

Análisis de las relaciones intergubernamentales en áreas metropolitanas. Experiencias y propuestas

Intergovernmental relations in urban areas' analysis. Experiences and proposal

Jaime Grimaldo Lorente y Christi Rangel Guerrero

Universidad de los Andes. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). E-mails: jaimeg@ula.ve / christi@ula.ve

Resumen

Este trabajo constituye el soporte teórico del taller de integración de las alcaldías del área metropolitana de Caracas y la segunda parte del artículo sobre la importancia de las relaciones intergubernamentales en sistemas federales de gobierno. Para esta ocasión nos centramos en el análisis de las áreas metropolitanas como espacios políticos complejos y su caracterización, para luego proponer ideas sobre cómo debe hacerse el ejercicio del poder en ellas. Finalmente, se exponen diversas experiencias de gestión en áreas metropolitanas y se plantea el caso de Caracas y sus retos.

PALABRAS CLAVE: área metropolitana, gestión intergubernamental, experiencias, políticas públicas.

Abstract

This paper represents the theoretical support of a workshop to integration of Caracas local governments and it's the sequel of a previous article about the importance of the intergovernmental relationship in federal systems. This time we focus in the metropolitan areas' analysis as complex political spaces and its characteristics, in order to propose ideas about how must be the power exercise in them. Finally, we present several management experiences in metropolitan areas and we review Caracas' case and its challenges.

KEY WORDS: metropolitan area, intergovernmental management, experiences, public policies.

La Babilonia Política

¿Qué se entiende por área metropolitana?

Para definir lo que a efectos de este trabajo se entenderá por área metropolitana, tomaremos la noción expuesta en el documento base para la discusión sobre organización de las áreas metropolitanas de la Red URBAL 7². En este documento las áreas metropolitanas se definen no como grandes metrópolis o ciudades de grandes proporciones, sino más bien, e independientemente del factor tamaño, como ciudades de realidad compleja, que requieren mecanismos diferenciados de gestión y gobierno, y en cuyo territorio conviven distintas unidades territoriales administrativas con distintos gobiernos, que deciden conformar un unidad de funcionamiento y gestión para buscar la coordinación y armonización de esfuerzos.

Para complementar esta idea, debemos recordar en primer término, que estamos haciendo referencia a la ciudad, por lo tanto conviene comprender lo que en la actualidad se entiende por ciudad, ya que los procesos actuales de migración, conurbación y crecimiento demográfico, determinan que gran parte de las ciudades actuales tengan las características de lo que para este trabajo se considera área metropolitana³. Así, es común referirse a la Gran Caracas, el Gran Santiago (Chile), *The Greater Miami* o la *Região Metropolitana de Curitiba*, por nombrar solo algunos casos.

Brugué y Gomá (1998) plantean dos definiciones de ciudad, que a su juicio representan los primeros intentos de *“reflexión global sobre lo urbano, bajo condiciones de urbanización capitalista”*. La primera proveniente de lo que consideran el paradigma ecológico, que define la ciudad como un sistema ecológico, con un patrón de asentamiento que debe adaptarse a determinadas características “ambientales” entre otras, el uso del suelo; se les critica el hecho de que la esencia de la ciudad no se agota en procesos de adaptación al medio. La segunda definición de ciudad proviene de lo que se ha llamado el paradigma culturalista que la percibe como un modelo de relaciones sociales, caracterizadas según los autores citados por: interacciones humanas de carácter superficial y segmentado, ubicación personal compleja en el medio social que provoca inseguridad e inestabilidad y debilitamiento de contactos primarios en la interacción social. Esta

visión sin embargo, no logra establecer relaciones causales convincentes entre la ciudad y los elementos espaciales que, a su juicio, la determinan. Otra definición sugerente de ciudad es la que propone Fortunato González (2005) cuando afirma que se trata de *“un complejo sistema de relaciones humanas que se realizan en un hábitat particular definido por infraestructuras. En ella confluyen afectos e intereses que vinculan e interrelacionan a las personas, y las mantienen unidas para realizarse individual y colectivamente.”*

Por otra parte, si bien las ciudades y en especial las áreas metropolitanas en general comparten determinados rasgos comunes, también es necesario señalar que existen diferencias entre las ciudades de los países desarrollados y las que están en países en vías de desarrollo, ya que *“mientras en las ciudades del primer mundo se privilegian temas como la calidad, en las del mundo subdesarrollado seguimos con los clásicos: pobreza y marginalidad, carencia de servicios públicos, escasez de recursos, falta de institucionalidad, improvisación...”* (González. Op,Cit). Estas diferencias condicionarán necesariamente, los mecanismos de gestión, las agendas políticas y el nivel de gobernabilidad del que se dispondrá para la resolución de los problemas.

De las definiciones de ciudad aportadas, es claramente observable que responden a distintas perspectivas del conocimiento, que no tienen por qué ser excluyentes unas de otras sino que más bien pueden complementarse para convertirse en esa definición integral que requiere la realidad actual.

Se puede afirmar que las áreas metropolitanas constituyen espacios políticos de gran complejidad, con dinámicas de poder singulares, determinadas por variados actores institucionales de distintos niveles de gobierno (en términos de distribución territorial de poder), con espacios de decisión y actuación en materias comunes, que interactúan, en este caso, en un ámbito local, por lo que es común encontrar junto con los problemas básicos que plantean la convivencia y la *“lógica”* de gestionar una ciudad, conflictos jurisdiccionales, asunto que se ampliará en otro apartado. Nos encontramos entonces ante espacios de convivencia en los que elementos políticos como la negociación, la participación y la conciliación de diferencias, tienen que estar presentes junto a los elementos gerenciales necesarios para la atención de los asuntos propios de la vida local. A efectos de lo antes dicho vamos a definir, el área metropolitana como un espacio

de gobierno local *sui generis*; se amplía la definición de ciudad entendida en el sentido culturalista, sociológica y ecológica hacia un espacio político, enmarcado en un entorno complejo con múltiples centros de poder y necesidades tanto comunes como diferenciadas.

Las áreas metropolitanas como espacios de gobierno peculiar y compartido

Para intentar una aproximación a la noción de la complejidad descrita previamente y al mismo tiempo, desarrollar los elementos básicos de la definición de área metropolitana aportada se pueden destacar las siguientes características:

a) Fragmentación institucional y administrativa. En el sentido de que en un espacio urbano comparten distintas unidades administrativas, cada cual con un gobierno autónomo y distinto, con legitimidad propia. Este hecho implica diversidad de gobiernos con tendencias políticas y problemas distintos, grupos de actores que manejan valores y elementos culturales heterogéneos e incluso contrapuestos a los de otras zonas del área metropolitana, asimismo, son comunes desarrollos económicos asimétricos y polaridad social. Esta diversidad constituye una suerte de fuerza centrífuga, que tiende a la “parcelización”.

La existencia de múltiples gobiernos, es consecuencia de la aplicación del principio de subsidiariedad que implica que la toma de decisiones se haga en el poder más cercano, lo que determina autogobierno en cada demarcación, y debe ser conciliado con la necesidad de coordinación y mantenimiento de una visión cohesionada del área metropolitana como un todo, aunque plural, en función de los elementos comunes que existen, sobre los que se volverá en el apartado siguiente.

b) Existencia de elementos, valores e intereses comunes e identitarios que conllevan a la necesidad de una visión integral de la ciudad. Según Castells (2000:397) *“La identidad territorial está en las raíces del alza mundial de gobiernos locales y regionales como actores significativos de representación e intervención, más apropiados para adaptarse a la variación interminable de los flujos globales”*.

- c) Problemas de suficiencia financiera y autonomía en la obtención de recursos. En los sistemas de gobierno multi nivel o multijurisdiccional se da una suerte de desequilibrio en relación a las competencias que debe asumir cada nivel de gobierno y los recursos de que dispone. Las teorías económicas de federalismo fiscal ortodoxas y recientes⁴ coinciden en que las responsabilidades que debieran asumir los gobiernos territoriales por razones de eficiencia, son múltiples y por lo tanto, implican gastos cuantiosos. Contrariamente, los análisis⁵ sobre la distribución de ingresos por niveles de gobierno indican que son pocos los tributos adecuados para ser utilizados por los gobiernos inferiores, lo que genera un problema de suficiencia financiera y de equidad vertical debido a que el nivel central tiene concentrados los recursos y los gobiernos territoriales concentran muchas responsabilidades (Rangel, 2003, 106). Aunque las soluciones a esta disparidad financiera a través de transferencias intergubernamentales y endeudamiento han sido ampliamente tratadas y probadas desde el punto de vista teórico y son, en la actualidad, una práctica común de los gobiernos federales, no puede negarse que el principal problema de los gobiernos locales en muchos países (España, Venezuela, Argentina, México, por mencionar los casos conocidos por quienes escribimos) es el de la suficiencia. Las negociaciones y acuerdos de transferencia de recursos de un nivel superior a otro inferior están sometidos a muchas tensiones y polémicas, lo que hace difícil que se logre la total suficiencia en los niveles territoriales (incluidas las áreas metropolitanas), de hecho, la suficiencia financiera, aparte de lo ya referido, es en general un problema del sector público en su conjunto⁶.
- d) Otra característica de las áreas metropolitanas, también problemática, es que en muchos casos la coordinación de políticas públicas es asumida por los gobernantes y burócratas como "pérdida" de poder cuando se ceden atribuciones y recursos. Es bastante difícil lograr colaboración y acuerdos cuando se están distribuyendo cotas de poder y competencias que generan dividendos políticos en áreas donde existen diversas representaciones políticas. No se tiene una visión y una misión conjunta de la ciudad, tema que ampliaremos a continuación.

¿Quién manda a quién? Mucho cacique y poco indio

Institucionalidad

Consideramos que una herramienta analítica que puede ayudarnos a la comprensión del por qué planteamos la pregunta ¿quién manda a quién? son las instituciones y toda esta corriente de pensamiento que reivindica la función determinante que tienen las reglas del juego dentro de las sociedades (North, 1995:13). Para el caso específico de este apartado se quiere subrayar la importancia que tienen las instituciones informarles, tales como el sentido de responsabilidad, el valor de la palabra o la confianza que se tengan los miembros de una sociedad, en aras de facilitar la cooperación y la solidaridad entre ellos, también llamado capital social (Torres, 2001:114). El ambiente intragobierno, no obstante, dista de caracterizarse por los valores expuestos debido a varias razones que están vinculadas: por un lado, en los casos de múltiples jurisdicciones gobernadas por diferentes grupos políticos existen dinámicas internas de partidos que se oponen y por lo tanto, no se conciben entre ellos, como parte de un todo (el sector público) sino como enemigos enfrentados en una batalla de suma cero en la que los logros de un gobierno serán las pérdidas políticas del contrario; por otro lado, están los análisis positivos del comportamiento de políticos y burócratas que las teorías de elección pública conciben como el *“conjunto de acomodados, un juego si se quiere, en el que muchos jugadores, con objetivos bastante dispares, se interrelacionan de tal manera que se genera un conflicto de resultados, que pueden no ser internamente coherentes, ni eficientes bajo ningún estándar”* (Buchanan, 1979:132). Se tiene entonces, que el capital social necesario se ve amenazado por querrelas políticas que arrastran consigo cooperación y solidaridad, y aunado a esto, dentro de cada grupo tenemos individuos que interactúan buscando sus propios intereses en los distintos roles que desempeñan; en este contexto, la lógica de las jerarquías suele fracasar. Si no hay relaciones intergubernamentales de cooperación ni jerárquicas en un área metropolitana, cada gobierno involucrado quiere ejercer el mando a su manera pero estará sometido a limitaciones políticas y de recursos.

Es de suma importancia entonces un cuidadoso diseño institucional que dé los incentivos adecuados a los actores políticos y burócratas para el in-

tercambio solidario y de responsabilidades compartidas entre representantes de distintas administraciones.

Legitimidad

Entendida como el reconocimiento de los votantes a su representante político cuando se consideran válidas las reglas de acceso y ejercicio del poder, y existe una idea común entre gobernantes y ciudadanos de creencias y valores. En esta ocasión queremos subrayar la legitimidad que deriva del correcto ejercicio de gobierno. En las áreas metropolitanas, el tema de la legitimidad se complica ya que los diversos gobernantes y administraciones públicas tienen a su vez distintos grados de legitimidad y aceptación. Tal circunstancia se convierte en obstáculo para el logro de acuerdos intergubernamentales; las jurisdicciones con altos niveles de aceptación no quieren ceder popularidad a las restantes, mientras que las que están mal evaluadas buscan con acciones populistas mejorar su imagen a costa de las demás.

Politización

La dicotomía entre política y administración ha sido un elemento constante en la construcción conceptual de la ciencia política. Luego de un largo debate se acepta que en la práctica se trata de una separación ficticia, más aún en la actualidad cuando las administraciones se caracterizan por tratar con problemas que requieren soluciones integrales. Sin embargo, con frecuencia ocurre que los elementos técnicos están subordinados a la "*politiquería*" populista y partidista.

Debemos reconocer, no obstante, que estamos en presencia de dos tipos de actores: los funcionarios y los políticos. Ambos tienen legitimidades distintas, los primeros la ganan como consecuencia de sus logros académicos, mientras que los segundos la logran con la aceptación popular, a su vez, los funcionarios gozan de mayor estabilidad laboral que los políticos, quienes están sometidos al período que dure su mandato. Las relaciones entre ambos colectivos son necesarias para la eficacia y correcta concepción de las Políticas Públicas. Pero, en este contexto es natural que se presenten distintas perspectivas para el cumplimiento de los objetivos

públicos y de allí que puedan surgir conflictos en los que un colectivo intenta someter al otro; en situaciones límite los funcionarios pueden ser excluidos deliberadamente de la toma de decisiones aunque no de la ejecución, escenario que podría perjudicar la gobernabilidad y el buen hacer público.

Por otra parte, el cumplimiento de objetivos esenciales del Estado se publicita como favores, es decir, el gobernante no asume su gestión como un deber sino como una caridad o misericordia que los ciudadanos deben agradecer con su voto cuando no con pagos a servicio personal. Los derechos y los deberes ciudadanos no se entienden adecuadamente; en las campañas electorales no surge la discusión sobre los mejores mecanismos para lograr el cumplimiento de las funciones (discusión sustantiva), sino que se promete cumplir lo que está obligado por ley y aquí no hay nada extraordinario. En los casos en que se cumplen las metas, se presentan como hazañas aún cuando se haya obviado en un todo la eficiencia productiva del gasto⁷, mientras quedan muchas competencias sin ser atendidas.

En suma, la interrogante debe ser reformulada, en el sentido de que, como se anunciaba en un artículo previo sobre relaciones intergubernamentales (Grimaldo y Rangel 2003:40) más que, ¿quién manda? es ¿quién coordina? utilizando el lenguaje de los incentivos y de los compromisos recíprocos.

Uno para todos y todos para uno

El Estado es la institución que monopoliza el poder político, independientemente de la organización del sector público de manera unitaria o federal, cuyas circunstancias varían según las distintas realidades de cada país. En ambos casos confluyen diversos niveles de gobierno y distintas administraciones ya que en los países unitarios existe un poder central y otro municipal, además de varias formas desconcentradas de organización del sector público. Luego, en los países federales concurren mínimo tres poderes autónomos y múltiples formas administrativas desconcentradas y descentralizadas que implican mayor complejidad organizativa.

Ninguna de estas realidades debe asumirse como circunstancia para la fragmentación o ruptura ni de identidades, ni de los objetivos superiores

del Estado –como el bien común–, ni de la política nacional aceptada por todos los habitantes de un país y legitimada a través del contrato social que es la Constitución. La forma de organización interna de cada sector público es algo subsidiario frente al hecho sustantivo de que tenemos necesidades colectivas que ameritan la existencia del Leviatán (gobierno civil) capaz afrontarlas (Hobbes). El sector público es uno sólo aunque tiene complejos entramados y ramificaciones que multiplican sus partes; cada componente es un instrumento para el logro de los grandes objetivos, aún cuando por razones de racionalidad administrativa y organizacional cada parte tenga unos objetivos específicos: las metas particulares no deben estar por encima de los fines generales o de lo contrario se pierde el rumbo, duplicamos esfuerzos y recursos sin ningún logro. Resulta primordial entonces vigilar que las funciones específicas de cada unidad administrativa se realicen pensadas en los grandes resultados.

Hemos considerado en el presente trabajo, que las visiones de los diferentes gestores públicos distan de ser unánimes ni focalizadas según lo que se acaba de exponer. La realidad exige la existencia de un conjunto de principios orientadores del diseño institucional y que sea elemento común en la visión y la actuación de cada unidad dentro del sector público, tales postulados son: cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Necesidad de gestión intergubernamental

Ya previamente (Grimaldo y Rangel. Op.,cit) nos referimos a este asunto, y señalábamos la necesidad de establecer coordinación, sin comprometer la autonomía e identidad de cada gobierno, so pena de generar problemas de ingobernabilidad, caos y autoritarismo, y asimismo, cabe reiterar la idea de que la legitimidad de un gobierno (del mismo u otro nivel) depende en buena medida de lo que otro logre o no hacer. Cabe destacar que esto deber a cumplirse entre gobiernos tanto de distintos niveles (perspectiva vertical) como entre los gobiernos municipales que conforman el área metropolitana (horizontal).

La gestión intergubernamental propuesta por Agranoff (1977 en Grimaldo y Rangel, Op.cit: 47), implica:

- Planificar en cada organización (entiéndase gobierno) objetivos y metas, considerando de forma conjunta la evaluación del entorno y sus problemas.
- Establecer pautas de contacto entre funcionarios de los distintos gobiernos para determinar responsabilidades, tareas y lo que están en capacidad de hacer cada uno de ellos, y al mismo tiempo resolver problemas comunes derivados de intereses distintos (negociación).
- Lograr por lo menos un mínimo acuerdo sobre condiciones, metas, problemas y soluciones conjuntas.
- Conocimiento y claridad sobre posibilidades de financiación y necesidad de recursos adecuados y suficientes.
- Capacitación de los niveles más cercanos a la gente.

Por su puesto que esta coordinación, también implica problemas y dificultades derivados del carácter eminentemente político de estas relaciones, como las ideologías, motivaciones y recursos de los actores o la debilidad de los enfoques estrictamente normativos que es necesario solventar.⁸

La ausencia o un mal diseño de las relaciones intergubernamentales generan problemas de eficiencia, eficacia, gobernabilidad y legitimidad para cada uno de los gobiernos implicados. Subirats (2000) además ha alertado de otro problema que atenta contra la eficiencia de la administración pública en Estados Compuestos, y que denomina “hiperintergubernamentalismo”. Sostiene que *“las patologías de... un sistema viciado de relaciones intergubernamentales son: ineficacia administrativa, con un laberinto creciente de vínculos, horizontales, verticales y diagonales, que fragmentan la responsabilidad; la ineficiencia fiscal, con duplicación de programas y descontrol del gasto; e ineficiencia política, con la subordinación creciente a redes de intereses que diseñan políticas públicas”*.

Marco jurídico

Otro elemento necesario aunque no suficiente por sí solo para la correcta acción de gobierno en la ciudad, es contar con un marco jurídico claro, que refleje la complejidad de las áreas metropolitanas y se fundamente en la realidad cotidiana y en la solución de problemas que son de todos. El establecimiento de un régimen especial (que incluya ley base y sea com-

plementado por ordenanzas) para la regulación de las competencias y el gobierno de las áreas metropolitanas en su conjunto, puede constituir una opción adecuada, siempre que estén claramente delimitadas las materias que son exclusivas del gobierno metropolitano por su carácter "global" y las que son concurrentes y admiten colaboración de los gobiernos municipales, entre s y con el metropolitano, as como quién responde por el incumplimiento, de acuerdo a criterios que eviten duplicidades o ausencias.

Experiencias de políticas públicas exitosas como frutos de relaciones intergubernamentales en áreas metropolitanas

Entre las experiencias exitosas de cooperación intergubernamental en áreas metropolitanas encontramos en búsquedas en la red cuatro casos significativos que abordaron problemáticas de la ciudad muy diferentes. Esto nos enseña que las relaciones intergubernamentales son útiles all cuando los problemas colectivos desbordan los l mites jurisdiccionales, sin importar su clase. La clave parece estar en la voluntad pol tica de los actores, el diseño conjunto de la agenda y la implementación de la pol tica.

Tandem Montreal: un "Programa para la Prevención de la Criminalidad"

Caracterización del Área Metropolitana de Montreal: 3.511.800 personas viven en su área metropolitana, lo que la convierte en la ciudad francohablante más grande del mundo después de París. La ciudad ocupa un área de 482,84 km². El 1 de enero de 2002, la Isla de Montreal (residencia de 1,8 millones de personas) y las islas periféricas que formaban parte de la Comunidad Urbana de Montreal, fueron fusionadas en una nueva megaciudad. Los 27 barrios resultantes, as como la ciudad antigua, fueron convertidos en varios distritos municipales conservando sus antiguos nombres o (en el caso de zonas del Montreal antiguo) los de sus distritos. El 20 de junio de 2004 las otrora ciudades de Baie-d'Urfé, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, L'Île-Dorval, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Mont-Royal, Pointe-Claire, Sainte-

Anne-de-Bellevue, Senneville, y Westmount ganaron el referéndum para desligarse de Montreal y recuperar sus estatus municipales, aunque sin todos los poderes que pose an anteriormente. La separación tendrá efecto el 1 de enero de 2006 Anjou, LaSalle, L'Île-Bizard, Pierrefonds, Roxboro, Sainte-Geneviève, y Saint-Laurent, que contaban con mayor a de población a favor de la separación no obtuvieron suficientes votos para permitirla, por lo que continuarán formando parte de Montreal. En Lachine, Montréal-Nord, Outremont, Saint-Léonard, or Verdun, ni en ninguno de los distritos que constituan la ciudad antigua se convocó referéndum.⁹

*Aspectos generales*¹⁰

- En Canadá, hasta hace poco, la lucha contra la criminalidad era mayormente cuestión de represión.
- Los habitantes de Montreal llegaron a la conclusión de que si se quiere prevenir la criminalidad, hab a que obrar localmente.
- Asimismo, coincidieron en que las personas que viven en un lugar preciso son las más indicadas para identificar cuáles son sus problemas y sus necesidades. Además son las más adecuadas para trabajar en erigir las condiciones propicias en aras de mejorar la situación.
- Fueron necesarios siete años para poner el Programa en marcha.
- "Tandem Montreal", tiene 17 puntos de servicio y 50 empleados. Beneficia a más de un millón de personas y contribuye a hacer de Montreal una ciudad segura.
- A partir de los problemas identificados, se organizan, con la colaboración de diversos socios locales, más de dos mil actividades de información.

Objetivos

El "Programa fue creado en 1982. Su implantación se hizo gradualmente y tiene tres objetivos:

- a) Favorecer la concertación entre los principales socios, gubernamentales y no gubernamentales, a fin de reducir la criminalidad y la victimización;
- b) Ayudar a las colectividades a elaborar y poner en marcha soluciones locales a los problemas que contribuyen a la criminalidad; y

- c) Acrecentar la sensibilidad y el apoyo del público a las acciones de prevención del crimen.

Actores participantes

- Gobierno de Québec
- Alcaldía de Montreal
- Asociaciones y Organizaciones Civiles

Acciones

- Cada dos años, se determina qué organizaciones son las más adecuadas para asumir la gestión local del programa de prevención de la criminalidad.
- Cada semana se consultan las estadísticas criminales de la policía que indican los lugares donde se cometieron delitos y el “*modus operandi*” de los autores; a partir de allí, se seleccionan unas veinte direcciones alrededor del lugar “victimizado”. A esos veinte domicilios se envía información sobre la manera de proceder de los delincuentes, se visita cada zona y se informa sobre servicios del programa a las personas.
- Se garantiza un contacto telefónico permanente para responder a las preguntas y para tomar citas, y de esa manera poder ofrecer un servicio de visitas a domicilio a todo el mundo.
- Responsabilidades de las organizaciones civiles: a) establecer un diagnóstico de seguridad y proponer al municipio de Montreal un proyecto global para responder adecuadamente a los problemas identificados por el diagnóstico; b) desarrollar asociaciones con la policía, con las empresas privadas y públicas, con las escuelas, etc.; c) complementar las acciones de los socios y viceversa; d) estar listos para asumir el liderazgo local; y e) evaluar las acciones.
- Responsabilidades de la Municipalidad de Montreal: Además de la colocación de 1,5 millones de dólares canadienses, vela por: a) la dirección del programa; b) la formación de la plantilla del programa; c) la creación de los instrumentos necesarios para la realización de los proyectos; d) las relaciones públicas; y e) el apoyo técnico.

Estrategias y resultados

- Guía para la seguridad de las mujeres:

- Proyecto inter-estaciones (paradas de autobuses): consiste simplemente en permitir, de noche y a las mujeres que lo soliciten, bajar del autobús entre dos paradas.
- Proyecto “Aquí está usted en buenas manos”: consiste en una colaboración con los comercios, que fungen como actores vigilantes de la seguridad ciudadana.
- Campaña “El Nombre de los hombres contra la violencia: el compromiso de rechazar la violencia de los hombres a las mujeres”: sensibilización sobre la responsabilidad de los hombres en lo que refiere a la violencia contra las mujeres.

La organización del Forum Barcelona

Aspectos generales

- La UNESCO, en su Conferencia General de noviembre de 1997, dio su aprobación a los tres temas que vertebran el Fórum Barcelona 2004: la diversidad cultural, el desarrollo sostenible y las condiciones de la paz.
- Las tres instituciones organizadoras (el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya y la Administración General del Estado) aprobaron por unanimidad, el día 24 de noviembre de 1999, una Agenda de Principios y Valores llamada a convertirse en el código ético que regir a las actividades del Fórum.

Objetivos

- Crear un acontecimiento multicultural, con especial énfasis en las minorías, como expresión del patrimonio cultural de la humanidad.
- Crear un acontecimiento multilingüe que favorezca el acceso de todos a sus contenidos, gracias a la superación de las barreras idiomáticas.
- Aplicar los principios de sostenibilidad a todas sus actividades de diseño, organización y ejecución.
- Promover nuevas alianzas entre sectores diversos (administraciones públicas, empresas y ONG's) para hacer frente a retos comunes y complejos. Da prioridad a todas aquellas iniciativas que sean fruto de un esfuerzo de colaboración entre distintos sectores.

Actores participantes

- Administración General del Estado (Reino de España)
- Generalitat de Catalunya
- Ayuntamiento de Barcelona
- Sector Privado

Resultados

- Desde el 9 de Mayo hasta el 26 de Septiembre de 2004 hubo 30 hectáreas llenas de ideas, diseminadas por parques, calles, auditorios, una zona de baños y un puerto. Una gran superficie para ver y escuchar, experimentar, crear, saborear, aprender y descubrir, para emocionarse pero también para reflexionar.
- Todas las instituciones colaboradoras del Fórum suscribieron una declaración de principios éticos, sociales y medioambientales sobre la base de alguno de los modelos internacionales vigentes.
- Se produjeron documentos de gran impacto en la doctrina jurídica, política, del urbanismo, tales como la Carta de los Derechos Emergentes, que se constituye en una guía para la evolución de la sociedad.

Programa red de recreación “redcreación”. Bogotá

Caracterización del Área Metropolitana de Bogotá: La ciudad está ubicada en una meseta de la Cordillera Oriental de los Andes, a 2.640 metros de altura sobre el nivel del mar, tiene un área total de 1.732 km² y aproximadamente 6,6 millones de habitantes. La ciudad tributa aproximadamente el 50% de los ingresos nacionales y tiene cerca de 100.000 empresas productivas de todos los sectores. El Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, ambos elegidos por voto popular, son los encargados del gobierno de la ciudad. En cada una de las 20 unidades administrativas o localidades en que está dividido el Distrito, hay una junta administradora elegida popularmente que está integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital. Los alcaldes locales son designados por el Alcalde Mayor, de terna enviada por la correspondiente junta administradora¹¹.

*Aspectos generales*¹²

La sociedad bogotana se concientizó sobre la necesidad de generar mecanismos de articulación y espacios “virtuales” de comunicación entre los actores comprometidos con el desarrollo de la recreación en Bogotá, lo que ha motivado la conformación de la Red Distrital de Recreación.

Objetivos

- Generar un Mecanismo de comunicación y articulación de los actores del sector de la Recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en Colombia.
- El reconocimiento tácito del papel de la recreación como bien social.
- Educar para el ocio.

Actores participantes

- Gobierno Nacional (red nacional de recreación)
- Entes del Distrito Metropolitano (Consejo Distrital de Gobierno, Consejo Distrital de Política Social, Comité Distrital de Espacio Público, Consejo Distrital de Cultura)
- Seis alcaldías del área y dos consejos locales.

Resultados

- Se crearon comités sectoriales, uno de los cuales es el de Cultura, Recreación y Deportes.
- También existe el Consejo Distrital de Política Social, que es la instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial para la definición, concertación y evaluación de la política social, orientada a mejorar la calidad de vida en el Distrito Capital.
- El Distrito Capital ha establecido diversas instancias de coordinación intersectorial e institucional

Acuerdo de cooperación de la unión de fuerzas para erradicar el dengue en el Paraná

Caracterización de la Región Metropolitana de Curitiba: La Región Metropolitana está formada por 25 municipios en un área de 13.353,9 Km² con población de 2,51 millones de habitantes. La tasa anual de crecimiento

de la Región Metropolitana es de 4,09% - superior al promedio de 3,26% al año de los demás centros urbanos del país¹³.

*Aspectos generales*¹⁴

- Reparación de enfermedades erradicadas (dengue, fiebre amarilla, entre otras)
- Aumento del gasto en salud
- Altos niveles de contaminación

Objetivos

- Erradicar el riesgo de contagio de las enfermedades dengue y fiebre amarilla urbana.
- Trabajar aunados para sincronizar la recogida y la destinación de los neumáticos (identificados como foco causal del problema), con las demás tareas necesarias para la eliminación del mosquito *Aedes aegypti*, que transmite el dengue y la fiebre amarilla urbana.

Actores participantes

- Gobierno Federal a través de sus ministerios de salud, educación y medio ambiente;
- Gobierno Estadal de Paraná;
- Asociación de los Municipios de Paraná;
- Federación de las Asociaciones Comerciales, Industriales y Agropecuarias del Paraná. (FACIAP).

Acciones

- El Gobernador Roberto Requiao se compromete a pugnar personalmente teniendo por fin convencer al Gobierno Federal a participar del Programa PARANÁ RODANDO LIMPIO;
- Participar, con la FACIAP y los Ayuntamientos municipales, en la organización de la colecta de los neumáticos, ayudando en la movilización de las asociaciones de recogedores de papel y de la comunidad;
- Dar a conocer la campaña de colecta y destrucción de neumáticos inservibles en los medios de comunicación, alertando a la población de la importancia del combate al dengue;

- Designar representantes locales para que participen de los entrenamientos y de las acciones locales;
- Promover fiscalización educativa en los generadores informales e intermediarios de reciclables (chatarreros);
- Monitorización logística a las acciones de la comunidad civil (colectadores, Lions, Rotary, etc);
- Intensificar las acciones de combate al dengue, dirigiendo acciones conjuntas, utilizando la estructura del Programa.

Resultados

- Lanzamiento del Programa CURITIBA RODANDO LIMPIO
- Ningún caso de dengue
- Ante el éxito de la iniciativa integrada a las acciones llevadas a cabo por las Secretarías Municipales de Salud, del Medio Ambiente y de Educación, BS Colway Pneus y Petrobras se implantó, también, en Londrina, Cascavel y Foz del Iguazú, en el Paraná, y en Joinville, en el Estado de Santa Catarina.
- Los neumáticos inservibles que antes permanecían tirados y abandonados en la naturaleza, ahora se están transformando en energía. Gracias a la actuación en cooperación con la empresa Petrobrás, que aceptó el desafío de investigar alternativas para la utilización de los neumáticos, los mismos están siendo transformados en aceite y gas combustible.
- Se reciclan 27 millones de neumáticos de automóvil.

El Caso del área metropolitana de Caracas: Caracterización y Análisis.

El área metropolitana de Caracas tiene una población de 3.189.327 habitantes, ocupa el valle de Caracas y se extiende aun más allá, incluyendo núcleos urbanos que se integran en el área de influencia de la capital como: Carrizal, San Antonio, poblaciones en los Valles del Tuy Medio; en los valles de Guarenas y Guatire y en el Litoral Central; con lo que adquiere elementos caracterizadores de las grandes áreas metropolitanas, integrando una gran extensión, fragmentación del poder y relaciones identitarias de diversa naturaleza que vinculan a la ciudad. En esta vasta área

coinciden distintos centros de poder político, a saber: El gobierno nacional, el de los gobiernos de 5 municipios (Libertador, Baruta, Sucre, Chacao y el Hatillo) y el gobierno de la Alcaldía Mayor. Esto genera problemas adicionales, a los típicos asuntos de las grandes ciudades, en términos de gobierno, gobernabilidad y fragmentación que inciden en la eficiencia en la prestación de servicios, en el mantenimiento de la ciudad como espacio vital y en el mantenimiento de la cohesión social.

Delfino (2001) sostiene que la configuración política del área metropolitana de Caracas que se deriva del diseño de la constitución de 1999 “...no adecua espacialmente la ciudad a la capital ni tiene en cuenta el área metropolitana que se ha ido conformando alrededor de Caracas, añadiendo uno nuevo que enmarañaba aún más la gobernabilidad del área al sobreponer al espacio ocupado por los cinco municipios una entidad a la que denominan Distrito Metropolitano que, a más de no coincidir con la real área metropolitana de la metrópoli, no tiene claro cual es la esencia de un Distrito Metropolitano, ni las razones que abonan para su creación, así como las funciones que debe cumplir que justifiquen su creación”.

La citada autora profundiza en esta afirmación al señalar que el esquema de gobierno del área capital, lejos de armonizarse se ve complicado con la incorporación de un gobierno adicional, que fragmenta aún más el poder, como es el del Distrito Metropolitano, regulado por la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (LEDIMCA) sancionada el 28 de enero del año 2000 y publicada en la Gaceta Oficial N° 36.906 del 8 de marzo del mismo año. A su juicio la solución vendrá a facilitarse con la creación de un ámbito de gobierno metropolitano que hubiese dado a la ciudad extendida a lo largo del valle mayor la posibilidad de ser tratada integralmente, de afrontar los problemas que son comunes en toda ella, de hallar las soluciones pertinentes y desarrollarlas equitativamente contando con una óptica de conjunto. La fragmentación institucional es aún mayor que la que se derivaba de la Constitución de 1961 y las relaciones entre las distintas autoridades están lejos de ser armónicas.

Municipio	Población	Índice de Desarrollo Humano (en base a 1)
El Hatillo	59.645	0,856 (alto)
Baruta	312.855	0,859 (alto)
Chacao	72.438	0,870 (alto)
Sucre	768.926	0,787 (mediano a alto)
Libertador	1.975.463	0,792 (mediano a alto)

Fuente: El Nacional, 31 de octubre de 2004. Páginas B18 y B19.

Retos del Distrito Metropolitana de Caracas

Varios de los elementos característicos y problemas de las áreas metropolitanas están presentes en el caso de Caracas. El centralismo y desarrollo asimétrico del país promovieron procesos de migración internos que determinaron el crecimiento espontáneo de Caracas sin atención a ordenamientos urbanos, viabilidad de servicios básicos e infraestructuras de transporte; de tal manera que la capital se ha convertido en una metrópolis caótica, llena de contrastes entre importantes desarrollos habitacionales, empresariales y comerciales frente a la proliferación de ranchos, indigencia, economía sumergida y pérdida del patrimonio cultural y arquitectónico de la ciudad. Como ya adelantamos en la descripción previa, el diseño legal es confuso, determinado entre otras normas por la Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de Caracas, la Ley de Transferencia del Distrito Federal al Distrito Metropolitano y la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Además, en este marco existen importantes diferencias políticas de sus gestores, que fueron aún más graves en la legislatura anterior y ahora están atenuadas pero no solventadas (2005) y representan un problema serio para el cumplimiento de los objetivos básicos del sector público. Otro elemento es que existe gran diversidad en las posibilidades financieras de cada entidad político-territorial.

En definitiva, en el Distrito Metropolitano de Caracas, no hay condiciones favorables para la coordinación y armonización de las políticas públicas, de hecho las experiencias de coordinación son muy escasas, lo que condiciona el éxito de la aplicación de las mismas. Las actuaciones independientes de cada entidad que conforma el Distrito Metropolitano, han dado como resultado la fragmentación de la ciudad y poco alcance de sus resultados. Es menester entonces, como un primer paso, encontrar espacios para la negociación y la resolución conjunta de los grandes problemas comunes a todos, antes esbozados. Así pues, la realización de actividades que promuevan el intercambio entre funcionarios y políticos de las distintas demarcaciones está plenamente justificada¹⁵.

Conclusiones

Se puede afirmar que las áreas metropolitanas constituyen espacios políticos de gran complejidad, con dinámicas de poder singulares, determinadas por variados actores institucionales de distintos niveles de gobierno con espacios de decisión y actuación en materias comunes, que interactúan, en este caso, en un ámbito local.

Estamos hablando de una de las formas que adopta la ciudad moderna cuya definición requiere de diversas perspectivas: sociológica, cultura, ecológica y política, para ser comprendida. Se caracteriza por: la fragmentación institucional y administrativa, necesidad de un cuidadoso diseño institucional que potencie el intercambio, minimice los conflictos por las distintas legitimidades de sus centros de poder, evite la politiquería y dote de los recursos suficientes a todas las entidades que forman parte.

Las ramificaciones administrativas del sector público deben contribuir a la eficiencia de su actuación, son un medio o instrumento que no puede pervertirse. El sector público es una unidad en la que todos deben compartir los objetivos superiores. Nuestra propuesta gira en torno a la necesidad de gestión intergubernamental, para establecer coordinación, sin comprometer la autonomía e identidad de cada gobierno, sin que se entienda como debilidad los posibles acuerdos, so pena de generar problemas de ingobernabilidad, caos, autoritarismo, duplicidades de gasto y ausencias en la prestación de los servicios. Esto requiere, como una de las condiciones, de un marco jurídico claro, coherente y válido para todos: gobernantes, funcionarios y ciudadanos.

Diversas experiencias internacionales demuestran que es posible encontrar soluciones inteligentes que incorporan el aporte de todos los responsables para superar los complejos problemas de la realidad metropolitana: seguridad, recreación, promoción cultural, salud y ecología son algunas de las muchas posibilidades de logros dentro del sector público. Este trabajo buscó los aspectos teóricos y empíricos relativos a las áreas metropolitanas para tratar el caso de Caracas. Se trata de una invitación a gobernantes y ciudadanos a probar la propuesta presentada para buscar soluciones concertadas que nos permitan soñar de nuevo con una Caracas más humana y que esté a la altura de las grandes metrópolis.

Notas

- 1 Este artículo forma parte del proyecto “Taller de Integración de las Alcaldías del Área Metropolitana de Caracas que se inserta en el Programa de Valores Democráticos, Negociación y convivencia Pacífica para los Gobernantes del Distrito Metropolitano de Caracas” organizado por el CIEPROL y el programa VICC – USAID, del que fuimos corresponsables.
- 2 La Red URBAL se propone multiplicar los intercambios de conocimientos, de experiencias y de técnicas entre ciudades latinoamericanas y europeas sobre la temática del “Control y Gestión de la Urbanización.” Para mayor información se pueden consultar en línea tanto el documento base para la discusión en <http://www.buenosaires2010.org.ar/foros/areametro/biblioteca/informe%20Barcelona.doc.pdf> como una de las páginas de la Red <http://www.urbalvictoria.gob.mx>
- 3 Tan importante es el reconocimiento de problemas y características propias de áreas metropolitanas que es común encontrar iniciativas para el análisis y comprensión del mismo, como la creación por parte de la Comisión Europea dirigido al conjunto de ciudades, aglomeraciones y regiones de la Unión Europea y de América Latina, de la RED URBAL en 1995. El Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, financiado por intermedio de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco del Convenio No 778/OC-PN sobre Cooperación Técnica Reembolsable para la elaboración de un Programa de Estudios para el Desarrollo de la Región Interoceánica, que fue suscrito con el Gobierno de Panamá el 20 de diciembre de 1993.
- 4 Hacemos una distinción entre los primeros economistas que hicieron valiosos aportes en materia de federalismo (Charles Tiebout, James Buchanan, Richard Musgrave, Mancur Olson y Wallace Oates) de los autores más recientes (Casahuga, Melguizo, Pauly, Tresh y aquellos quienes están impulsando las teorías de desarrollo endógeno). La diferencia entre ambas perspectivas estriba en que los autores ortodoxos consideraban que el papel fundamental de los gobiernos territoriales (estados y municipios) debía ser la asignación de bienes y servicios básicos en base a consideraciones espaciales de eficiencia; mientras que los segundos reivindican el desempeño de los gobiernos territoriales como redistribuidores de la renta y como promotores del desarrollo y crecimiento económico. Para ampliar ver Rangel (2003: 33).

- 5 Sobre este tópico particular ha significado una gran contribución los trabajos de Spahn (1977), Mathews (1986), Musgrave (1995), Monasterio y Suárez (1996), Oates (1999) y Rangel (2003).
- 6 El incremento de la deuda en los presupuestos públicos de muchos países es un indicador de insuficiencia financiera, por las razones que sean, tema que nos objeto de análisis en el presente trabajo.
- 7 Según Albi et al (2000:240) la eficiencia productiva del gasto público analiza si el sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene o si, más allá de esto, está utilizando la mejor combinación posible a los precios vigentes en el mercado.
- 8 Para ampliar esta información ver: AGRANOFF. (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en La nueva Administración Pública Alianza Editorial, Madrid. Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Christi. (2003) Importancia de las relaciones *intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal*, en Revista Provincia. N° 10, enero-diciembre. CIERPOL-ULA. Mérida. MASCAREÑO, Carlos y DEL ROSARIO, Elia (2002) "Las relaciones...en Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina" Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- 9 Información tomada de la dirección electrónica <http://www.tecnociencia.es/mediawiki/index.php/Montreal>
- 10 El resto de la referencia sobre el caso Tandem Montreal fue tomado de la dirección electrónica: www.secyt.gov.ar/Planplur4/violencia_preencion.htm
- 11 Información tomada de la dirección electrónica : <http://www.bogota.gov.co/bogota/> y www.bogotaturismo.gov.co/ciudad/geografia/index.php
- 12 La información que a continuación se presenta fue tomada de la página: <http://www.redcreacion.org/reddistrital/>
- 13 Información tomada de la dirección electrónica: www.futuramaimoveis.com.br/espanhol/curitiba.html
- 14 Información tomada de la dirección electrónica: <http://www.paranarodandolimpo.com.br/espanol/recom.htm>
- 15 En base a la experiencia de los talleres anteriores para las áreas metropolitanas de Mérida, Valera - Trujillo y Barcelona – Puerto La Cruz y dada la complejidad de la realidad caraqueña se promovió el Taller de Integración de las Alcaldes del Área Metropolitana de Caracas como un intento de promover espacios de encuentro.

Referencias Bibliográficas

- ALBI E., *et al.* 2000. "Economía Pública". Vol. I Ariel Economía, Barcelona.
- ALCÁNTARA, Manuel. 1995. "Gobernabilidad, Crisis y Cambio" Fondo de Cultura Económica. México.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 1999. "Curso de Ciencia de la Administración", 4ª ed. Vol. 1. Editorial Tecnos. Madrid.
- BRUGUÉ Quin y GOMÁ Ricard (Coordinadores). 1998. "Gobiernos Locales y Políticas locales" Ariel, Barcelona
- BUCHANAN, James. 1979 "Política without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications" en IHS Journal, Zeitschrift des instituts für höhere studien, 3, págs.
- CASTELLS, Manuel. 2000. "La Era de la Información" Vol. 2 Alianza Editorial Madrid.
- DELFINO, María De Los Ángeles. 2001. "La Gobernabilidad de Caracas Capital y El Distrito Metropolitano" Revista Urbana Vol. 6, No 29 Caracas.
- GARNICA, Herculio (2004) "Una ciudad fragmentada aguarda por la concertación" artículo publicado en El Nacional, cuerpo B, Pág. 18 y 19. Domingo 31 de octubre.
- GONZÁLEZ, Fortunato. 2005. "El Derecho a la Ciudad" Ponencia dictada en las II Jornadas sobre Derecho Administrativo, 25 y 26 de febrero de 2005. Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal.
- GRIMALDO, Jaime y RANGEL, Christi. 2003. "Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal" en revista Provincia, editada por CIEPROL-VICC. N° 10, enero-diciembre.
- NORTH, Douglas. 1995. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico" Fondo de Cultura Económica, México.
- PROGRAMA PARANÁ RODANDO LIMPIO "Presentación del Proyecto" [en línea] <http://www.paranarodandolimpo.com.br/espanol/main.php> [consulta: 8/10/04]
- TORRES, Gerver. 2001. "Un Sueño para Venezuela" Banco Venezolano de Crédito. Caracas.
- RANGEL, Christi. 2003. "Economía Pública Multijurisdiccional" Consejo Económico y Social, Madrid.