los plazos de ejecución de las mismas; por tanto, los insumos derivan de las declaraciones de los entrevistados, quienes refirieron los principales efectos del marco institucional del AMC:

4.1. Proyectos de vivienda social: entre la satisfacción habitacional y la (des) integración del entorno.

En el año 2011, desde la esfera gubernamental se propone la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) como un plan de construcción de viviendas que buscaba solucionar de manera estructural el déficit habitacional en el país. En la ejecución de la política, en el AMC han participado diversas instancias gubernamentales entre las que destacan la OPPPE y el Gobierno de Distrito Capital. Si bien la

mayoría de las edificaciones se localizan en el Municipio Libertador, algunos proyectos han sido construidos en los municipios Sucre y Baruta. Los representantes de la Alcaldía de Sucre señalaron que no ha existido voluntad de coordinación de parte de la OPPPE y demás instancias encargadas del desarrollo de dichos proyectos con las entidades locales respectivas. Lo anterior ha derivado, en opinión de Rodríguez, en que los urbanismos no se integren con el contexto urbano, carezcan de equipamientos y servicios necesarios y violen ciertas normativas sanitarias que son de obligatorio cumplimiento para todos las edificaciones residenciales. Camacho, quien fungió como presidente del Consejo Nacional de la Vivienda opina que la GMVV

> "sirvió para ganar las elecciones en el 2012. Ahí hay una forma de martirio urbano. De la noche a la mañana que a ti te impongan, no como ciudadano, sino a la élite pensante de este país, en la GMVV exprópiese, exprópiese, no me interesa que uso tiene, ahí va un edificio sin servicio, sin equipamiento, donde ya se están convirtiendo en grandes centros de hacinamiento y que en el tiempo van a ser un gueto. Esa es una forma de yo resolver electoralmente mi triunfo, pero en el fondo es destrozar la ciudad. Fíjate que no hay ni un aporte para que Caracas retome su posición anterior, sino que a Caracas hay que confinarla, empobrecerla y aminorarla. La ciudad entonces es la que tenemos, una ciudad donde no hay servicios" (O. Camacho, entrevista personal, 20 de febrero de 2016).

4.2. La fragmentación de la movilidad.

Los entrevistados manifestaron que una de las principales consecuencias del esquema institucional es la calidad del servicio de transporte público. Dada la inexistencia de una institucionalidad que permita ordenar la prestación del mismo en función de la demanda del AMC, existe una importante descoordinación en el establecimiento de las rutas de transporte público por parte de las empresas privadas que operan el servicio. Rodríguez señala que en los últimos años el gobierno nacional ha concesionado cuantiosas unidades de autobuses cuyos propietarios no establecen vínculos con las entidades locales en las que operan y que es necesario otorgar competencias a la Alcaldía Metropolitana para el desarrollo de un instituto metropolitano de transporte en aras de mejorar la funcionalidad y calidad del servicio. Ante la inexistencia de dicha institucionalidad, se han desarrollado iniciativas locales de transporte público como TransBaruta (Baruta), TransChacao (Chacao) y BusCaracas (Libertador) cuyo servicio se circunscribe a un solo municipio, derivando en que los ciudadanos deban realizar transferencias de un sistema a otro para los traslados intermunicipales. Nuñez opina que si bien la movilidad ha sido un problema a resolver dada la escasa coordinación institucional entre entidades,

> "eso se subsana con la actuación de los órganos nacionales, del Ministerio de Transporte. En realidad el tema de la movilidad, incluso en el Municipio Libertador, quien más lo coordina y lo ejecuta es el propio Ministerio de Transporte, en Caracas, de manera que así como lo hace en Libertador también lo puede hacer en los otros municipios de alguna manera" (J. Nuñez, entrevista personal, 16 de febrero de 2016).

Para Rodríguez y D'Arago, el gobierno nacional es el principal promotor de la descoordinación y el caos en la planificación de la ciudad. D'Arago señaló que el Municipio Sucre proyectó la construcción de

un terminal de autobuses en un sitio álgido de la ciudad dada la cantidad de conexiones de rutas que surten no sólo al AMC sino a los municipios aledaños. Una vez realizados los estudios necesarios, el terreno fue expropiado por el Ejecutivo Nacional para el desarrollo de edificaciones de la GMVV sin otorgar alternativas para la reubicación del terminal que proyectaba la entidad local. No conforme a lo anterior, el proyecto residencial no fue consultado con el órgano municipal en referencia a los permisos necesarios para la construcción y habilitación del mismo. La alcaldía, que estuvo al margen del proceso, es quien debe enfrentar los reclamos de los residentes por los servicios faltantes y las carentes condiciones sanitarias que presentan las edificaciones.

4.3. Esfuerzos duplicados, agendas inconexas.

La descoordinación institucional entre entidades discordantes desde la perspectiva política ha ocasionado la duplicidad de iniciativas urbanas. En el año 2012 la Alcaldía Metropolitana junto a los municipios Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo realizó un concurso público para construir un parque metropolitano en un terreno situado en el centro geográfico de la ciudad, nodo conector importante del AMC. El terreno de 104 hectáreas, que había funcionado como base militar, es inaccesible para los ciudadanos, por lo que la entidad metropolitana propuso su transformación en un parque verde con equipamientos metropolitanos necesarios para la ciudad. A menos de dos meses de finalizada la convocatoria y de elegir el proyecto ganador, la OPPPE propuso un concurso público para el diseño de un recinto ferial que se desarrollaría en una parcela de 5,4 hectáreas, desconociendo la iniciativa metropolitana. Cabe destacar que como el terreno pertenece al gobierno nacional, la Alcaldía Metropolitana no tiene potestad para ejecutar el proyecto ganador del concurso.

> "Aun cuando en noviembre de 2011 el Cabildo Metropolitano de Caracas promulgó el acuerdo con el cual se exhortaba a las autoridades nacionales a definir el uso y potencialidades de desarrollo de la base aérea a través de un concurso público, lo cierto es que lo que existe en la actualidad son dos iniciativas para un mismo espacio que por razones políticas están lejos de complementarse entre sí" (Cova, 2012).

Hasta el momento ninguna de las dos iniciativas ha sido desarrollada, pese a que el presidente de la entonces OPPPE, Francisco Sesto, anunció en el año 2012 que la totalidad del parque que la oficina había proyectado estaría construido en 2016 e integrado a un complejo tecnológico (AVN, 2012).

4.4. Exigua planificación a escala metropolitana.

Para todos los entrevistados es necesario fortalecer la coordinación inter-institucional en miras de lograr una planificación integrada a escala metropolitana. D'Arago señaló que es fundamental reforzar el funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana como ente coordinador del desarrollo urbano, así como otorgar mayor capacidad presupuestaria a la entidad metropolitana. Lo anterior es ineludible debido a que las administraciones locales no cuentan con recursos suficientes para la actualización de ordenanzas y estudios esenciales para la planificación del territorio, ocasionando que los planes que realizan los municipios carezcan de vinculación, fragmentando las decisiones urbanas y acentuando la disparidad en el crecimiento y desarrollo del AMC.

4.5. Crecimiento urbano desordenado.

Para Negrón, Caracas siempre tuvo un problema de fragmentación institucional dada la dificultad de coordinar las distintas administraciones, situación que se ha agudizado en los últimos años ante el panorama político y que ha conllevado a un "crecimiento anarquizado" de la ciudad. El principal efecto de este escenario es para Bolívar el notable deterioro de la ciudad, mientras que Camacho sostiene que ello se debe a

> "acciones desperdigadas, inconexas, sin ninguna relación de gestión entre ellas que van a terminar destruyendo entre ellas su propio sector. La gobernabilidad que es un proceso bien complejo ya tiene, tanto del gobierno como de la oposición, sus vectores para autodestruirse. Y la tendencia es a que los municipios sigan creciendo, ya se está hablando de nuevos municipios, entonces imagínate catorce municipios en Caracas. Ya estamos viendo una ciudad que es anti-ciudad, es lo opuesto a la ciudad" (O. Camacho, entrevista personal, 20 de febrero de 2016).

Si para Offe (1984) la gobernabilidad depende en gran medida del grado de operatividad procedimental y de los efectos institucionalizados del sistema político, los conflictos institucionales y territoriales derivados de las entrevistas describen un arreglo metropolitano que es incapaz de gestionar eficientemente la ciudad en donde las demandas sociales han quedado subordinadas a las agendas políticas de los representantes gubernamentales. Entendiendo que para Prats (2001) las crisis de gobernabilidad pueden proceder de problemas institucionales capaces de generar ineficiencias de gestión y ejecución de políticas, es posible afirmar que el AMC transita por una crisis que dificulta dar respuesta a las necesidades de sus habitantes.

La evaluación de cada una de las dimensiones que determinan la existencia de gobernabilidad metropolitana derivó en los siguientes aspectos:

1. Existe, en general, un desconocimiento de la legitimidad de las autoridades instauradas por las leyes promulgadas en los últimos años.
2. El funcionamiento institucional del AMC ha quedado supeditado a la acumulación política y no a la necesidad de crear instituciones con un propósito urbano específico.
3. El esquema institucional ha transitado por múltiples cambios dada la creación y supresión de instancias y la libre designación de autoridades que dificultan la continuidad administrativa y comprometen la estabilidad del sistema.
4. La coordinación inter-institucional responde en mayor medida a la voluntad política que a las necesidades urbanas de la ciudad.
5. Los efectos institucionales y territoriales del arreglo metropolitano denotan la escasa capacidad de gestionar integralmente el territorio del AMC.

La promulgación de leyes en la última década que han modificado la institucionalidad del AMC ha potenciado los desacuerdos inter-institucionales dificultando la gobernabilidad de la ciudad y comprometiendo la eficacia de las políticas públicas y de las intervenciones urbanas a escala metropolitana. Los resultados derivados de la investigación permiten validar la hipótesis planteada dada la

existencia de un marco institucional inestable que no permite administrar el conflicto entre actores y que obstaculiza el ejercicio urbano en el ámbito metropolitano.

VI. REFLEXIONES FINALES

La condición metropolitana y sus consecuentes modelos de gobierno han estado presentes en los debates contemporáneos referidos a las ciudades latinoamericanas. Un tema tan complejo como la gobernabilidad metropolitana difícilmente admite respuestas conclusivas, pero posibilita ofrecer algunas reflexiones que permitan orientar los estudios y propuestas que se realicen sobre la gestión de las metrópolis.

En América Latina los arreglos metropolitanos y la gestión de las ciudades presentan más diferencias que semejanzas dada la variedad de rasgos históricos, políticos, institucionales y socioeconómicos. Numerosos han sido los enfoques propuestos respecto a los modelos metropolitanos que han comprendido desde la modificación de las circunscripciones político-administrativas, el establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental, la creación de instancias y asociaciones para la prestación de servicios, hasta la conformación de nuevos ámbitos y entidades de gobierno con atribuciones para gestionar la ciudad. No obstante, como característica general es posible aludir que la mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas carecen de una estructura estable y consolidada de gobernabilidad metropolitana o bien denotan algunos desajustes entre la división político-administrativa y las demandas ciudadanas.

Atinar un modelo institucional idóneo para organizar y gestionar una región metropolitana no es un cometido sencillo, sin embargo, la complejidad de la dinámica metropolitana exige con premura que algunos elementos sean objeto de un manejo unificado y coordinado mediante instancias con atribuciones y facultades suficientes para encarar y resolver problemas que trascienden la escala local, evitando la superposición y conflicto entre entidades que coexisten en el mismo territorio.

Si bien la producción de la ciudad y su consecuente configuración socio-espacial recaen en la interacción de los múltiples actores que se expresan en el territorio, en las últimas décadas y, especialmente en años recientes, las metrópolis latinoamericanas han sido objeto de disputa por actores que ostentan la acumulación del poder a través de la gestión de la ciudad. Algunos escenarios políticos pueden ser acicates para la generación de dificultades y tensiones que desencadenen en una crisis de gobernabilidad metropolitana. No obstante, los estudios sobre gobernabilidad urbana tienden a focalizarse en los modelos institucionales obviando los objetivos e intereses que provienen del ámbito político. Los espacios metropolitanos comprenden una heterogeneidad de actores que actúan mediante relaciones de poder, cuyos intereses producen importantes modificaciones en la configuración y el funcionamiento metropolitano.

Una de las principales reflexiones que se deriva de la investigación realizada consiste en la necesidad de introducir la realidad política en los estudios y propuestas sobre gobernabilidad metropolitana entre tanto las condiciones socio-políticas de las urbes condicionan o afectan las acciones de gobierno sobre la ciudad. La asignación de responsabilidades y facultades en los acuerdos metropolitanos es el resultado de un proceso y un trabajo político que depende, en gran medida, de las orientaciones e intereses de la élite gobernante. Cuando las decisiones urbanas recaen en entidades y

autoridades políticas confrontadas y no se cuenta con una matriz institucional lo suficientemente estable y funcional para generar consensos y administrar el conflicto, se compromete la gestión de la ciudad y la capacidad de responder a las demandas ciudadanas.

En el caso del AMC el Estado y sus diferentes instancias gubernamentales han tenido un rol preponderante en la planificación urbana y en la elaboración de instrumentos de ordenación con miras a regular el proceso de ocupación del espacio. Sin embargo, las respuestas institucionales a escala metropolitana orientadas a responder los desafíos de una metrópoli en crecimiento no han logrado conciliar un modelo de gestión que permita relevar el estatus de capital que ostenta Caracas y su rol como metrópoli principal. Las relaciones inter-gubernamentales se han resistido a una arquitectura institucional precisa y estable conllevando a que los arreglos metropolitanos adoptados se modifiquen en función de las coyunturas sociales y políticas por las que transita la ciudad. Lo anterior ha denotado una debilidad del sistema político-administrativo para superar la fragmentación en la toma de decisiones sobre la acción pública, manifestando un estilo de hacer política que se guía por comportamientos de tipo clientelar.

En los últimos años los conflictos entre el nivel central, metropolitano y local se han agudizado tras la polarización política que afronta el país. Esta extensión institucional del enfrentamiento político ha tenido impactos en la gestión de las políticas urbanas dado el solapamiento de funciones compartidas que se suscriben a una misma jurisdicción político-territorial gestionada por autoridades con intereses divergentes. A diferencia de sus pares latinoamericanas, la matriz institucional del AMC expresa ciertas complejidades de administración en la medida en que coexisten diversas escalas de gobierno gestionadas por actores confrontados políticamente, tensionando la gobernabilidad de la ciudad y la coordinación de sus autoridades. La imposición de nuevos actores, la reasignación de atribuciones en el esquema institucional en un contexto de intensa animosidad política y la existencia de dos modelos de desarrollo contrapuestos, han puesto en entredicho la efectividad de la negociación de sus autoridades, lo cual se refleja en intervenciones urbanas inconexas y fragmentadas.

La imposición de visiones en la gestión del territorio a través del ejercicio del poder no ha guardado relación con las premisas modernas necesarias para construir gobernabilidad. La dificultad para la coordinación institucional parte de la ausencia de un espacio común para el diálogo que impide la consolidación de un buen gobierno capaz de guiar la ciudad hacia un desarrollo integral y armónico. Mientras la región latinoamericana transita por el camino de la descentralización, en el AMC se agudizan los procesos de centralización y exclusión en donde las autoridades electas pierden cada vez más competencias territoriales. El resultado es una gestión incapaz de coordinar políticas que trasciendan la escala local y que respondan a las necesidades de una metrópolis capital en donde el control territorial ha subordinado al equilibrio territorial y la agenda política prevalece sobre la agenda de la ciudad y los ciudadanos.

Ante la ausencia de un gobierno metropolitano capaz de arbitrar las relaciones de poder, la fragmentación de la ciudad se acentuará y será poco posible poder gestionar una región metropolitana entendiendo que el AMC depende en algunos de sus servicios de un territorio más extenso. Se hace necesario repensar la gestión y el gobierno de la ciudad especialmente cuando la posición de Caracas en

los últimos puestos de los rankings internacionales enciende las alarmas sobre el deterioro de la metrópolis que cada vez pierde más su condición atractiva y competitiva y que denota la exigua capacidad de responder a las demandas sociales. Este panorama permite inferir que el AMC enfrenta una crisis de sus instituciones políticas que deriva, paulatinamente, en una pérdida de legitimidad y confianza, indicadores centrales del sentimiento de los ciudadanos sobre su sistema político y sus gobernantes.

Tras el análisis de las leyes promulgadas en función del mapa de actores, las responsabilidades institucionales y los mecanismos de coordinación estipulados, se demostró la débil e inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos por las que se rige el arreglo metropolitano del AMC. La emergencia de nuevos actores estratégicos que plantean un cambio en las fórmulas de gobernar la metrópolis y la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción entre los mismos, denota carencias significativas en la gobernabilidad de la ciudad.

Aunado a lo anterior, la interpretación de las experiencias de los actores a través de las entrevistas que permitieron comprender la funcionalidad del nuevo modelo metropolitano y sus efectos tanto institucionales como territoriales, ratificaron la incapacidad de los actores para mantener niveles de coordinación necesarios para la gestión urbana en donde los problemas institucionales han generado ineficiencias en la ejecución de políticas públicas.

Si los aspectos mencionados son para Prats (2001) síntomas de una crisis de gobernabilidad, es necesario declarar que el AMC carece de gobernabilidad como primer paso para encarar una reforma de la institucionalidad metropolitana. La debilidad o crisis de los proyectos socio-políticos no deben conducir a su paralización, sino que deben ser un acicate para la reflexión y la concertación de acciones públicas más asertivas. En este sentido, la complejidad de este esquema metropolitano exige la capacidad de crear redes estratégicas entre los actores para enfrentar la negociación de decisiones que incidan en la resolución de las problemáticas urbanas de la mayoría.

Repensar la descentralización como un proceso ascendente en donde la construcción de institucionalidad esté orientada por las lógicas y demandas sociales puede contribuir a atenuar la acumulación política y la supra subordinación que se intenta imponer desde la esfera gubernamental. Sin embargo, pese a la necesidad de un pacto territorial que permita restituir la gobernabilidad desde la construcción social, el reto radica en superar el clientelismo político que dificulta la creación de un contexto favorable para el desarrollo.

Las iniciativas planteadas por algunos actores institucionales residen en reformar la legislación existente. Mientras que la Asociación de Alcaldes considera necesario proceder a una reforma o enmienda constitucional dada la posibilidad que plantea la actual Asamblea Nacional, el Cabildo Metropolitano plantea la reforma de la Ley de Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC para restituir competencias y presupuesto a la entidad metropolitana. Sin embargo, algunos académicos como Álvarez sugieren la necesidad de generar un debate sobre la reordenación política y territorial del AMC en donde se defina nuevamente su ámbito territorial, rescatando algunas propuestas como la realizada por la FPECM, para lo cual es fundamental incluir a todas las instancias de gobierno involucradas y a los ciudadanos que siempre han sido relegados de la discusión.

No obstante, los antecedentes históricos del AMC han revelado que la existencia de un sistema metropolitano en el texto constitucional y la promulgación de una serie de leyes y normativas no han sido garantía para una gestión eficiente del territorio. Si bien es importante su existencia, no es suficiente para hacer frente al panorama político que enfrenta el país. Si lo que determina el avance o retroceso de una sociedad es su capacidad para transformar sus instituciones y la capacidad de sus ciudadanos para reinventar los esquemas estipulados, el desafío reside en conocer las limitaciones, distinguir lo viable, lo obsoleto y debatir diferentes opciones. La agenda debe contemplar planteamientos no solo de índole espacial sino también dimensiones socio-políticas: ¿cómo obtener viabilidad política para las reformas legales que se plantean?; ¿cómo lograr el consenso político independientemente del arreglo metropolitano que se estipule?

Si los actores son el fundamento del territorio y los constructores del pensamiento y construcción espacial, los planificadores urbanos juegan un rol preponderante en el establecimiento de este debate. Pese a que en la planificación y gestión del AMC siempre ha existido una preeminencia política sobre el conocimiento técnico, los profesionales del urbanismo no deben quedar relegados a la escogencia de en cuál institución ejercer su profesión en función de sus ideales y creencias políticas. La relación entre técnica y política o entre técnicos y políticos ha sido, en general, conflictiva y los intentos técnicos han sido subordinados a las prácticas de acumulación de poder. Sin embargo, si el grado de cohesión de un territorio se mide por el grado de eficiencia de sus organizaciones y de implicación de sus actores, los planificadores son instrumentos importantes para generar mecanismos de colaboración con los actores sociales en miras de exigir la eficiente respuesta de demandas ciudadanas y garantizar el proceso democrático de toma de decisiones en la gestión urbana. Activar estos mecanismos de coordinación asegurando la tolerancia de verdades divergentes se torna indispensable si se desea que la gobernabilidad de las ciudades no sea una entelequia.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abba, A. (2007). Medición Coyuntural de Buenas Prácticas de Gestión Metropolitana. Recuperado el 14 de enero de 2016, del Sitio web del Observatorio de la Institucionalidad Metropolitana de Buenos Aires: http://observatoriometro.blogspot.cl/2009/05/medicion-coyuntural-de-buenas-practicas.html

AFP. (2009). Venezuela: *Fiscalía acusa de corrupción a ex alcalde de Caracas*. Recuperado en diciembre de 2015, de Emol: http://www.emol.com/noticias/internacional/2009/04/22/354837/venezuela-fiscalia-acusa-de-corrupcion-a-ex-alcalde-de-caracas.html

Alcaldía de Caracas (1995). *Caracas presente y futuro: Ideas para transformar una ciudad*. Caracas: Fundarte.

Alcaldía Metropolitana de Caracas (2012). *Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020*.

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, R. (2009). Caracas: una ciudad de múltiples indefiniciones. *Revista Universitaria de Investigación y Diálogo Académico*, Vol. 5, N° 3.

Álvarez, R. (2010). Participación ciudadana en la creación del Distrito Capital durante el proceso constituyente venezolano de 1999. *Cuadernos del CENDES*, Año 27, N° 75, septiembre – diciembre 2010, pp. 23 – 50.

Arbós, X. & Giner, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.* Madrid: Siglo XX.

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

Asamblea Nacional de Venezuela (2000). *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.* Gaceta Oficial N° 36.906.

Asamblea Nacional de Venezuela (2000). *Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas*. Gaceta Oficial N° 37.006 del 03 de agosto del 2000.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital*. Gaceta Oficial 6.663.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas.* Gaceta Oficial 39.276.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2010). *Creación del Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas*. Gaceta Oficial 39.571.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2010). *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.* Gaceta Oficial 6.015.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2014). *Creación de la Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas*. Gaceta Oficial 40.497.

AVN. (2012). Francisco Sesto anunció que la construcción del Parque Simón Bolívar en La Carlota finalizará en 2016. Recuperado en noviembre de 2015, de Noticias24: http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/113240/francisco-sesto-anuncio-que-el-parque-simon-bolivar-en-la-carlota-estara-concluido-en-el-2016/

Banco Mundial. (1993). *Governance: The World Bank Experience*. Washington: World Bank.

Blanco, C. (2005). Los riesgos de la democracia. El fantasma de la (in)gobernabilidad. En Ramírez, M. (comp.), *Gobernanza laberinto de la democracia. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma* (pp. 27 – 41). Caracas: Capítulo Venezolano del Club de Roma.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Boix, R. (2007). Concepto y delimitaciones de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España. En seminario Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada. Seminario llevado a cabo en Sevilla, España.

Bollens, S.A. (2009). Comparative Research on Urban Political Conflict: Policy Amidst Polarization. *The Open Urban Studies Journal*, Vol. *2, pp.* 1-17.

Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Santillana.

Brewer-Carías, A. (2009). Introducción general al régimen del Distrito Capital. En Brewer-Carías et al. (Comps), *Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas* (pp. 11 – 37). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Bruno, M. A. (2009). Gobernabilidad de la Ciudad Metropolitana. Algunas reflexiones sobre la realidad institucional del AMBA. En X Seminario de RedMuni. Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Conferencia llevada a cabo en Buenos Aires, Argentina.

Camou, A. (2001a). *Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México, D.F: Instituto Federal Electoral.

Camou, A. (2001b). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso.

Camou, A. (2009). Tres Miradas sobre la (In)gobernabilidad: Eficacia, Legitimidad y Estabilidad Política. En Mariñez, F. (coord.), *Ciencia Política: Nuevos Contextos, Nuevos Desafíos. Bases del análisis político* (pp. 145 – 179). México: Noriega Editores.

Carlos Mascareño, C. (2013). *¿Es viable la gobernabilidad del Área Metropolitana de Caracas?* Documento preparado para el Instituto Metropolitano Taller Caracas, Alcaldía Metropolitana de Caracas.

Colmenares, A. (2014). *Aprendiendo de la OPPPE: 2009-2013. Un colectivo de profesionales al servicio de la Revolución Bolivariana*. Recuperado en diciembre de 2016, de: http://confarruco.blogspot.com/2014/12/aprendiendo-de-la-opppe-2009-2013-por.html

Comunicas (2009). *Jaqueline Farías, la nueva Jefa de Gobierno del Distrito Capital venezolano*. Recuperado en diciembre de 2016, de Comunicas: http://es.comunicas.org/2009/04/15/jaqueline-farias-la-nueva-jefa-de-gobierno-del-distrito-capital-venezolano/

Congreso de la República de Venezuela (1961). *Constitución de la República de 1961*.

Congreso de la República de Venezuela (1986). *Ley Orgánica del Distrito Federal*. Gaceta Oficial N° 3.944 del 30 de Diciembre de 1986.

Congreso de la República de Venezuela (1989). *Ley Orgánica del Régimen Municipal*. Gaceta Oficial N° 4.109 del 15 de Junio de 1989.

Coppedge, M. (1993). Institutions and Democratic Governance in Latin America. En Rethinking Theories of Development in Latin America. Conferencia llevada a cabo en University of North Carolina, Estado Unidos.

Corrales, J. & Hidalgo, M. (2013). El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013). *Desafíos*, 25(1), pp. 45-84.

Cova, A. (2012). *Con dos concursos inconexos se plantean ideas para La Carlota*. Recuperado en octubre de 2015, de El Universal: http://www.eluniversal.com/caracas/120919/con-dos-concursos-inconexos-se-plantean-ideas-para-la-carlota

Crozier, M.; Huntington, S.; Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission.* New York: New York University Press.

De Freitas, M. (2010). *El acceso a la información pública en Venezuela. Transparencia vs opacidad*. Caracas: CEC.

Delfino, M.A. (2001). La Gobernabilidad de Caracas Capital y el Distrito Metropolitano. Urbana, Vol. 6, N° 29, pp. 35 – 45.

Echeverría, J. (2011). *De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno*. Ibarra: Proyecto Gobiernos Locales Transparentes.

Efe (2009). *Chávez inventa una ley para mermar las funciones del alcalde de Caracas*. Recuperado en diciembre de 2016, de Mundo: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/15/internacional/1239755752.html

El Universal (2009). *En 1999 el chavismo eliminó al Distrito Federal y hoy se desdice*. Recuperado en diciembre de 2016, de El Universal: http://www.eluniversal.com/2009/04/20/ccs_art_en-1999-el-chavismo_1353091

Flisfisch, A. (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para la discusión. *Revista Mexicana de Sociología,* N° 3, pp. 113-133.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana. (2000). *Análisis de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas* (no publicado).

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana. (2001). Gobernabilidad democrática de Caracas: Una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente. Urbana, Vol. 6, N° 9, pp. 69 – 87.

Galeano, M. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Globovisión. (2009). *Presentan 9 acusaciones de corrupción contra Barreto*. Recuperado en diciembre de 2015, de Noticias24: http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/31089/presentan-presuntos-casos-de-corrupcion-de-barreto/

Hernández, C. (2013). *Jaqueline Faría, Jefa de Gobierno del Distrito Capital: 'Las elecciones municipales son también vitales para la Revolución'*. Recuperado en diciembre de 2016, del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información: http://www.minci.gob.ve/2013/08/jaqueline-faria-jefa-de-gobierno-del-distrito-capital-las-elecciones-municipales-son-tambien-vitales-para-la-revolucion/

Instituto Nacional de Estadística (INE). Proyecciones de población en base al Censo 2011.

Jouve, B. (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundacio Carles Pi I Sunyer.

Latin America and the Caribbean Demographic Observatory. (2011). *Urbanization Prospects*. United Nations: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Lefévre, C. (1999). *Building Metropolitan Governments in Europe: 1960 – 2000. From functional to political legitimacy*. En International Forum on Metropolization. Conferencias llevada a cabo en Santa Cruz, Bolivia.

Lefévre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández, J.M. (eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195 – 261). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

López, M. & Lander, L. (2009). Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política,* Volumen 30, Nº 2, pp. 537 – 553.

Mayorga, F. & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.

Mazurek, H. (2009). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Montero, J.C. (2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII, N° 216, septiembre-diciembre, pp. 9 – 23.

Muller (2004). Gobernabilidad metropolitana y cooperación público-privada. Santiago: CEPAL.

Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPPE). Recuperado en junio de 2015 de: http://www.opppe.gob.ve/

ONU-Hábitat (2013). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil: ONU-Hábitat

Paiva, A. (2003). *Relevance of Metropolitan Government in Latin American Cities. Inter-Institutional Coordination in Caracas, Venezuela & Monterrey*. México. Delf: Eburon.

Piñuel, J. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3(1), pp. 1 - 42.

Pírez, P. (1992). El poder y la pobreza. Sobre el gobierno de la ciudad en América Latina. En Carrión, F. (ed.), *Ciudades y Políticas Urbanas* (pp. 13- 24). Quito: CODEL.

Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *CIUDADES*, N° 28, pp. 8 – 12.

Pírez, P. (2007). Para (re)pensar la gestión metropolitana desde lo político. *Territorios Metropolitanos*, Año 1, N° 1, diciembre, pp. 7 – 24.

Pírez, P. (2008). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas. En Yañez, G.; Orellana, A.; Figueroa, O. & Arenas, F. (eds.), C*iudad, Poder y Gobernanza* (pp. 91 – 11). Santiago de Chile: Serie EURE Libros.

Pírez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XIV, N° 45, mayo-agosto, pp. 523 – 548.

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, pp. 103 – 148.

Prats, J. (2003a). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*, Nº 14-15 pp. 239-269.

Prats, J. (2003b). El progreso no es lo que era. Fundamentos institucionales para un país en riesgo. En Prats (ed.) *El desarrollo posible, las instituciones necesarias* (pp. 21 – 61). Barcelona: IIG-PNUD, Generalitat de Catalunya.

Prensa Fiscalía (2009). *Ministerio Público imputó a ex alcalde Mayor, Juan Barreto por tres delitos contemplados en la Ley Contra la Corrupción.* Recuperado en diciembre de 2015, de Aporrea: http://www.aporrea.org/actualidad/n134055.html

Rachadell, M. (2009). El intento fallido de coordinar el Área Metropolitana de Caracas. En Brewer-Carías et al. (Comp.), *Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas* (pp. 40 – 88). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Rodríguez, A. & Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de las áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández, J.M. (eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 35 – 59). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sánchez, J. (2008). La gobernanza desde la óptica del poder y las escalas. En Yáñez, G.; Orellana, A.; Figueroa, O. & Arenas, F. (eds.), *Ciudad, Poder, Gobernanza* (pp. 21 -51). Santiago de Chile: Serie EURE Libros.

Scartascini, C. & Tommasi, M. (2012). Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. Documento de trabajo del BID # IDB-WP-287. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sharpe, L.J. (1995). The future of metropolitan governance. En Sharpe, L.J. (ed.) *The government of world cities: the future of the Metro model* (pp. 11 – 31). New York: John Wiley & Sons.

Sorribes, J. (1999). Estudio comparativo sobre 17 áreas metropolitanas. Informe de investigación. Barcelona.

Tomassini, L. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Monografías 9.

Torres, E. (1994). La gobernabilidad centroamericana en la década de los noventa. *América Latina Hoy*, N° 8, pp. 17 – 31.

United Nations. (2008). *United Nations Urban Agglomerations 2007.* United Nations: Department of Economic and Social Affairs.

Valery, Y. (2009). *Imputado exalcalde chavista*. Recuperado en diciembre de 2015, de BBC Mundo: http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/05/090506_2337_venezuela_barreto_acusado_gm.shtml

Villasante, T. (1995). *Las democracias participativas*. Madrid: HOAC.

Walter, C. (2010). De pronóstico reservado. En De Freitas (comp.), *El acceso a la información pública en Venezuela. Transparencia vs opacidad* (pp. 70 – 73). Caracas: CEC.

ANEXOS

Anexo 1a. Modelo de entrevista a alcaldías locales (Baruta, Chacao, Sucre, El Hatillo).

1. Si bien la Alcaldía Metropolitana se crea en el año 2000 con la intención de establecer un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el AMC, en el año 2009 se promulga la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC) que agrega una autoridad de gobierno en el territorio correspondiente al Municipio Libertador. Desde la perspectiva urbana, ¿a qué necesidad cree que responde la promulgación de dicha ley?

2. Dentro de los ingresos del Gobierno del Distrito Capital creado en el año 2009, se destaca el Subsidio de Capitalidad (Art. 16), el cual estaba asignado a la Alcaldía Metropolitana en la LERDMC (Art. 22). Entendiendo que la capital de la República comprende el territorio conformado por los cinco municipios del AMC, ¿qué opinión le suscita que el Subsidio de Capitalidad haya sido transferido a una entidad política que comprende el territorio del Municipio Libertador?

3. En términos de coordinación metropolitana para el desarrollo de políticas, programas y proyectos urbanos, en la Ley Especial de Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC (2009) se omite el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano y el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas. ¿Considera que tuvo impacto en los mecanismos de coordinación entre las autoridades del AMC?

4. ¿Cuál considera que es el principal obstáculo para la coordinación inter-institucional del AMC?

5. En el año 2009, se crea la Oficina Presidencial para Planes y Proyectos Especiales dado que los problemas urbanísticos "*supera las posibilidades actuales de las distintas instancias de gobierno Regional y Local*". Dicha oficina, tiene por objeto "*identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajistas"* en el territorio del AMC ¿Considera que varias autoridades con atribuciones urbanas ha sido beneficioso para el desarrollo del AMC? ¿Cómo evaluaría la coordinación con esta nueva entidad con atribuciones urbanas en el AMC?

6. En el año 2010, se crea el Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, el cual fue posteriormente transformado en Comisión Presidencial. En el nombramiento del ministro Francisco Sesto, el ex-presidente Chávez afirmó que "*vas a ser como un ministro alcalde, en la planificación y ejecución, en conjunto con el alcalde (Jorge Rodríguez) y con la Jefa de Gobierno (Jacqueline Faría)*", sin hacer mención a las autoridades locales de los otros cuatro municipios ni a la Alcaldía Metropolitana de Caracas. ¿Cómo evaluaría la coordinación con esta nueva entidad con atribuciones urbanas en el AMC?

7. ¿Cuáles considera son los efectos territoriales de la escasa coordinación inter-institucional en el AMC?

Anexo 1b. Modelo de entrevista a la Alcaldía de Libertador.

1. Si bien la Alcaldía Metropolitana se crea en el año 2000 con la intención de establecer un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el AMC, en el año 2009 se promulga la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC) que agrega una autoridad de gobierno en el territorio correspondiente al Municipio Libertador. Desde la perspectiva urbana, ¿a qué necesidad cree que responde la promulgación de dicha ley?

2. Dentro de los ingresos del Gobierno del Distrito Capital se destaca el Subsidio de Capitalidad (Art. 16) que estaba anteriormente asignado a la Alcaldía Metropolitana en la Ley Especial del Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (Art. 22). Hay autores que sostienen que, dado que la capital de la República comprende el territorio conformado por los cinco municipios del AMC, dicho subsidio no debería estar destinado a una entidad política que comprende sólo el territorio del Municipio Libertador. ¿A qué cree que se deba la transferencia del Subsidio de Capitalidad al Gobierno de Distrito Capital?

3. En términos de coordinación metropolitana para el desarrollo de políticas, programas y proyectos urbanos, en la Ley Especial de Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC (2009) se omite el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano y el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas. ¿Considera que tuvo impacto en los mecanismos de coordinación entre las autoridades del AMC?

4. ¿Cuál considera que es el principal obstáculo para la coordinación inter-institucional del AMC?

5. El artículo 6 de la Ley Especial sobre el Régimen de Distrito Capital establece que es competencia de dicha entidad "*los servicios de prevención y lucha contra incendios*" y las "*políticas destinadas a prevenir y afrontar calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente*". Sin embargo, la Ley del Poder Público Municipal atribuye a los municipios "*la protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos*" (Art. 56). ¿Cómo se desarrolla la coordinación entre el Distrito Capital y el Municipio Libertador, entendiendo que hay concurrencia de dichas competencias en el marco legal?

6. En referencia a lo anterior, el mismo artículo 6 de la LERDC establece que es competencia de dicha entidad "ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital" y la "*creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital*". Por su parte, la Ley del Poder Público Municipal, en su articulado 56 y 63 establece que es competencia municipal servicios agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas, entre otros. ¿Cómo se desarrolla la coordinación entre el Distrito Capital y el Municipio Libertador para la ejecución de dichas atribuciones?

7. En el año 2009, se crea la Oficina Presidencial para Planes y Proyectos Especiales dado que los problemas urbanísticos "*supera las posibilidades actuales de las distintas instancias de gobierno Regional y Local*". Dicha oficina, tiene por objeto "*identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajistas"* en el territorio del AMC y ha desarrollado diversos proyectos en el Municipio Libertador ¿Cómo se desarrolla la coordinación entre ambas instituciones para la ejecución de dichos proyectos? ¿Considera que varias autoridades con atribuciones urbanas ha sido beneficioso para el desarrollo del AMC?

8. En el año 2010, se crea el Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, el cual fue posteriormente transformado en Comisión Presidencial. En el nombramiento del ministro Francisco Sesto, el ex-presidente Chávez afirmó que "*vas a ser como un ministro alcalde, en la planificación y ejecución, en conjunto con el alcalde (Jorge Rodríguez) y con la Jefa de Gobierno (Jacqueline Faría)*" ¿Cómo evaluaría la coordinación con esta nueva entidad con atribuciones urbanas en el AMC?

9. ¿Cuáles considera son los efectos territoriales de la escasa coordinación inter-institucional en el AMC?

Anexo 1c. Modelo de entrevista a la Alcaldía Metropolitana de Caracas.

1. Si bien la Alcaldía Metropolitana se crea en el año 2000 con la intención de establecer un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el AMC, en el año 2009 se promulga la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC) que agrega una autoridad de gobierno en el territorio correspondiente al Municipio Libertador. Desde la perspectiva urbana, ¿a qué necesidad cree que responde la promulgación de dicha ley?

2. La LEORDC establece que el Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (Art. 7). Entendiendo que las demás autoridades de las entidades políticas del AMC son electas democráticamente como establece el artículo 6 de la CRBV, ¿qué opinión le suscita dicho nombramiento y la imposibilidad de que el mandato de esta figura no sea revocable?

3. Posterior a la promulgación de la LEORDC, se sanciona la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC (2010) que suprime algunas competencias y atribuciones de la Alcaldía Metropolitana, otorgadas anteriormente por la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (LERDMC, 2000) ¿Cómo modificó el funcionamiento de la alcaldía la promulgación de dicha ley, específicamente las atribuciones de índole urbana?

4. De acuerdo a algunos autores (Álvarez, 2009), el Alcalde Metropolitano no sólo estuvo al margen de consulta sobre los cambios planteados en la ley sino que se le impidió el acceso a la Asamblea Nacional para opinar sobre el texto sancionado. ¿Tuvo acceso el alcalde a alguna plataforma de intercambio y opinión sobre el texto de la nueva ley?

5. En un artículo de prensa del año 2009, la designada Jefa de Gobierno del Distrito Capital, Jackeline Farías, declaró que "*una vez aclaradas las competencias iremos a la discusión con la Alcaldía Metropolitana porque hay algunas que reposaban allí y deberán ser transferidas a la brevedad*". Entendiendo que varias de estas competencias son de índole urbana, ¿se llevó a cabo dicha discusión con las autoridades del Gobierno de Distrito Capital?

6. La LEORDC establece que la sede del Gobierno del Distrito Capital es el histórico Palacio de Gobierno de la extinta Gobernación del Distrito Federal (Art. 5) que estaba designado a la Alcaldía Metropolitana por la LERDMC. En efecto, de acuerdo a un artículo del diario El Universal (2010) "*no había pasado un mes de haber asumido el gobierno y Ledezma veía impotente cómo los tomistas se habían apoderado de su propio despacho (el Palacio Metropolitano), la sede de la Secretaría Ciudadana (torre Humboldt), el edificio de la Prefectura y el Instituto del Patrimonio Metropolitano, en el antiguo cine Rialto".* ¿La re asignación de estos bienes fue consultada o informada a la Alcaldía Metropolitana, entendiendo el efecto que produciría en su patrimonio?

7. La LERDMC estableció como parte de los ingresos del Distrito los bienes, derechos y acciones pertenecientes al extinto Distrito Federal (Art. 20); sin embargo, la LEORDC designó que parte de los bienes de la nueva entidad son "*aquellos transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al Distrito Metropolitano*" (Art. 12), para lo cual se promulga una Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital. ¿Qué opinión le suscita que los bienes del Distrito Metropolitano hayan sido transferidos a una entidad político-territorial que se suscribe a un solo municipio?

8. Dentro de los ingresos del Gobierno del Distrito Capital se destaca el Subsidio de Capitalidad (Art. 16) y los recursos correspondientes al Situado Constitucional, los cuales estaban asignados a la Alcaldía Metropolitana en la LERDMC (Art. 22). Entendiendo que la capital de la República comprende el territorio conformado por los cinco municipios del AMC, ¿qué opinión le suscita que el Subsidio de Capitalidad haya sido transferido a una entidad política que comprende el territorio del Municipio Libertador?

9. La Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989), vigente hasta el año 2010, establecía como parte de los ingresos de los Distritos Metropolitanos, el 50% de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que lo integran (Art. 129) y el 50% de los impuestos creados y recaudados por los municipios agrupados. Dichos porcentajes se vieron reducidos drásticamente en La Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC (10%). ¿En qué medida la reasignación de ingresos modifica el funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana, especialmente en la ejecución de políticas urbanas?

10. En una entrevista para el Diario El Nacional del pasado mes de enero, afirmó que el "*Distrito Capital ha recibido tres veces más recursos que toda el área metropolitana*" y que "*la Alcaldía de Libertador le adeuda 1.200 millones de bolívares a la Alcaldía Metropolitana*". ¿Cómo evaluaría la recaudación del aporte que realizan las entidades del AMC, entendiendo que es el ingreso principal que percibe la Alcaldía Metropolitana?

11. En términos de coordinación metropolitana para el desarrollo de políticas, programas y proyectos urbanos, en la Ley Especial de Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC se suprime el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano y el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas. ¿Qué opinión le merece la eliminación de estas dos instancias de coordinación?

12. Con respecto a la coordinación inter-institucional entre las autoridades locales y la Alcaldía Metropolitana para el desarrollo de políticas, programas y proyectos de índole urbana, ¿qué cambios percibe con respecto a la Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles y cómo los calificaría?
13. ¿Cuál considera que es el principal obstáculo y fortaleza en la coordinación inter-institucional del AMC?

14. La Alcaldía del Municipio Libertador no se encuentra incorporada a la Junta Directiva del Instituto Metropolitano de Urbanismo. ¿A qué considera que se debe este hecho?; ¿Qué mecanismos se han utilizado para extender la invitación a participar de esta instancia?

15. En el año 2009, se crea la Oficina Presidencial para Planes y Proyectos Especiales dado que los problemas urbanísticos "*supera las posibilidades actuales de las distintas instancias de gobierno Regional y Local*". Dicha oficina, con injerencia en todo el territorio nacional tiene por objeto "*identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajistas de carácter extraordinario*". ¿Cómo evaluaría la coordinación con esta nueva entidad con atribuciones urbanas en el AMC?; ¿Considera que varias autoridades con atribuciones urbanas sobre la ciudad ha sido beneficioso para el desarrollo del AMC?

16. En el año 2010, se crea el Ministerio de Estados para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, el cual fue posteriormente transformado en Comisión Presidencial. En el nombramiento del ministro Francisco Sesto, el ex-presidente Chávez afirmó que "*vas a ser como un ministro alcalde, en la planificación y ejecución, en conjunto con el alcalde (Jorge Rodríguez) y con la Jefa de Gobierno (Jacqueline Faría)*", sin hacer mención a las autoridades locales de los otros cuatro municipios ni a la Alcaldía Metropolitana de Caracas. ¿Cómo evaluaría la coordinación con esta nueva entidad con atribuciones urbanas en el AMC?

17. ¿Cuáles considera son los efectos territoriales de la escasa coordinación inter-institucional en el AMC?

18. ¿Cuál es la principal debilidad y la principal fortaleza del marco institucional existente?

Anexo 1d. Modelo de entrevista al Distrito Capital.

1. El artículo 6 de la Ley Especial sobre el Régimen de Distrito Capital establece que es competencia de dicha entidad "*los servicios de prevención y lucha contra incendios*" y las "*políticas destinadas a prevenir y afrontar calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente*". Sin embargo, la Ley del Poder Público Municipal atribuye a los municipios "*la protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos*" (Art. 56). ¿Cómo se desarrolla la coordinación entre el Distrito Capital y el Municipio Libertador, entendiendo que hay concurrencia de dichas competencias en el marco legal?

2. En referencia a lo anterior, el mismo artículo 6 de la LERDC establece que es competencia de dicha entidad "ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital" y la "*creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital*". Por su parte, la Ley del Poder Público Municipal, en su articulado 56 y 63 establece que es competencia municipal servicios agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas, entre otros. ¿Cómo se desarrolla la coordinación entre el Distrito Capital y el Municipio Libertador para la ejecución de dichas atribuciones?

3. Anteriormente, en la derogada Ley del Distrito Metropolitano de Caracas (2000) se establecían dos instancias de coordinación institucional: el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano y el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas, las cuales fueron omitidas en la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC (2009) ¿cuál considera que sea la instancia más idónea para coordinar acciones de índole urbana con las entidades del Área Metropolitana de Caracas?

4. En el año 2009, se crea la Oficina Presidencial para Planes y Proyectos Especiales dado que los problemas urbanísticos "*supera las posibilidades actuales de las distintas instancias de gobierno Regional y Local*". Dicha oficina, tiene por objeto "*identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajistas"* en el territorio del AMC y ha desarrollado diversos proyectos en el Municipio Libertador ¿Cómo se desarrolla la coordinación entre ambas instituciones para la ejecución de dichos proyectos? ¿Considera que varias autoridades con atribuciones urbanas ha sido beneficioso para el desarrollo del AMC?

5. En el año 2010, se crea el Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, el cual fue posteriormente transformado en Comisión Presidencial. En el nombramiento del ministro Francisco Sesto, el ex-presidente Chávez afirmó que "*vas a ser como un ministro alcalde, en la planificación y ejecución, en conjunto con el alcalde (Jorge Rodríguez) y con la Jefa de Gobierno (Jacqueline Faría)*" ¿Cómo evaluaría la coordinación con esta nueva entidad con atribuciones urbanas en el AMC?

6. La exjefa de Gobierno del Distrito Capital, Jackeline Farías, declaró en agosto del año 2013 que lo único que habían observado de la Alcaldía Metropolitana eran las protestas laborales que realizaban en la Plaza Bolívar y que hacía falta la gestión de dicha alcaldía porque comprendía un conjunto de municipios que tienen todos sus servicios entrelazados en red ¿Considera que ha sido necesaria la coordinación y colaboración entre ambas entidades para el desarrollo de políticas urbanas?

7. Dentro de los ingresos del Gobierno del Distrito Capital se destaca el Subsidio de Capitalidad (Art. 16) que estaba anteriormente asignado a la Alcaldía Metropolitana en la Ley Especial del Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (Art. 22). Hay autores que sostienen que, dado que la capital de la República comprende el territorio conformado por los cinco municipios del AMC, dicho subsidio no debería estar destinado a una entidad política que comprende sólo el territorio del Municipio Libertador. ¿A qué cree que se deba la transferencia del Subsidio de Capitalidad al Gobierno de Distrito Capital?

8. Algunos autores y autoridades políticas han relevado en la discusión que las todas las autoridades de las entidades políticas del país y, específicamente, del AMC son electas por votación popular. Entendiendo que la LERODC rescata lo establecido en la derogada Ley del Distrito Federal en donde el Jefe/Jefa de Gobierno es de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República ¿qué opinión le suscita que el Distrito Capital tenga esta condición especial?

Anexo 1e. Modelo de entrevista a expertos (Marco Negrón, María Pilar García-Guadilla, Rosangel Álvarez y Oscar Olinto Camacho).

1. Si bien la Alcaldía Metropolitana se crea en el año 2000 con la intención de establecer un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el AMC, en el año 2009 se promulga la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC) que agrega una autoridad de gobierno en el territorio correspondiente al Municipio Libertador. Desde la perspectiva urbana, ¿a qué necesidad cree que responde la promulgación de dicha ley?

2. La LERDMC estableció como parte de los ingresos del Distrito los bienes, derechos y acciones pertenecientes al extinto Distrito Federal (Art. 20); sin embargo, la LEORDC designó que parte de los bienes de la nueva entidad son "*aquellos transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al Distrito Metropolitano*" (Art. 12), para lo cual se promulga una Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital. ¿Qué opinión le suscita que los bienes del Distrito Metropolitano hayan sido transferidos a una entidad político-territorial que se suscribe a un solo municipio?

3. En términos de coordinación metropolitana para el desarrollo de políticas, programas y proyectos urbanos, en la Ley Especial de Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC se omite el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano y el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas. ¿Qué opinión le merece la eliminación de estas dos instancias de coordinación?

4. Entendiendo que estas dos instancias fueron creadas con la Ley del Distrito Metropolitano en el año 2000, ¿cómo cree que fue el funcionamiento de las mismas hasta el año 2009? En caso de no haber operado, ¿cómo se desarrollaba la coordinación inter-institucional durante esos nueve años?

5. En el año 2009, se crea la Oficina Presidencial para Planes y Proyectos Especiales dado que los problemas urbanísticos "*supera las posibilidades actuales de las distintas instancias de gobierno Regional y Local*". Dicha oficina, con injerencia en todo el territorio nacional tiene por objeto "*identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajistas de carácter extraordinario*". Posteriormente, en el año 2010 se crea el Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, el cual fue posteriormente transformado en Comisión Presidencial. Mientras que algunos autores sostienen que dichos organismos dificultan más la gobernabilidad de la ciudad, otros opinan que varias autoridades con atribuciones urbanas ha sido beneficioso para el desarrollo del AMC. ¿Qué opinión le suscita la creación de estas instancias?

6. En función del marco institucional vigente, ¿cuál considera que es el principal obstáculo y fortaleza en la coordinación inter-institucional del AMC?

7. ¿Cuáles considera son los efectos territoriales de la escasa coordinación inter-institucional en el AMC?

Anexo 2. Modelo de encuesta.

1. **¿Cómo calificaría la coordinación inter-institucional con las siguientes entidades del Área Metropolitana de Caracas?**

1	Fuerte colaboración	4	No hay colaboración
2	Mediana colaboración	5	Relación de conflicto/confrontación
3	Escasa colaboración		

ENTIDAD	PUNTUACIÓN
Alcaldía Metropolitana de Caracas	
Municipio Libertador	
Municipio Chacao	
Municipio Baruta	
Municipio Sucre	
Municipio El Hatillo	
Gobierno del Distrito Capital	
Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales	
Comisionado Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas	

2. **¿Qué mecanismos de coordinación son empleados por las entidades locales para el desarrollo de políticas, programas y/o proyectos urbanos? (Ej. Consejos de Planificación de Políticas Públicas, Consejo Federal de Gobierno, etc.)**

   _____
   _____
   _____

3. **En caso de no existir coordinación con alguna (s) de las autoridades del AMC, ¿qué mecanismos de exclusión son comúnmente utilizados para evitar dicha colaboración?**

   _____
   _____
   _____

4. **Mencione uno o dos políticas, programas y/o proyectos que se hayan desarrollado en coordinación con las siguientes entidades:**

ENTIDAD	Política – Programa - Proyecto
Municipio Libertador	
Municipio Chacao	
Municipio Baruta	
Municipio Sucre	
Municipio El Hatillo	
Gobierno del Distrito Capital	
Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales	
Comisionado Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas	

5. **¿Considera que es indispensable para el AMC la formulación de políticas urbanas que trasciendan la escala local?**

   ____ SI ____ NO

6. **¿Considera indispensable mejorar y fortalecer la coordinación de todas las entidades político-administrativas para la formulación y ejecución de dichas políticas?**

   ____ SI ____ NO

Anexo 3. Síntesis de principales características de la Ley Orgánica del Distrito Federal

ENTIDAD	OBJETIVO DE LA LEY	EXTENSIÓN TERRITORIAL	DESIGNACIÓN AUTORIDAD	COMPETENCIAS	PRESUPUESTO (BIENES E INGRESOS)	LEGISLACIÓN Y CONTRALORÍA	MECANISMOS DE COORDINACIÓN
Distrito Federal	Determinar la organización, gobierno y administración del Distrito Federal.	Municipios Libertador y Vargas.	Presidente de la República.	**Competencias del régimen distrital:** 1. Administrar sus ingresos; 2. Preservar y garantizar la seguridad y orden público, la protección de las personas y propiedades y la moralidad y decencia públicas; 3. Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios y tomar las medidas necesarias para prevenir y afrontar las calamidades públicas; 4. Establecer los servicios de prevención y lucha contra la contaminación del ambiente; 5. Establecer servicios médico-asistenciales, educacionales y culturales: 6. Ejecutar las obras públicas de interés Distrital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la Ley y las Ordenanzas; 7. Organizar los servicios para combatir la mendicidad, la vagancia, el alcoholismo, el consumo de drogas y estupefacientes y demás actividades contrarias a la integridad familiar, social y ética; 8. Establecer y administrar la Lotería Distrital; 9. Acondicionar y mantener las playas, construir balnearios públicos, parques, zoológicos, sistemas de teleféricos o funicular y otras instalaciones recreativas; 10. Prestar el servicio de transporte colectivo; 11. Prestar el servicio de aseo urbano y domiciliario; 12. Formular y administrar la planificación regional y los planes reguladores, regionales y zonales, elaborados en conformidad con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el poder nacional. 13. Proteger a la infancia, a los minusválidos y a los ancianos. **Competencias del régimen municipal en el Distrito Federal:** 1. Acueductos, cloacas y drenajes; 2. Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción; 3. Planes de Desarrollo Urbano Local, Arquitectura Civil, Nomenclatura y Ornato Público, conforme a las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional, de acuerdo a lo previsto en el ordinal 14 del artículo 136 de la	1. El monto de su situado; 2. El producto de su lotería; 3. El producto de las sanciones pecuniarias impuestas por sus autoridades y el de las que de conformidad con la Ley le pertenezcan; 4. El producto de la Administración de sus bienes y el de los servicios que preste; 5. Los dividendos, intereses o participaciones de cualquier naturaleza que corresponda al Distrito por su inversión o aporte al capital de empresas de cualquier género, constituidas para la satisfacción de las necesidades públicas de competencia distrital; 6. El subsidio de capitalidad que se le asigne en la Ley de Presupuesto 7. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales; 8. Los bienes que se donaren o legaren a favor del Distrito; 9. Otros que determine la Ley.	Corresponde al Congreso de la República legislar sobre las materias de competencia distrital. La Contraloría General de la República ejercerá la fiscalización de todos los ingresos y egresos de la Hacienda Distrital.	Es competencia del Gobernador del Distrito Federal celebrar periódicamente reuniones con los Concejos para coordinar, estudiar y planificar actividades de interés común al Distrito y a los Municipios.

				Constitución y los planes de desarrollo regional y zonales; 4. Transporte y demás materias relativas a la circulación urbana, tales como rutas, paradas, terminales y regulación tarifaria; 5. Creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales; 6. Espectáculos públicos y publicidad comercial en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales; 7. Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación, y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local; 8. Regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional; 9. Cementerio y servicios funerarios tales como hornos crematorios, salones de velación y normas sobre el funcionamiento de los cementerios; 10. Servicios de policía administrativa municipal que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal; 11. Las demás que sean propias de la vida local, y las que le atribuyan otras leyes. 12. Las competencias a que se refieren los ordinales 1°, 2°, 4° y 5°, serán ejercidas por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional.			

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Síntesis de la propuesta de la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana a la Asamblea Nacional Constituyente.

1) Modificar los límites del Distrito Federal y del Estado Miranda, en donde el espacio de Caracas como capital de la República fuese el que efectivamente ocupaba la ciudad a finales de los noventa, conformado por los cinco municipios (Libertador, Chacao, Sucre, Baruta, El Hatillo).

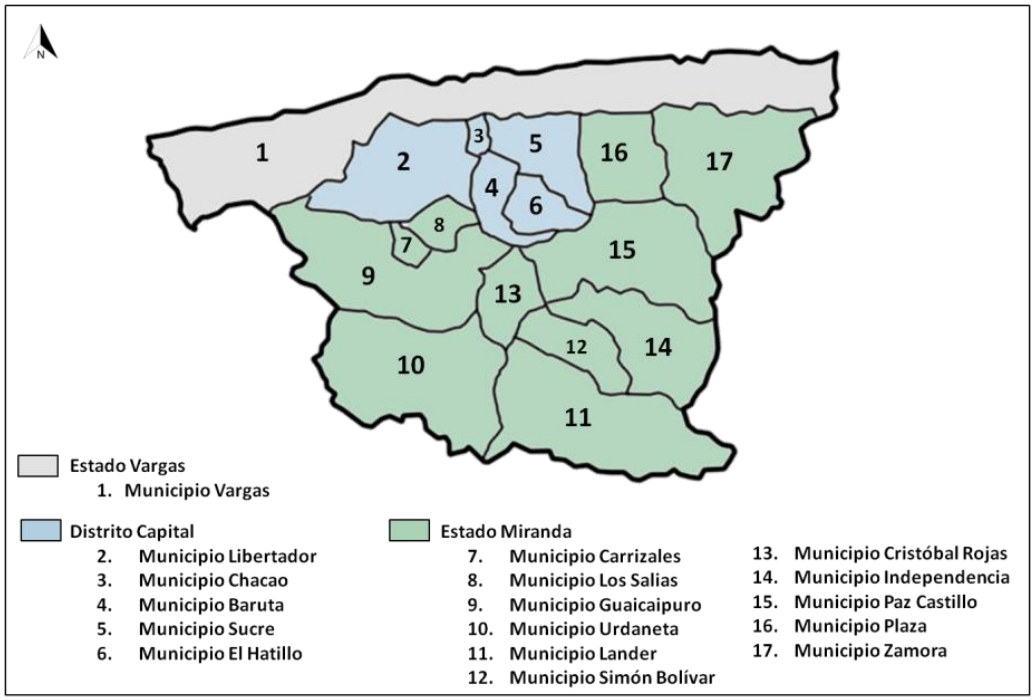
2) Ese nuevo espacio territorial debía constituir una única entidad político-territorial que se denominaría Distrito Capital y ya no Distrito Federal.

3) El Distrito Capital debería contar con un gobierno propio, tanto ejecutivo como legislativo, así como con competencias exclusivas y/o compartidas e ingresos propios. Como entidad político-territorial 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.

4) Revisar el número total de municipios y su extensión, en donde es posible que se creen nuevos, se dividan algunos o cambien sus límites.

5) En relación con la metropolitanidad de Caracas, ésta abarcaría funcionalmente el espacio ocupado por los municipios Vargas, en el Estado Vargas, y Carrizales, Los Salias, Plaza, Zamora, Guaicaipuro, Urdaneta, Lander, Simón Bolívar, Cristóbal Rojas, Paz Castillo e Independencia, todos en el Estado Miranda. Sus funciones estarían circunscritas a aquellos servicios públicos de carácter metropolitano.

Caracas y su área metropolitana expandida. Propuesta de la Fundación Plan Estratégico.



Fuente: Delfino (2001).

Anexo 5. Comparación entre Constitución de 1961 y Constitución de 1999.

	CONSTITUCIÓN 1961	CONSTITUCIÓN 1999
DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL	Se divide en Estados, Territorios Federales, Dependencias Federales y un Distrito Federal. (Art. 9)	Se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. (Art. 16) Se elimina la figura del Distrito Federal como entidad política vinculada al Poder Nacional o Federal.
FUSIÓN / AGRUPACIÓN DE ENTIDADES	Los Estados pueden fusionarse mediante convenio aprobado por la Asamblea Nacional. (Art. 10) Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia. (Art. 28)	Los municipios pueden asociarse en mancomunidades o crear un Distrito Metropolitano. (Art. 170 y 171). Una ley podrá establecer su organización.
ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (AMC)	Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro AMC, sin menoscabo de la autonomía municipal. (Art. 11) (Dicha ley nunca llegó a sancionarse). El Distrito Federal será organizado por leyes orgánicas (posterior ley del Distrito Federal). (Art. 12)	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. La ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno. (Art. 18) **(Posterior Distrito Metropolitano)** La disposición transitoria primera, establece que la ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y preservará la integridad territorial del Estado Miranda.
AUTORIDAD DEL AMC	Es competencia del Poder Nacional y del Presidente de la República la organización y régimen del Distrito Federal y el nombramiento y remoción del Gobernador del Distrito Federal. (Art. 136 y 190)	Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. (Art. 145) El gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador o Gobernadora. El Gobernador o Gobernadora será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que voten. (Art. 163)
COORDINACIÓN ENTIDADES	-	Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (ámbito estadal), presidido por el Gobernador e integrado por los alcaldes. (Art. 166) Consejo Federal de Gobierno, encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 6. Síntesis de las principales características de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

ENTIDAD	OBJETIVO DE LA LEY	EXTENSIÓN TERRITORIAL	DESIGNACIÓN AUTORIDAD	COMPETENCIAS	PRESUPUESTO (BIENES E INGRESOS)	LEGISLACIÓN Y CONTRALORÍA	MECANISMOS DE COORDINACIÓN
Distrito Metropolitano	Regular la creación del Distrito Metropolitano de Caracas como unidad político territorial de la ciudad de Caracas, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y establecer las bases de su régimen de gobierno, organización, funcionamiento, administración, competencia y recursos.	Municipios Chacao, Baruta, Libertador, Sucre y El Hatillo.	Elección universal.	1. El Acueducto Metropolitano de Caracas; 2. Distribución y venta de electricidad y gas doméstico; 3. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura, civil y viviendas de interés social; 4. Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana; 5. Los servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del Distrito Metropolitano de Caracas; 6. Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación de servicio del Cuerpo de Bomberos; 7. Institutos metropolitanos de crédito; 8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia; 9. Promover y coordinar conjuntamente con los municipios del Distrito Capital, el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud; 10. La normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano; 11. Tratamiento y disposición de residuos sólidos; 12. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano; y, 13. Las demás que le sean atribuidas por el poder nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal.	1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes; 2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles, el producto de multas, sanciones y los demás que le sean atribuidas; 3. El Situado Constitucional[8] que corresponda al Distrito Capital, deducido el aporte correspondiente al o a los municipios de esta Entidad; 4. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas; 5. El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior; 6. La transferencia por concepto de subsidio de capitalidad que se le acuerde en el Presupuesto Nacional para cada ejercicio fiscal, y las demás transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Nacional o de otras fuentes; 7. Los provenientes de donaciones y legados, y los demás que establezca la Ley.	El Cabildo Metropolitano es el órgano legislativo del Distrito Metropolitano de Caracas (DMC). Corresponderá a la Contraloría Metropolitana el control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos del Distrito Metropolitano, así como las operaciones relativas a las mismos, conforme la Ley y a las ordenanzas aplicables.	La coordinación de las mancomunidades metropolitanas que se establezcan corresponde al Alcalde Metropolitano, además éste debe estimular la cooperación institucional y la armonización en la relación de los dos niveles del Gobierno Metropolitano y entre éstos y el Gobierno Nacional y el del Estado Miranda. Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano[9]. Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas[10]. La Asamblea Nacional deberá consultar a las autoridades del DMC cuando legisle sobre materias relativas al DMC. Cuando traten temas concernientes al DMC, los Consejos de Gobierno y Planificación tanto nacionales como del Estado Miranda deberán invitar al Alcalde Metropolitano de Caracas.

Fuente: Elaboración propia.

[8] El Situado Constitucional es el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución, el cual establece que dicha partida será equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, distribuida entre los Estados y el Distrito Capital de la forma siguiente: un 30% en partes iguales y el 70% en proporción a la población de cada entidad.

[9] Conformado por el Alcalde Metropolitano y por los alcaldes municipales (art. 9 y 10).

[10] Presidido por el Alcalde Metropolitano e integrado por los alcaldes de los municipios que conformen el Distrito Metropolitano de Caracas, un Concejal de cada uno de estos municipios, un representante del Ejecutivo Nacional, un representante de la Gobernación del Estado Miranda, los Presidentes de las Juntas Parroquiales, por representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada (art. 33).

Anexo 7. Comparación entre Ley Orgánica del Distrito Federal y Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano.

	DISTRITO FEDERAL	DISTRITO METROPOLITANO
DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL	Se divide en dos Municipios denominados Libertador y Vargas, y cuyas capitales serán las ciudades de Caracas y La Guaira, respectivamente. (Art. 2)	Municipios Libertador del Distrito Capital y Sucre Chacao, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. (Art. 2)
RÉGIMEN DE LA CIUDAD CAPITAL	El régimen del Distrito Federal se divide en Distrital y Municipal. (Art. 7)	El Distrito Metropolitano de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles: Metropolitano y Municipal. (Art. 3)
AUTORIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS	El Gobernador es el Jefe Ejecutivo y el superior jerárquico de los órganos y funcionarios de la Administración del Distrito Federal (Art. 14) y es el Presidente quien ejercerá autoridad para nombrar al gobernador del Distrito. (Art. 10)	El gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Alcalde Metropolitano (Art. 4) El Alcalde Metropolitano de Caracas, los Concejales Metropolitanos, los Alcaldes Municipales y los miembros de los Concejos Municipales serán electos por votación popular, universal, directa y secreta en la misma oportunidad en que se lleven a cabo las elecciones municipales en todo el país. (Art. 6)
COORDINACIÓN ENTIDADES	-	Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano como órgano superior de consulta y asesoría del Alcalde Metropolitano conformado por éste y por los alcaldes municipales. (Art. 9 y 10) La coordinación de las mancomunidades metropolitanas que se establezcan corresponde al Alcalde Metropolitano (Art. 26), así como las autoridades del Distrito Metropolitano deben estimular la cooperación institucional y la armonización en la relación de los dos niveles del Gobierno Metropolitano y entre éstos y el Gobierno Nacional y el del Estado Miranda. (Art. 27) Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas. (Art. 33) Cuando traten temas concernientes al Distrito Metropolitano de Caracas, los Consejos de Gobierno y Planificación tanto nacionales como del Estado Miranda deberán invitar al Alcalde Metropolitano de Caracas. (Art. 34)
COMPETENCIAS ENTIDAD	Competencias no estipuladas en la Ley del Distrito Metropolitano (Art. 8 y 44): • Establecer los servicios de prevención y lucha contra la contaminación del ambiente; • Ejecutar las obras públicas de interés Distrital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la Ley y las Ordenanzas; • Organizar los servicios para combatir la mendicidad, la vagancia, el alcoholismo, el consumo de drogas y estupefacientes y demás actividades contrarias a la integridad familiar, social y ética; • Establecer y administrar la Lotería Distrital; • Acondicionar y mantener las playas, construir balnearios públicos, parques, zoológicos, sistemas de teleféricos o funicular y otras instalaciones recreativas; • Formular y administrar la planificación regional y los planes reguladores, regionales y zonales, elaborados en conformidad con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el poder nacional. • Proteger a la infancia, a los minusválidos y a los ancianos. • Creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales;	Se agrega la siguiente competencia en relación a la Ley Orgánica del Distrito Federal: (Art. 19) La normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano. En la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano se declara la transferencia de las dependencias y entes adscritos a la Gobernación del Distrito Federal a la Alcaldía Metropolitana (Art. 2). Así mismo, quedan adscritos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas los institutos y servicios autónomos, las empresas, fundaciones y demás formas de administración funcional de la Gobernación del Distrito Federal. (Art. 11).

	• Espectáculos públicos y publicidad comercial en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales; • Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación, y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local; • Cementerio y servicios funerarios tales como hornos crematorios, salones de velación y normas sobre el funcionamiento de los cementerios.	
BIENES E INGRESOS	Bienes e ingresos no estipulados en la Ley del Distrito Metropolitano (Art. 9): • El producto de su lotería; • Los dividendos, intereses o participaciones de cualquier naturaleza que corresponda al Distrito por su inversión o aporte al capital de empresas de cualquier género, constituidas para la satisfacción de las necesidades públicas de competencia distrital.	Se agregan con respecto a la Ley del Distrito Federal: (Art. 22) • El Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, deducido el aporte correspondiente al o a los municipios de esta Entidad (debe ser destinado a gastos del Distrito Capital); • El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas; • El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior. Se establece que la Hacienda Pública Metropolitana incluye (Art. 20): • Los bienes, derechos y acciones que pertenezcan o de los cuales sea titular el Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de esta Ley Especial. • Los demás bienes, derechos y acciones que pasen a formar parte de su patrimonio por cualquier título, así como las obras, edificaciones e instalaciones construidas o en proceso de construcción por parte del Distrito Federal.
LEGISLACIÓN Y CONTRALORÍA	Es el Congreso de la República (actual Asamblea Nacional) quien legisla las materias de competencia distrital. (Art. 11) La Contraloría General de la República ejercerá la fiscalización de todos los ingresos y egresos de la Hacienda Distrital. (Art. 13) Se establece la figura del Consultor Jurídico para ejercer la representación jurídica del Distrito Federal conforme a las instrucciones que le comunique el Gobernador. (Art. 21)	El legislativo queda a cargo del Cabildo Metropolitano, de elección popular (Art. 11). Cuando la Asamblea Nacional legisle sobre materias relativas al Distrito Metropolitano de Caracas deberá consultar a las autoridades del mismo. (Art. 31) Corresponderá a la Contraloría Metropolitana el control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos del Distrito Metropolitano, así como las operaciones relativas a las mismos, conforme la Ley y a las ordenanzas aplicables. (Art. 14) Se crea la figura del Procurador Metropolitano (Art. 16, 17 y 18) quien tiene atribución para sostener y defender, judicial y extrajudicialmente, los derechos del Distrito Metropolitano de Caracas en todos los asuntos y negocios en las cuales tenga interés el Distrito Metropolitano de Caracas.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8. Competencias atribuidas al Distrito Metropolitano y a las dependencias municipales*.

DISTRITO METROPOLITANO	ALCALDÍAS LOCALES
1. El Acueducto Metropolitano de Caracas; **2. Distribución y venta de electricidad y gas doméstico;** **3. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura, civil y viviendas de interés social;** **4. Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana;** 5. Los servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del Distrito Metropolitano de Caracas; 6. Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación de servicio del Cuerpo de Bomberos; 7. Institutos metropolitanos de crédito; **8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia;** 9. Promover y coordinar conjuntamente con los municipios del Distrito Capital, el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud; 10. La normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano; **11. Tratamiento y disposición de residuos sólidos;** 12. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano; y, 13. Las demás que le sean atribuidas por el poder nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal.	1. **Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social;** turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público. 2. **Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales**; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras. 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales. 4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; **aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos** y protección civil. 5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal. **6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico;** alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. 7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y **servicios de policía municipal,** conforme a la legislación nacional aplicable. 8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Fuente: Elaboración propia.

* Se destacan las competencias concurrentes.

Anexo 9. Síntesis de las principales características de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.

ENTIDAD	OBJETIVO DE LA LEY	TERRITORIO	DESIGNACIÓN AUTORIDAD	COMPETENCIAS	INGRESOS	LEGISLACIÓN Y CONTRALORÍA	MECANISMOS DE COORDINACIÓN
Distrito Capital	Creación y organización de bases del régimen del Distrito Capital, el cual comprende su organización, gobierno, administración, competencias y recursos de esta entidad político-territorial.	Municipio Libertador (extinto Distrito Federal).	Presidente de la República.	1. La administración de sus bienes, la inversión y administración de sus recursos, incluyendo los provenientes de las transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Público Nacional, así como de aquellos que se le asignen como participación en los tributos nacionales. 2. Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas destinadas a prevenir y afrontar las calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente. En los casos que les sean aplicables, se incorporará el Poder Popular. 3. Promover la organización de comunas y del gobierno comunal. 4. Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios. 5. Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades destinados a coadyuvar en la organización, aplicación y puesta en práctica de los servicios públicos del Distrito Capital. 6. Promover la cultura, valores, tradiciones y toda manifestación que propenda al fortalecimiento de la identidad caraqueña, y a la creación de principios éticos que contribuyan a la convivencia solidaria para la construcción de la nueva sociedad. 7. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y del Distrito Capital. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas. 8. Coadyuvar con los órganos y entes competentes en materia de prevención del delito, seguridad pública y protección de las personas. 9. La promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la formación, ejecución y contraloría social de la gestión pública, como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. 10. Ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la ley y las ordenanzas. Se desarrollará un modelo urbanístico, humano y armónico con la naturaleza. 11. La creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. 12. Colaborar en la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y del adulto y adulta mayor. 13. La protección de la familia como institución fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de sus condiciones materiales y espirituales de vida. 14. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos que le sean asignados por el Ejecutivo Nacional. 15. El Distrito Capital podrá celebrar operaciones de crédito público con la previa autorización del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley. 16. Cualquier otra que le sea asignada por la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos o las transferidas por el Ejecutivo Nacional.	1. Los recursos que le correspondan por concepto de Subsidio de Capitalidad, de acuerdo a la Ley de Presupuesto y el correspondiente al Situado Constitucional, tal y como lo expresa la Constitución de la República. 2. El producto de las multas y sanciones pecuniarias impuestas por sus autoridades, así como las que se impongan a su favor por disposición de la ley. 3. El producto de su patrimonio, de la administración de sus bienes y los servicios que preste. 4. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios. 5. Los recursos provenientes de asignaciones económicas especiales y la Ley en materia de Asignaciones Económicas Especiales. 6. Los dividendos e intereses de cualquier naturaleza que correspondan al Distrito Capital por su inversión o aporte al capital de empresas de cualquier género, constituidas para la satisfacción de las necesidades públicas de competencia capital. 7. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales. 8. Los impuestos, tasas y contribuciones especiales que sean asignados por esta Ley y por otras leyes nacionales. 9. Los bienes que se donaren o legaren a favor del Distrito Capital. 10. Los recursos administrados por el Fondo de Compensación Inter-Territorial que le correspondan según los criterios de distribución establecidos en la ley. 11. Los recursos provenientes de cualquier otra transferencia o subvención, así como los que le sean asignados como participación en los tributos nacionales de conformidad con la ley. 12. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales u entes intergubernamentales. 13. El producto de cualquier otro recurso ordinario o extraordinario que legalmente le corresponda.	Función legislativa a cargo de la Asamblea Nacional. La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, será la encargada de ejercer el seguimiento, fiscalización y control de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública del Distrito Capital.	No se establecen mecanismos de coordinación, salvo con el Ejecutivo Nacional.

Anexo 10. Competencias atribuidas al Distrito Capital, Distrito Metropolitano y a las dependencias municipales*.

DISTRITO CAPITAL	DISTRITO METROPOLITANO	ALCALDÍAS LOCALES
1. La administración de sus bienes, la inversión y administración de sus recursos, incluyendo los provenientes de las transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Público Nacional, así como de aquellos que se le asignen como participación en los tributos nacionales. 2. Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas destinadas a prevenir y afrontar las calamidades públicas, desastres naturales y **protección del medio ambiente**. En los casos que les sean aplicables, se incorporará el Poder Popular. 3. Promover la organización de comunas y del gobierno comunal. **4. Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios.** 5. Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades destinados a coadyuvar en la organización, aplicación y puesta en práctica de los servicios públicos del Distrito Capital. 6. Promover la cultura, valores, tradiciones y toda manifestación que propenda al fortalecimiento de la identidad caraqueña, y a la creación de principios éticos que contribuyan a la convivencia solidaria para la construcción de la nueva sociedad. 7. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y del Distrito Capital. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas. 8. Coadyuvar con los órganos y entes competentes en materia de prevención del delito, seguridad pública y protección de las personas. 9. La promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la formación, ejecución y contraloría social de la gestión pública, como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. 10. **Ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la ley y las ordenanzas.** Se desarrollará un modelo urbanístico, humano y armónico con la naturaleza. **11. La creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.** 12. Colaborar en la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y del adulto y adulta mayor. 13. La protección de la familia como institución fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de sus condiciones materiales y espirituales de vida. 14. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos que le sean asignados por el Ejecutivo Nacional. 15. El Distrito Capital podrá celebrar operaciones de crédito público con la previa autorización del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley.	1. El Acueducto Metropolitano de Caracas; 2. Distribución y venta de electricidad y gas doméstico; 3. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura, civil y viviendas de interés social; 4. Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana; 5. Los servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del Distrito Metropolitano de Caracas; 6. **Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación de servicio del Cuerpo de Bomberos;** 7. Institutos metropolitanos de crédito; 8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia; 9. Promover y coordinar conjuntamente con los municipios del Distrito Capital, el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud; 10. La normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano; 11. Tratamiento y disposición de residuos sólidos; 12. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano; y, 13. Las demás que le sean atribuidas por el poder nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal.	1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público. 2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras. 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales. 4. **Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;** aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil. 5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal. 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. 7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable. 8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley. Adicionalmente, la Ley del Poder Público Municipal (2010) establece en su artículo 66 que es competencia municipal "**la protección y defensa civil, la prevención y extinción de incendios**, la prevención y acción inmediata en caso de accidentes naturales o de otra naturaleza, como inundaciones, terremotos, epidemias u otras enfermedades contagiosas, conforme a la ley".

Fuente: Elaboración propia.

* Se destacan las competencias concurrentes entre el Distrito Capital y las demás entidades político-territoriales.

Anexo 11. Ingresos y bienes atribuidos al Distrito Capital, Distrito Metropolitano y al extinto Distrito Federal*.

DISTRITO FEDERAL	DISTRITO METROPOLITANO	DISTRITO CAPITAL
1. El monto de su situado; 2. El producto de su lotería; 3. El producto de las sanciones pecuniarias impuestas por sus autoridades y el de las que de conformidad con la Ley le pertenezcan; 4. El producto de la Administración de sus bienes y el de los servicios que preste; 5. Los dividendos, intereses o participaciones de cualquier naturaleza que corresponda al Distrito por su inversión o aporte al capital de empresas de cualquier género, constituidas para la satisfacción de las necesidades públicas de competencia distrital; 6. El subsidio de capitalidad que se le asigne en la Ley de Presupuesto 7. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales; 8. Los bienes que se donaren o legaren a favor del Distrito; 9. Otros que determine la Ley.	1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes; **2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles, el producto de multas, sanciones y los demás que le sean atribuidas;** **3. El Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, deducido el aporte correspondiente al o a los municipios de esta Entidad;** 4. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas; 5. El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior; 6**. La transferencia por concepto de subsidio de capitalidad** que se le acuerde en el Presupuesto Nacional para cada ejercicio fiscal, y las demás transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Nacional o de otras fuentes; 7. Los provenientes de donaciones y legados, y los demás que establezca la Ley.	1. **Los recursos que le correspondan por concepto de Subsidio de Capitalidad, de acuerdo a la Ley de Presupuesto y el correspondiente al Situado Constitucional, tal y como lo expresa la Constitución de la República.** 2. El producto de las multas y sanciones pecuniarias impuestas por sus autoridades, así como las que se impongan a su favor por disposición de la ley. 3. El producto de su patrimonio, de la administración de sus bienes y los servicios que preste. 4. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios. 5. Los recursos provenientes de asignaciones económicas especiales y la Ley en materia de Asignaciones Económicas Especiales. 6. Los dividendos e intereses de cualquier naturaleza que correspondan al Distrito Capital por su inversión o aporte al capital de empresas de cualquier género, constituidas para la satisfacción de las necesidades públicas de competencia capital. 7. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales. **8. Los impuestos, tasas y contribuciones especiales que sean asignados por esta Ley y por otras leyes nacionales.** 9. Los bienes que se donaren o legaren a favor del Distrito Capital. 10. Los recursos administrados por el Fondo de Compensación Inter-Territorial que le correspondan según los criterios de distribución establecidos en la ley. 11. Los recursos provenientes de cualquier otra transferencia o subvención, así como los que le sean asignados como participación en los tributos nacionales de conformidad con la ley. 12. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales u entes intergubernamentales. 13. El producto de cualquier otro recurso ordinario o extraordinario que legalmente le corresponda.

Fuente: Elaboración propia.

* Se destacan los ingresos reasignados del Distrito Metropolitano al Distrito Capital.

Anexo 12. Síntesis de las principales características de la Ley Especial de Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC.

ENTIDAD	OBJETIVO DE LA LEY	TERRITORIO	DESIGNACIÓN AUTORIDAD	COMPETENCIAS	INGRESOS	LEGISLACIÓN Y CONTRALORÍA	MECANISMOS DE COORDINACIÓN
Ley Especial de Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC	Norma el régimen de gobierno municipal a dos niveles del Área Metropolitana de Caracas como unidad político-territorial de los municipios que la integran, establecido en el artículo 18 de la Constitución de la República, así como su funcionamiento, administración, competencias y recursos.	Municipios Chacao, Baruta, Libertador, Sucre y El Hatillo.	Elección universal.	1. La ordenación urbana y urbanística. 2. La protección del ambiente y el saneamiento ambiental. 3. La promoción y dirección de las mancomunidades que se acuerden entre los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, en las materias de su competencia. 4. La contribución con las administraciones de los gobiernos municipales que integran el Área Metropolitana de Caracas en la gestión tributaria a los efectos de garantizar su cumplimiento y demás deberes formales. 5. El desarrollo de programas de asistencia técnica dirigidos al nivel municipal, orientados a lograr el cumplimiento eficiente de sus competencias. 6. La transferencia de competencias y servicios municipales a las comunidades y grupos vecinales organizados, conforme a lo establecido en la Constitución de la República. 7. Las demás que le sean delegadas o transferidas por los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas.	1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes. 2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles y el producto de mullas y sanciones en el ámbito de sus competencias. 3. La transferencia por concepto de un aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, que hará la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda por un monto equivalente que oscile entre dos coma cinco por ciento (2,5%) hasta el siete por ciento (7%) de su situado constitucional anual. 4. La transferencia por concepto de un aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, que hará el Gobierno del Distrito Capital por un monto equivalente que oscile entre cero coma cinco por ciento (0,5%) hasta el cinco por ciento (5%) de su situado constitucional anual. 5. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el situado que corresponde a cada uno de los municipios que integren el Área Metropolitana de Caracas. 6. El aporte financiero de los municipios integrados en el Área Metropolitana de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno en el ejercicio fiscal vigente. 7. Las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley. 8. Los dividendos o intereses por suscripción de capital. 9. Las demás transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Público Nacional. 10. Los provenientes de donaciones y legados de conformidad con la Constitución de la República y la ley.	Función legislativa a cargo del Cabildo Metropolitano.	Es función del Alcalde Metropolitano suscribir contratos y convenios para la prestación de servicios públicos, con los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, previa autorización de él o de los Alcaldes y los Concejos Municipales de los Municipios que intervengan.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 13. Comparación entre la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano y la Ley Especial del Régimen Municipal a dos niveles del AMC.

	DISTRITO METROPOLITANO	**ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (DOS NIVELES)**
DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL	Municipios Libertador del Distrito Capital y Sucre Chacao, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. (Art. 2)	Municipios Libertador del Distrito Capital y Sucre Chacao, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. (Art. 2)
RÉGIMEN DE LA CIUDAD CAPITAL	El Distrito Metropolitano de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles: Metropolitano y Municipal. (Art. 3)	El Distrito Metropolitano de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles: Metropolitano y Municipal. (Art. 3)
AUTORIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS	El gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Alcalde Metropolitano (Art. 4) El Alcalde Metropolitano de Caracas, los Concejales Metropolitanos, los Alcaldes Municipales y los miembros de los Concejos Municipales serán electos por votación popular, universal, directa y secreta en la misma oportunidad en que se lleven a cabo las elecciones municipales en todo el país. (Art. 6)	El gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Alcalde Metropolitano (Art. 4) El Alcalde Metropolitano de Caracas, los Concejales Metropolitanos, los Alcaldes Municipales y los miembros de los Concejos Municipales serán electos por votación popular, universal, directa y secreta en la misma oportunidad en que se lleven a cabo las elecciones municipales en todo el país. (Art. 7)
COORDINACIÓN ENTIDADES	Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano como órgano superior de consulta y asesoría del Alcalde Metropolitano conformado por éste y por los alcaldes municipales. (Art. 9 y 10) La coordinación de las mancomunidades metropolitanas que se establezcan corresponde al Alcalde Metropolitano (Art. 26), así como las autoridades del Distrito Metropolitano deben estimular la cooperación institucional y la armonización en la relación de los dos niveles del Gobierno Metropolitano y entre éstos y el Gobierno Nacional y el del Estado Miranda. (Art. 27) Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas. (Art. 33) Cuando traten temas concernientes al Distrito Metropolitano de Caracas, los Consejos de Gobierno y Planificación tanto nacionales como del Estado Miranda deberán invitar al Alcalde Metropolitano de Caracas. (Art. 34)	No se establecen mecanismos de coordinación entre las entidades políticas del AMC.
COMPETENCIAS AUTORIDAD METROPOLITANA	1. Cumplir y velar por el cumplimiento de la Constitución de la República, las Leyes nacionales y acuerdos y ordenanzas que dicte el Cabildo Metropolitano; 2. Administrar la Hacienda Pública Metropolitana; **3. Preservar el orden público y la seguridad de las personas y propiedades;** 4. Presentar al Cabildo Metropolitano el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos para cada Ejercicio Fiscal, conforme a la Ley; **5. Gerenciar y coordinar las competencias metropolitanas para unificar las áreas de servicios públicos de interés común y fijar las tasas y tarifas por los servicios;** 6. Promulgar las ordenanzas dictadas por el Cabildo Metropolitano, dentro de los ocho (8) días de haberlas recibido. **7. Presidir el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas;** **8. Organizar y dirigir los espacios u oficinas relativas al funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana;** 9. Ejercer la representación del Distrito Metropolitano de Caracas; 10. Concurrir a las sesiones del Cabildo Metropolitano con derecho a palabra cuando lo considere conveniente, también deberá hacerlo cuando sea invitado por este cuerpo;	1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos. 2. Presentar para su aprobación al Cabildo Metropolitano, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el ejercicio económico financiero, conforme a la ley. 3. Administrar la Hacienda Pública Metropolitana. 4. Promulgar las ordenanzas dictadas por el Cabildo Metropolitano. 5. Ejercer la representación del Área Metropolitana de Caracas. 6. Asistir a las sesiones del Cabildo Metropolitano con derecho a voz cuando lo considere conveniente, así como cuando sea invitado o invitada por este Cuerpo. 7. Dictar los decretos previstos en el ordenamiento jurídico y los reglamentos que desarrollen las ordenanzas sin alterar el espíritu, propósito o razón. 8. Suscribir contratos y convenios para la prestación de servicios públicos, con los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, previa autorización de él o ella o de los Alcaldes o Alcaldesas y los Concejos Municipales de los Municipios que intervengan. 9. Rendir y entregar memoria y cuenta anual de su gestión al Contralor o Contralora del Área Metropolitana de Caracas y al Cabildo Metropolitano.

	11. Dictar los decretos previstos en el ordenamiento jurídico y los reglamentos que desarrollen las ordenanzas sin alterar el espíritu, propósito o razón y los reglamentos autónomos previstos en esta Ley; 12. Concurrir a las sesiones del Cabildo Metropolitano con derecho a palabra cuando lo considere conveniente, también deberá hacerlo cuando sea invitado por este cuerpo; 13. Dictar los decretos previstos en el ordenamiento jurídico y los reglamentos que desarrollen las ordenanzas sin alterar el espíritu, propósito o razón y los reglamentos autónomos previstos en esta Ley; **14. Suscribir los contratos y concesiones de la competencia del nivel metropolitano;** 15. Rendir cuenta anual de su gestión al Contralor del Distrito Metropolitano de Caracas; **16. Asumir las competencias que correspondían al Gobernador del Distrito Federal.** ***** Se destacan las competencias suprimidas en la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC.	10. La dirección y administración de las mancomunidades que acuerden los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas.
COMPETENCIAS ENTIDAD	**1. El Acueducto Metropolitano de Caracas;** **2. Distribución y venta de electricidad y gas doméstico;** 3. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura, civil y viviendas de interés social; **4. Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana;** **5. Los servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del Distrito Metropolitano de Caracas;** **6. Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación de servicio del Cuerpo de Bomberos;** **7. Institutos metropolitanos de crédito;** **8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia;** **9. Promover y coordinar conjuntamente con los municipios del Distrito Capital, el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud;** **10. La normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano;** **11. Tratamiento y disposición de residuos sólidos;** **12. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano; y,** 13. Las demás que le sean atribuidas por el poder nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal. ***** Se destacan las competencias suprimidas en la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC.	1. La ordenación urbana y urbanística. 2. La protección del ambiente y el saneamiento ambiental. 3. La promoción y dirección de las mancomunidades que se acuerden entre los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, en las materias de su competencia. 4. La contribución con las administraciones de los gobiernos municipales que integran el Área Metropolitana de Caracas en la gestión tributaria a los efectos de garantizar su cumplimiento y demás deberes formales. 5. El desarrollo de programas de asistencia técnica dirigidos al nivel municipal, orientados a lograr el cumplimiento eficiente de sus competencias. 6. La transferencia de competencias y servicios municipales a las comunidades y grupos vecinales organizados, conforme a lo establecido en la Constitución de la República. 7. Las demás que le sean delegadas o transferidas por los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas.
BIENES E INGRESOS	1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes; 2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles, el producto de multas, sanciones y los demás que le sean atribuidas; **3. El Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, deducido el aporte correspondiente al o a los municipios de esta Entidad;** 4. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas; 5. El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior; **6. La transferencia por concepto de subsidio de capitalidad que se le acuerde en el Presupuesto**	1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes. 2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles y el producto de mullas y sanciones en el ámbito de sus competencias. 3. La transferencia por concepto de un aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, que hará la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda por un monto equivalente que oscile entre dos coma cinco por ciento (2,5%) hasta el siete por ciento (7%) de su situado constitucional anual. 4. La transferencia por concepto de un aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, que hará el Gobierno del Distrito Capital por un monto equivalente que oscile entre cero coma cinco por ciento (0,5%) hasta el cinco por ciento (5%) de su situado constitucional anual. 5. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el situado que corresponde a cada uno de los municipios que integren el Área Metropolitana de Caracas.

	Nacional para cada ejercicio fiscal, y las demás transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Nacional o de otras fuentes; 7. Los provenientes de donaciones y legados, y los demás que establezca la Ley. ***** Se destacan los bienes e ingresos suprimidos en la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del AMC.	6. El aporte financiero de los municipios integrados en el Área Metropolitana de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno en el ejercicio fiscal vigente. 7. Las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley. 8. Los dividendos o intereses por suscripción de capital. 9. Las demás transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Público Nacional. 10. Los provenientes de donaciones y legados de conformidad con la Constitución de la República y la ley.

Fuente: Elaboración propia.

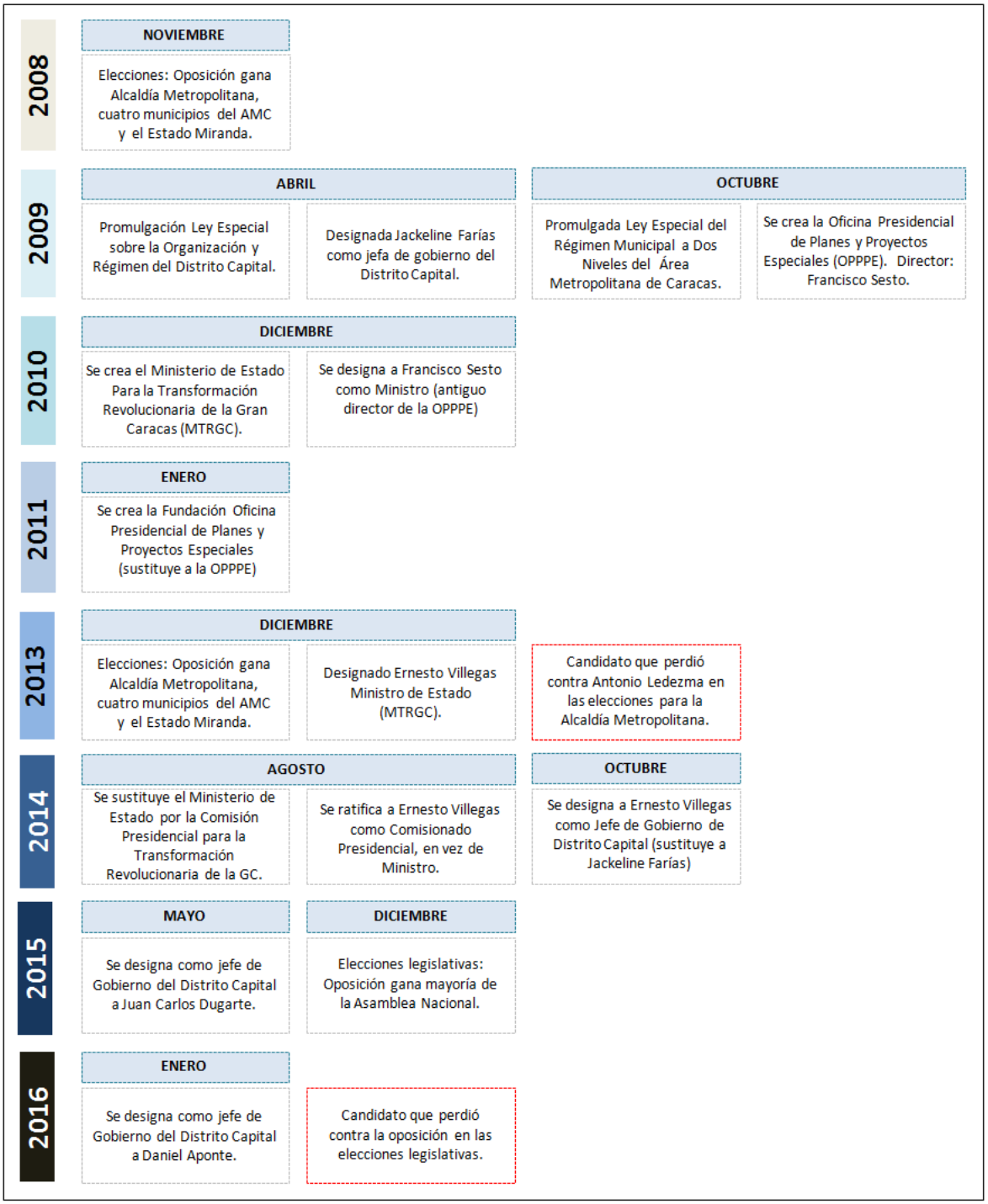
Anexo 14. Comparación entre entidades creadas por el Ejecutivo Nacional 2009 – 2014.

	OPPPE 2009	FUNDACIÓN OPPPE 2011	MINISTERIO 2010	COMISIONADO 2014
JUSTIFICACIÓN DE SU CREACIÓN	• Lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo, por mandato del pueblo. • El Territorio Nacional sufrió la ausencia de planificación en el área urbanística y arquitectónica; negando el espacio público como instrumento del ciudadano para armonizar el sujeto social y el entorno en el cual se desarrolla. • Que la resolución en un nivel estratégico de los problemas urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos de la República Bolivariana de Venezuela, supera las posibilidades actuales de las distintas instancias de gobierno Regional y Local, por la magnitud de las acciones que deberían ser implementadas dentro de una visión de conjunto.	• Lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo bolivariano, la refundación de la nación venezolana. • Que la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales se constituyó como un órgano desconcentrado dependiente jerárquicamente del Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, porque carece de personalidad jurídica propia. • Que resulta necesario armonizar y adecuar las estructuras existentes, a fin de fortalecer la integración institucional bajo un nuevo modelo de administración, propio de una democracia participativa.	• Lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo bolivariano, la refundación de la nación venezolana. • Es deber del Estado atender y subsanar los problemas urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos de carácter extraordinario, así como establecer, planificar, ejecutar y garantizar los planes especiales y recursos extraordinarios para la resolución estructural de problemáticas existentes y la transformación revolucionaria de la Gran Caracas, para lo cual se requiere una actuación coordinada y planificada por parte de los órganos o entes que tiene a su cargo la formulación y ejecución de estas políticas. • Resulta necesario contar con una autoridad del Ejecutivo Nacional, con la naturaleza de Ministro de Estado, el cual efectuará sus gestiones en el marco de la construcción del socialismo y el desarrollo del buen vivir, a los fines de lograr una transformación revolucionaria.	• Lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del Socialismo, la refundación de la patria venezolana. • Que el Gobierno Bolivariano ha desarrollado la institucionalidad al servicio del pueblo con criterios de especialización y eficiencia, procurando mantener la racionalidad de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional y la mayor economía en su funcionamiento. • Que es deber del Estado garantizar el ahorro administrativo. • Que en virtud de la política de optimización de la estructura organizativa del Estado, se impone en la adopción de medidas tendientes a la utilización racional de los recursos públicos para aunar esfuerzos en la lucha contra el burocratismo y la ineficiencia.
ÁMBITO TERRITORIAL	Competencia Nacional.	Su domicilio es la ciudad de Caracas, pudiendo establecer oficinas y dependencias dentro y fuera del territorio nacional, previa aprobación del Consejo Directivo y el órgano de adscripción.	Caracas.	Caracas.
COMPETENCIAS	Identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajistas de carácter extraordinario.	Identificar, planificar, proyectar y ejecutar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajistas de carácter extraordinario, con nivel estratégico, y con capacidad de articular con los niveles político territoriales necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Orientada a la construcción de una ciudad socialista, en aplicación del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como de los lineamientos, políticas y planes emanados de la Comisión Central de Planificación.	1. Fijar estrategias que permitan conocer y procesar estratégicamente todos los estudios y diagnósticos referidos a los temas de importancia urbanística en la Gran Caracas. 2. Establecer políticas generales que conduzcan a la orientación de planes, ordenanzas, proyectos de diseño urbano y acciones urbanísticas que los distintos niveles de gobierno dicten o lleven a cabo en la Gran Caracas, de conformidad con la normativa legal. 3. Fijar estrategias que permitan que los programas, proyectos y acciones de índole urbanísticos de todos los entes del Gobierno Nacional para la Gran Caracas, se elaboren y lleven a cabo de manera coordinada y planificada. 4. Formular, junto con los distintos órganos del Poder Popular, políticas que conduzcan al desarrollo de prácticas del buen vivir para todas las comunidades de la Gran Caracas. 5. Informar periódicamente al Presidente de la República los avances en materia de coordinación y planificación institucional, con respecto a temas como tráfico, transporte, vialidad, mapas de riesgo, recolección de desechos sólidos, catastro, áreas verdes, suministro de agua y energía, disposición de servicios de salud, educación, alimentación, cultura, deporte y esparcimiento, vivienda, comercio, industria, seguridad	Establecer las políticas necesarias para asesorar, orientar y coordinar en términos estratégicos, a todos los organismos públicos y privados cuyas disposiciones y acciones incidan directa o indirectamente en el urbanismo de la Gran Caracas. Todo ello con el fin de impulsar, en el marco de la construcción del socialismo y el desarrollo del buen vivir, una transformación revolucionaria que resuelva los problemas estructurales de índole urbano que hoy afectan la vida de las caraqueñas y caraqueños. Para el logro de dichos objetivos dicho Comisionado deberá evaluar y presentar recomendaciones pertinentes y hacer seguimiento de los asuntos sometidos a su consideración con criterios de eficiencia y calidad revolucionaria, aplicando los principios de la nueva Ética Socialista.

			y cualquier otro de índole urbanístico y conexo en relación a la Gran Caracas. 6. Proponer planes y acciones urbanísticas para ser ejecutadas por distintos organismos, así como asesorar todo lo relacionado con las atribuciones asignadas en el presente Decreto. 7. Todas aquellas que le asignen las leyes y demás actos normativos, a tenor de lo que disponga el ordenamiento jurídico aplicable.	
PRESUPUESTO	El Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia tendrá capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera para el ejercicio de las funciones.	1. El aporte inicial de cien por ciento (100%) de los bienes muebles e inmuebles propiedad del órgano desconcentrado Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales, que le sean transferidos a la Fundación, previo cumplimiento de las formalidades legales. 2. Las asignaciones modificadas provenientes de los recursos originalmente aprobados en la Ley de Presupuesto que le hubieren sido asignado al órgano desconcentrado Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales. 3. Los aportes provenientes de la Ley de Presupuesto y los aportes extraordinarios que le asigne el Ejecutivo Nacional. 4. Los bienes, derechos y acciones de cualquier naturaleza que le sean transferidos, adscritos o asignados por el Ejecutivo Nacional. 5. Los bienes e ingresos provenientes de su gestión, cuya administración se efectuará de conformidad con la legislación aplicable, el Acta Constitutiva Estatuaria y el Reglamento Interno de la Fundación. 6. Donaciones, legados, aportes, subvenciones y demás liberalidades que reciba de personas naturales o jurídicas nacionales e internacionales, de carácter público o privado. 7. Otros aportes, ingresos o bienes que se destinen al cumplimiento de su objeto, que se adquieran por cualquier otro título.	El Ministerio del Poder Popular de Planificación de Finanzas, deberá acometer las gestiones conducentes para suministrar los recursos presupuestarios necesarios para el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas.	No se estipula en la Gaceta Oficial.
COORDINACIÓN ENTIDADES	No se establecen mecanismos de coordinación.	No se establecen mecanismos de coordinación.	Los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal deberán prestar toda la colaboración que requiera el Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con el principio de cooperación.	El Comisionado Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, podrá requerir a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, la información y apoyo institucional que estime pertinentes, a los fines de gestionar, coordinar, organizar e impulsar los asuntos estratégicos del Gobierno Nacional que le han sido encomendados por el Presidente.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 15. Designación de autoridades en el Área Metropolitana de Caracas.



Fuente: Elaboración propia.