



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

Paiva, Antonio

Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano  
EURE, vol. XXVII, núm. 81, setiembre, 2001, p. 0

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608103>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano

Antonio Paiva<sup>1</sup>

### Abstract

*Within the constitutional changes in course in Venezuela (1998-2000), there have been important changes in the institutional framework of the government of the capital city of Caracas. The 'Metropolitan District' is a new legal and formal addition as an intermediate level of government. In this paper the reasons and antecedents are presented, going through the coordination arrangements practised in the period 1989-1999. Finally, an evaluation is made of the qualitative contribution of the 'metropolitan mayor office' adds to urban management in Caracas. It is concluded that the problems of metropolitan coordination are not yet solved, and that the Metropolitan District is –until now, a new hierarchy that brings little coordination capacity–. It is more an instrument in the intergovernmental struggle to gain political power in the city.*

**Key Word:** Metropolitan Government, Urban Management,  
Caracas, Latin-America

### Resumen

A raíz de los cambios constitucionales en Venezuela (1998-2000), ha habido también cambios en la configuración institucional del gobierno de la ciudad de Caracas, capital del país. Destaca el surgimiento legal y formal de un ‘distrito metropolitano’ como nivel intermedio de gobierno. En el ensayo se presentan las razones y antecedentes de esta nueva figura institucional, pasando por las formas de coordinación que surgieron en el período 1989-1999. Finalmente se evalúa la contribución cualitativa que la ‘alcaldía metropolitana’ agrega a la gestión urbana. Se concluye que los problemas de coordinación metropolitana aún no han sido resueltos y que el Distrito Metropolitano es, hasta el momento, una nueva jerarquía que agrega poca capacidad para coordinar y se alinea más bien dentro del contexto de la lucha intergubernamental por el poder en la ciudad.

**Palabras Clave:** gobierno metropolitano, gestión urbana, Caracas,  
America Latina

Caracas estrena un gobierno de escala metropolitana, ¿Es éste un ejemplo de avance institucional? ¿Se ha encontrado al elusivo gobierno metropolitano recomendado por los expertos? En este artículo se intenta revisar estas preguntas, como una manera de someter al análisis las limitaciones y alcances del Distrito Metropolitano de Caracas y ubicar esta propuesta dentro del debate metropolitano.

El análisis se presenta entonces como una revisión de la adecuación de la forma de gobierno propuesta (la escala política) a los requisitos técnicos de la gestión metropolitana (la escala técnica). Es decir, revisar si las funciones públicas típicas del nivel metropolitano son efectivamente incluidas en la nueva estructura de gobierno.

Además de esta comprobación técnica, se analiza también la manera como el Distrito Metropolitano construye sus formas de coordinación con otras instancias de gobierno (central, regional y local) y principalmente, si estos modos de coordinación continúan, están basados u omiten las iniciativas de acción metropolitana ya presentes en Caracas. Este análisis indicará el carácter y calidad del cambio institucional en función de sus posibilidades de incorporar innovación, experiencias y rectificaciones.

El texto se estructura de la siguiente forma: en primer lugar se presenta el contexto global y latinoamericano del debate metropolitano. Luego se presentan tres secciones de análisis, la primera describe la trayectoria del gobierno de la ciudad de Caracas, enfatizando los momentos de descentralización, fragmentación y crisis. La segunda parte revisa las iniciativas de acción metropolitana. Luego se presenta y evalúa la nueva estructura de gobierno metropolitano. Finalmente, en las conclusiones se destacan los aciertos y problemas de esta nueva estructura de gobierno metropolitano y su relación con el trayecto institucional.

## 2. El contexto global y latinoamericano

Las ciudades latinoamericanas se convierten en ciudades metropolitanas. En el contexto de reforma del Estado y liberalización económica, las ciudades son

llamadas a ocupar un lugar preponderante en los sistemas urbanos y económicos de los países, tanto a nivel nacional como a nivel transnacional.

La dimensión global de la ciudad, es decir, su importancia como nodo de conexión y articulación a los procesos económicos globales, ha sido ampliamente descrita y aceptada como una dimensión inevitable e importante de las ciudades. [Friedmann \(1986\)](#) indica algunas ciudades latinoamericanas en sus escritos, los cuales han sido de gran influencia para iniciar y dar referencia al debate sobre las ciudades globales. Otros autores apuntan también a esta nueva dimensión y reconocen los vínculos y relaciones de ciudades como Santiago de Chile ([Daher, 1996](#)), Buenos Aires, São Paulo, Ciudad de México ([Iracheta, 1995 y 1997](#)), Bogotá ([Mohan, 1994](#)), Monterrey ([Garza, 1995; García, 1998](#)) o Caracas ([Negrón, 1996](#)) como participantes de los fenómenos de la ciudad global y por lo tanto también dentro de la clasificación de ciudades globales, aunque sea en los niveles secundarios o sub-continentales previstos por autores como [Gilbert \(1994\)](#), [Friedmann \(1986\)](#), [Sassen \(1994\)](#) o [Taylor \(1997\)](#).

Por otro lado, las ciudades latinoamericanas han experimentado una transformación en su forma de gobierno. El proceso de reforma del Estado, uno de cuyos componentes más conspicuos es el de la descentralización del Estado, ha tenido como escenario principal al municipio, donde la representatividad política o la identificación de lo público ha sido llevada más cerca del ciudadano y las comunidades (bajo el principio de proximidad o *subsidiarity*), un proceso que se desarrolla paralelo (al menos en el discurso) con la devolución de la administración de los servicios públicos al nivel local y regional. En una región donde la población es predominantemente urbana, estos procesos políticos tienen incidencia directa en las ciudades, se puede afirmar que la descentralización ha abierto el camino para la municipalización del gobierno, pero fundamentalmente ha propiciado el cambio de los gobiernos urbanos.

Los aspectos espaciales y territoriales de esta situación se manifiestan llenos de contradicciones. La reterritorialización toma formas inéditas y los problemas

de escala metropolitana tienden a agudizarse, mientras la independencia y autonomía siguen siendo puntos de honor de las municipalidades. El afianzamiento de los nuevos gobiernos locales ante el gobierno central, se realiza a costa de la coordinación metropolitana o formas de gobierno de escala metropolitana. El gobierno urbano sigue siendo un problema de jerarquías. La fragmentación del gobierno urbano en ciudades como Ciudad de México, Monterrey, Caracas, São Paulo, Buenos Aires, resulta paradójica en cuanto los problemas mayores de las ciudades corresponden a la escala metropolitana, y así son percibidos por muchos de los actores del gobierno de la ciudad, pero la plataforma de acción institucional se mantiene dispersa.

Es en este contexto que se presenta el desarrollo institucional de Caracas, la capital de Venezuela, donde recién se implementa una forma de gobierno metropolitano, como un caso ejemplar de las contradicciones inherentes a la evolución de la gestión urbana.

### 3. El gobierno de la ciudad

Caracas, siendo la capital de Venezuela, es la ciudad primaria del sistema nacional. Al igual que otras capitales latinoamericanas, el desarrollo histórico del sistema de ocupación territorial ha privilegiado la concentración y la centralización ([Negrón, 1996](#)). Las políticas explícitas de desconcentración de las grandes ciudades y de redistribución territorial predominantes en la acción de los gobiernos de los últimos cincuenta años han fracasado estrepitosamente. Solo recientemente se observa un desaceleramiento en el crecimiento de las grandes ciudades, que se atribuye más bien al proceso de metropolitanización que al resultado de las políticas de crecimiento armónico territorial ([Gilbert, 1994](#)).

El territorio de Caracas se estima en 200 Km<sup>2</sup>, con cerca de 2 millones de habitantes sólo en el Área Metropolitana ([Cuadro 1](#)), lo cual representa el 20% de la población del país. La mancha urbana abarca al Distrito Capital (Distrito Capital antes de 1999), una parte importante del Estado Miranda y se extiende

a través del corredor a través de la cordillera de la costa hacia la ciudad portuaria de La Guaira y el Estado Vargas.



**Cuadro 1.** Territorio y población de los municipios de Caracas

Entidad Federal	Municipio	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Número de habitantes (miles)
Distrito Capital	Libertador	75.0	1823.2
Miranda	Chacao	7.5	66.9
	Sucre (Petare)	22.5	500.9
	Baruta	45.0	294.9
	El Hatillo	50.0	45.8
Total		200.0	2,731.7

Fuente: Oficina Central de Estadística e Informática (1993). *El Censo 90 en el Distrito Federal; El Censo 90 en Miranda*.

El marco institucional del gobierno de Caracas es el más complicado de todo el país y en él actúan simultáneamente los niveles de gobierno central, regional y municipal. 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. Igualmente, la persistencia del municipio como institución básica de gobierno local es importante, aun cuando su independencia y resurgimiento sea un fenómeno reciente.

En la actualidad, la gestión urbana es ejercida por 5 municipios, 2 gobiernos regionales y las empresas públicas y privadas que participan en el suministro de servicios urbanos cuyo territorio de acción es el área metropolitana.

### *3.1. Descentralización*

La crisis política de finales de los ochenta, simultánea o intrínseca al agotamiento del modelo económico establecido hasta la fecha, en el cual se fundamentaban las estrategias de desarrollo, abrió el camino para reformas profundas en la estructura del Estado ([De la Cruz, 1995; Jungemann, 1996](#)). No solamente se dio un cambio en el modelo de desarrollo a seguir por el país, sino que también se estimuló la reforma del Estado hacia formas descentralizadas de gobierno, con mayor participación democrática. En Venezuela el compromiso con la reforma data del gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989), pero su impulso fundamental ocurrió durante el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1992), quien inició un programa de transformación económica y política llamado "el gran viraje" de tono principalmente neoliberal. El inmediato y profundo *shock* que la implementación de las medidas de apertura económica generó en Venezuela, fue detonante de los sucesos de protesta civil del 27-28 de febrero de 1989 llamados 'El Caracazo'. Entre las reacciones posteriores del gobierno y del estamento político venezolano, se propuso acelerar las reformas políticas paralelas al cambio económico, lo cual se tradujo en una pronta Ley de Descentralización, un nuevo Régimen Municipal y la subsiguiente llamada a elecciones para gobernadores y alcaldes a finales de 1989.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal -LORM- ([Congreso de la República de Venezuela, 1989](#)) estableció al ayuntamiento como el punto importante para la articulación entre el gobierno y sus ciudadanos, comunidades y grupos. El municipio se transformó en portador y receptor de las ideologías de la descentralización y la reforma, tales como el *public choice*, la reinvenCIÓN del gobierno, el principio de proximidad (*subsidiarity*), la responsabilidad implícita y explícita de la visibilidad del gobierno (*accountability*), etc. Aun así, la operación de reforma y descentralización ha sido vista como incompleta, solo pertinente a

resolver el problema de representatividad que socavaba en ese entonces las bases del sistema político, como indica Jungemann (1996: 84): "Hasta ahora, la política de descentralización no ha corrido paralela a una propuesta económica de reestructuración con un impacto claro a nivel regional. Se trata, en primer lugar, de un ajuste institucional de un sistema político en crisis". El aspecto funcional de la descentralización, es decir, la asignación de los recursos fiscales y el establecimiento de la capacidad técnica e institucional de los entes descentralizados para asumir sus atribuciones, fue menos importante y tuvo menos énfasis político.

Las consecuencias son todavía palpables: se mejoró la representatividad, pero la prestación de servicios urbanos a las comunidades sufrió un retroceso o estancamiento. Los problemas principales han sido:

- La transferencia de responsabilidades de los entes centralizados a los entes descentralizados. Que abarca las tensiones de pérdida de poder, dispersión del personal capacitado, interrupción de los procesos administrativos, etc.
- La transferencia de recursos. Lo cual ha sido el tema principal de la tensión entre los gobiernos sub-nacionales (Estados y municipios) y el gobierno nacional.
- La ausencia de mecanismos de coordinación horizontal. La proliferación de nuevas entidades de gobierno, nuevas instituciones y agencias, no es acompañada de mecanismos para impedir la dispersión para optimizar esfuerzos en áreas comunes.

En resumen, el municipio fue redescubierto y convertido en estandarte de la reforma política, pero las dificultades intrínsecas de la transición institucional y la transferencia de responsabilidades fueron menos importantes en el desarrollo del proceso de descentralización, prestán-dosele poca o ninguna atención.

### *3.2. Fragmentación*

Una de las consecuencias inmediatas de la manera como se estructuró el proceso, fue la fragmentación y proliferación de municipios. En el área metropolitana de Caracas, se pasó de tres a seis municipios en el lapso de tres años (1989-1992). Se ha argumentado que la proliferación de municipios es consecuencia de las facilidades para la creación de nuevas entidades que permitió la LORM, en la cual prevalecen los criterios demográficos (número de habitantes de una comunidad) y políticos (un número mínimo de firmas), sobre los económicos, funcionales o culturales. La fragmentación municipal en Caracas es, en algunos casos, consecuente con el espíritu de la ley cuando aparecen municipios (Baruta, El Hatillo) que coinciden con comunidades y áreas que estaban subrepresentadas en los grandes municipios pre-reforma (Sucre y Libertador), pero pierde justificación en la aparición del municipio Chacao, cuya población y área lucen desproporcionadamente pequeñas.



La aparición de nuevos municipios exacerba los problemas de transferencia de responsabilidades y de coordinación al generar tensiones inmediatas entre los municipios sujetos a subdivisión y los municipios resultantes. También es preocupante ver que los acuerdos o arreglos intermunicipales de alcance metropolitano pierden cohesión y desaparecen como consecuencia de la

mitosis municipal. En todo caso, este fue el panorama en los primeros años después de la entrada en vigencia de la LORM, durante los cuales los acuerdos para la continuación de la Oficina Metropolitana de Planeación Urbana (OMPU) y el acuerdo intergubernamental (municipios, Estados, Distrito Federal y Guardia Nacional) que sustentaba la Policía Metropolitana fueron desmantelados.

Los municipios entraron en un período de afirmación caracterizado por el intento de asumir todas las atribuciones establecidas en la ley. El reclamo por la transferencia de funciones y recursos al gobierno central se convirtió en la bandera bajo la cual el peso político de los municipios se consolidó. La buena prestación de los servicios transferidos se convierte en el punto de partida de la nueva relación entre los ciudadanos y su ayuntamiento. Obviamente, el retraso en las transferencias por parte del gobierno central, o las alcabalas (tales como la obligación de presentar proyectos para la aprobación y liberación de fondos, requerimientos burocráticos adicionales, vincular los fondos a la coparticipación de los gobiernos regionales) que los gobiernos regionales pueden instalar para controlar las transferencias hacia los gobiernos locales, juegan un papel importante cuando las posiciones y colores políticos de las autoridades involucradas no son los mismos. Hay que agregar que la configuración política de los gobiernos municipales del área metropolitana de Caracas ha sido, desde el momento de las primeras elecciones municipales en 1989, predominantemente de oposición al gobierno central.

**Cuadro 2.** Configuración de partidos políticos en los municipios del AMC.

Gobierno	1989	1992	1995	2000
Central	Acción Democrática (AD)	AD	Convergencia	Movimiento V República (MVR)
Libertador	AD	Causa R	AD	MVR
Sucre (Petare)	COPEI	COPEI	COPEI	MVR-MAS
Baruta Chacao (a partir de 1992)	Independiente	COPEI Independiente + AD, COPEI	AD Independiente	MVR Independiente

Pero el período de afianzamiento de los municipios metropolitanos produjo un fenómeno interesante de convergencia. La posibilidad de reelección de las

autoridades implicó mayor compromiso con la oferta política: los alcaldes que aspiran a la reelección se interesan en presentar una obra o gestión de gobierno que sea valorada como positiva. Los elementos de la gestión municipal que son de carácter meramente local no implican necesidad de alianza o trabajo coordinado, pero el perfil de los problemas fundamentales percibidos por los ciudadanos (seguridad, transporte, congestión vial, suministro de agua) se dibuja cada vez más con los rasgos de la escala metropolitana, lo cual llama a estrategias distintas a las de la acción aislada.

### *3.3. Crisis*

En poco tiempo se hizo evidente para los alcaldes de la metrópoli que los problemas de suministro de agua potable, transporte público, seguridad, la recolección y disposición de desechos sólidos y prevención de catástrofes tenían una escala mayor que aquella de sus jurisdicciones. Es decir, la escala metropolitana aparecía en la agenda. La necesidad de compromisos y arreglos sobre estos temas acercó a los alcaldes, al igual que su otro problema común: agilizar la transferencia de recursos del gobierno central.

Los problemas de escala metropolitana movilizaron a los actores del gobierno urbano a la búsqueda de arreglos que permitieran su solución. Aparentemente el proceso de descentralización y municipalización estaba en capacidad de generar su propia corrección de rumbo.

Ya para 1992, antes de las segundas elecciones municipales, el alcalde de Libertador impulsaba al ‘Plan Estratégico’ como una salida a los problemas metropolitanos y buscaba apoyo entre sus colegas alcaldes. Este mismo motivó la creación del Consejo de Gobiernos Metropolitanos en 1994, luego que los acercamientos entre alcaldes y técnicos iniciados a partir de las elecciones de 1992 se formalizaron. De igual forma, entre las primeras acciones exitosas de los alcaldes elegidos en 1989 estuvo la creación de cuerpos policiales locales –las llamadas ‘policías municipales’– pero ya para 1992 la fragmentación y descoordinación había provocado arreglos de cooperación. Paradójicamente, las policías municipales surgieron como

contrapartida a la ineficiencia de la Policía Metropolitana, un cuerpo creado bajo acuerdo entre el Distrito Federal, el Estado Miranda y la Guardia Nacional en 1969 para operar en la 'zona metropolitana de Caracas'. Si en primera instancia los gobiernos locales buscaron soluciones parciales al problema y desconocieron el acuerdo original, al cabo de unos años buscaban nuevamente coordinación a nivel metropolitano.

#### **4. Antecedentes a la Alcaldía Metropolitana**

En los párrafos siguientes se presentan las tres formas principales de acción metropolitana potenciales y activas en Caracas anteriores 1999, fecha en la cual entra en vigencia una nueva Constitución y se comenzó a esbozar una nueva estructura de gobierno para Caracas. Estas formas antecedentes son: las previsiones de la LORM, el Consejo Metropolitano de Gobierno y el Plan Estratégico de Caracas.

##### *4.1. El Distrito Metropolitano y las Mancomunidades de Servicios*

Las primeras referencias sobre la administración metropolitana en Caracas vienen incluidas en la LORM: el distrito metropolitano y las mancomunidades de servicios.

El distrito metropolitano previsto en la ley (LORM, Art. 115) apenas difiere en la asignación de atribuciones a las de los municipios. Es básicamente una institución paralela y redundante a la del municipio. Su estructura fiscal es también débil, al sostenerse a partir de una porción importante de las transferencias que reciben los municipios del gobierno central (De la Cruz, 1994). El distrito metropolitano recibiría entonces el 10% del situado constitucional que recibe cada municipio. El situado constitucional es la transferencia más importante para los municipios, cuya fórmula distribuye los ingresos del Estado entre Estados y municipios de la siguiente manera: 50% del situado se reparte equitativamente entre los Estados, 50% en proporción a su población, consecuentemente, dentro de los Estados, el situado se reparte en igual proporción entre los municipios -Constituciones de 1961 ([Congreso de la República de Venezuela, 1961](#)) y 1999 ([Asamblea Nacional Constituyente, 1999](#)).

[1999](#)); LORM, 1989). Para el distrito metropolitano, la capacidad de generar ingresos a partir de impuestos es limitada, pero sobre todo está en competencia con la de los niveles central y municipal. Otro punto álgido es el del jefe de gobierno: ¿es un alcalde metropolitano un igual entre pares, un subordinado o un superior a los alcaldes de la ciudad?

Estas deficiencias parecen insalvables cuando se observa que los mayores esfuerzos de las municipalidades son los de asegurar e incrementar las transferencias fiscales y construir, a través de la gestión municipal, un capital político aprovechable por el jefe de gobierno municipal.

Pero las deficiencias estructurales del distrito metropolitano se encontraban en la ley. En primer lugar el título estaba desactivado *a priori* en el texto de la ley, pues el legislador pospuso disposiciones transitorias a la LORM, y se reservó introducir y ampliar la figura del distrito metropolitano para otra ocasión (LORM, Art. 115), lo cual implicaba que en primera instancia era necesaria la existencia de consenso y momento político a nivel del congreso nacional para activar al distrito metropolitano. En segundo lugar, la imposibilidad legal de crear distritos metropolitanos entre municipios de diferentes Estados complicaba aún más la aplicación de la ley en Caracas, cuya mancha urbana se extiende entre el Distrito Federal y los Estados Miranda y Vargas. Sólo una reforma constitucional, modificando la división territorial, solucionaba este *impasse*. Sí en primera instancia se necesitaba consenso para activar el título referente al distrito metropolitano en la Ley de régimen municipal, para hacerlo efectivo en Caracas hacía falta consenso para una moción más ambiciosa: ¡reformar la Constitución!

La ley prevé también la figura de la mancomunidad de servicios (LORM, Art. 113), para propiciar que dos o más municipios conurbados unieran fuerzas para la prestación de uno o varios de los servicios públicos de los cuales son responsables. La figura de la mancomunidad intenta aprovechar, evidentemente, economías de escala. En Caracas, las mancomunidades se convirtieron en la fórmula inmediata para resolver problemas cuya escala desbordaba a los municipios. Surgió así la mancomunidad de servicios

metropolitanos, la figura bajo la cual se contrata el servicio de recolección y tratamiento de desechos sólidos para todos los municipios del valle central. Se intentó ampliar la labor de la mancomunidad hacia otros servicios, tales como el transporte público o el suministro de agua potable, pero fue infructuoso.

El transporte público se gestiona aún, con la excepción del sistema subterráneo (Metro de Caracas), en forma fragmentada. Cada municipio maneja la asignación de rutas y tarifas, tratando de controlar una oferta proveniente de cooperativas de transporte y empresas privadas, un sector con fuerzas sindicales y gremiales muy poderosas, además de ser un sindicato 'metropolitano' en oposición a su interlocutores municipales. Los resultados del proceso de gerencia de rutas y tarifas en el municipio Libertador, el cual supervisa la mayoría de las rutas en la ciudad, se convierte en la referencia para los otros municipios. La carga política y técnica está así en desequilibrio, donde el municipio Libertador ejecuta una función metropolitana con capacidad local. El principal propulsor de la mancomunidad de transporte ha sido, lógicamente, el municipio Libertador, pero no ha obtenido el *momentum* necesario, o el interés concurrente de los demás municipios metropolitanos.

En el caso del suministro de agua potable, la empresa pública descentralizada HIDROCAPITAL tiene problemas similares a los del municipio Libertador. La prestación del servicio exige el manejo de una escala metropolitana, desde el punto de vista técnico, financiero y ecológico, pero su contraparte son los distintos municipios de la ciudad actuando independientemente. La creación de una mancomunidad es vista como una oportunidad para mejorar el servicio y también para tener acceso a la asistencia de los organismos multilaterales para apuntalar la inversión y mantenimiento.

Aun dentro del relativo éxito de la mancomunidad para ocuparse de los desechos sólidos, los municipios 'foráneos' al valle central no estaban incluidos, aun cuando el destino final de los desechos sólidos está localizado en estos municipios periféricos de la zona metropolitana. Obviamente, este sistema excluyente produjo conflictos entre unos y otros grupos de municipios,

pero oportunamente se llegó a acuerdos que resolvieron la situación y ajustaron la mancomunidad a su escala adecuada.

#### *4.2. El Consejo Metropolitano*

Más allá de las figuras disponibles en el marco legal, la magnitud de los problemas metropolitanos y la coincidencia en las disputas con el gobierno central, hizo que los alcaldes de la ciudad propusieran y activaran una figura nueva de coordinación: el Consejo Metropolitano de Gobiernos.

El consejo se estableció en 1994, como una asociación libre de varios alcaldes del área metropolitana (Libertador, Chacao, Baruta, Sucre, Hatillo) para mejorar el intercambio de información y principalmente para formar un bloque unitario para negociaciones y reclamos al gobierno central.

El consejo es básicamente un arreglo informal, sin sede o reglamento propio, de carácter voluntario y sin continuidad institucional, es decir, no hay garantías que al cambio de autoridades en algún municipio, la participación de ese municipio en el consejo se mantenga. El consejo tiene presidencia y sede itinerante entre los municipios participantes cada seis meses y sus reuniones son esporádicas (en algún momento fueron cada dos semanas). La extensión de las reuniones e intercambio a los llamados consejos técnicos (los cuales incluían a los jefes de departamento de funciones como planeación, ambiente, transporte, etc.) no generó mucho impacto en cuanto a políticas coordinadas, pero estableció un mecanismo de comunicación e intercambio importante.

El elemento aglutinador del consejo de gobierno fue el de defender los intereses de las autoridades municipales en la asignación y agilización de transferencias fiscales por parte del gobierno central. También lo fue la necesidad de hacer un frente común para afianzar la asunción de atribuciones por parte de los gobiernos locales que fueron en primera instancia desautorizadas o retrasadas por el gobierno central, como en el caso de la policía municipal o la autonomía en la fijación de impuestos.

El carácter informal, transitorio, voluntario y personalista del consejo de gobierno ha evitado que tenga una trayectoria positiva en relación a los problemas de una escala supramunicipal. Siendo una instancia de intercambio y apoyo que se aproxima a la escala metropolitana, por lo menos en cuanto a la cobertura territorial de las instituciones que lo conforman, no ha trascendido en arreglos institucionales que influyan en la prestación de servicios públicos. El funcionamiento del consejo desde 1992, no ha sido más que el reflejo de la voluntad metropolitana de sus miembros, es decir, una voluntad irregular. Bajo la presidencia del consejo por parte de Aristóbulo Isturiz (Alcalde de Libertador 1992-1995) se impulsó al consejo como socio del plan estratégico de Caracas; bajo la presidencia de Irene Sáez (Alcaldesa de Chacao 1992-1998) se constituyeron los grupos técnicos; el alcalde Antonio Ledezma (Alcalde de Libertador 1995-2000) lo consideró importante para el manejo de los temas de transporte público pero, a fin de cuentas, cuando estos alcaldes culminan su presidencia del consejo o pasan a otras funciones públicas, no hay continuidad en los proyectos e iniciativas metropolitanas del consejo

#### *. 4.3. El Plan Estratégico*

Bajo la administración Isturiz (1992-1995) y con el apoyo de la Compañía Anónima Metro de Caracas (CAMEIRO) se instaló un grupo de trabajo con la finalidad de formular un plan estratégico para Caracas, a la manera de Barcelona y con la asesoría inicial de Centro de Estudios Urbanos (CIDEU), España. La institución española ofrecía conocimiento y asistencia a partir de sus experiencias con el plan estratégico de Barcelona, el cual incluía, entre otros elementos, las coaliciones políticas para el desarrollo de la ciudad generadas a partir de los juegos olímpicos de 1992, la revitalización de la estructura urbana a partir de grandes obras y la creación de autoridades con alcance metropolitano para funciones claves (transporte, planeamiento) de la gestión urbana. Los equipos encargados de la gerencia urbana y la planificación en la alcaldía del Municipio Libertador dieron un fuerte apoyo a esta iniciativa, en la cual vieron una respuesta adecuada a los problemas que enfrentaban, cuyo alcance era más amplio que los límites del municipio. Por otro lado, el apoyo de CAMEIRO a esta iniciativa está fundamentado en la

política de la empresa de actuar en la ciudad con una visión metropolitana y por ende irrestricta de los contornos municipales. Aparecía así un instrumento de coordinación que servía a los intereses explícitos de CAMETRO sin necesidad de entrar en conflicto en el terreno político de los distintos gobiernos municipales.

Al igual que el consejo metropolitano, es una iniciativa no contemplada en el marco legal, pero que respondía a las necesidades de escala de agentes urbanos de importancia. La ahora Fundación Plan Estratégico para Caracas (FPEC) es una coalición entre gobiernos y empresas cuya finalidad es promover una visión estratégica y a largo plazo de la ciudad -un plan estratégico- y también propiciar acuerdos y compromisos para llevar a cabo el plan.

Los integrantes de la fundación son los distintos municipios de la zona metropolitana de Caracas y las empresas públicas y privadas que intervienen en la prestación de servicios urbanos. La FPEC no produce resoluciones o acciones definitivas en el ámbito del gobierno urbano, sino que intenta conseguir acuerdos entre los participantes para seguir líneas de acción con visión metropolitana. Se trata de un organismo de estudio y consulta más que una institución de gobierno. La participación de las empresas de servicios públicos le imprime un carácter técnico más que político, donde la premisa principal es la lógica territorial de las redes de servicios.

Aun dentro de la tendencia tecnicista de la FPEC, los estudios y documentos producidos en los últimos años han apuntado a consolidar el consenso obtenido entre los distintos actores y, aún más importante, a proponer formas de gobierno metropolitano. Las recomendaciones recientes de la FPEC y los apuntes producto de encuentros con su dirección, indican que el trabajo más importante de los últimos años ha sido la búsqueda de argumentos y estrategias para reformar el sistema actual de gobierno urbano. En estas propuestas, la reforma constitucional para dar cabida a un gobierno metropolitano es fundamental.

#### 4.4. La Alcaldía Metropolitana

La irrupción al poder del Movimiento V República (MVR) en 1998 bajo el liderazgo de Hugo Chávez, con un discurso radical y crítico al sistema político y constitucional, abrió el camino para un proceso de transformación política. El principal instrumento de cambio ha sido una nueva Constitución ([Asamblea Nacional Constituyente, 1999](#)), redactada y aprobada en sendos *referéndum* entre 1998 y 1999.

Haciendo salvedad del impacto general que esta transición tiene sobre el panorama político social y económico de Venezuela, el análisis aquí presentado se enfoca en las consecuencias en el gobierno urbano de Caracas y la discusión metropolitana.

El cambio político y la nueva Constitución, han tenido un impacto directo en la estructura del gobierno urbano en Caracas. Por un lado, la posición de los nuevos grupos de poder en cuanto a la descentralización, inclinados a mayor control del gobierno central, produce tensiones en las relaciones intergubernamentales. Por otro lado, la nueva Constitución propone cambios en la estructura de gobierno, introduciendo elementos para un gobierno metropolitano en la forma de un Distrito Metropolitano o 'Alcaldía Mayor' ([Asamblea Nacional Constituyente, 2000](#)).

En cuanto al primer aspecto, se ha creado un tránsito difícil para los gobiernos regionales y locales. Las razones principales son: la intensidad del proceso de cambios, la necesidad de crear hegemonía por parte de los nuevos actores políticos y la cohabitación de las autoridades sub-nacionales (gobiernos regionales y municipales) con el nuevo gobierno central, que los considera remanentes de un poder caduco. Si antes de la presidencia de Hugo Chávez el gobierno central fue reacio al avance del programa de descentralización, con su llegada al poder la reacción ha sido mayor, sobre todo cuando identifica a los gobiernos regionales y locales de signo político opuesto como enemigos a los cambios impulsados por el poder central y como reductos de poder de los partidos tradicionales. La tendencia a la confrontación con la llamada 'Cuarto

República' (las instituciones políticas y administrativas de la Constitución de 1961) se traduce en enfrentamientos y trabas con cualquier instancia de poder o representación legitimada antes de la elección presidencial de 1998.

Pero el proceso de transición al nuevo modelo político venezolano tiene un documento fundamental en la nueva Constitución, la cual incluye cambios en la forma de gobierno de Caracas. Puede decirse que la inquietud por solventar las trabas constitucionales para un gobierno metropolitano previa al gobierno chavista (visible en las distintas propuestas de reforma constitucional, las recomendaciones de la FPEC y las iniciativas intergubernamentales para mayor coordinación) transcendió en la nueva Constitución. El *momentum* del cambio constitucional ha sido la oportunidad para la instauración de la escala metropolitana de gobierno en la estructura institucional de Venezuela.

Pero estos dos aspectos: la tensión gobierno central-gobierno local y la incorporación de la escala metropolitana en el gobierno de Caracas, la nueva Constitución y la subsiguiente Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas -LEDMC del año 2000 ([Asamblea Nacional Constituyente, 2000](#))-, no han podido conciliar intereses contradictorios. No está claro aún si la 'alcaldía mayor' es una institución que despoja a los gobiernos locales de atributos, la cual se convierte entonces en un instrumento cercano al gobierno nacional en su afán centralizador, o si más bien es un nivel de gobierno que facilita la coordinación metropolitana.

La Alcaldía del Distrito Metropolitano recoge y amplía las atribuciones de la antigua Gobernación del Distrito Federal, institución que ejercía el nivel intermedio o regional de gobierno en parte de la ciudad capital. La Alcaldía también recibe todos los activos y pasivos de la antigua Gobernación, al igual que al personal técnico y obrero. La Gobernación adolecía de distintas fallas, en primer lugar era la única instancia de gobierno sub-nacional del país cuya cabeza ejecutiva era designada por la presidencia de la república (todas las demás instancias son electas), una suerte de funcionario mayor del gobierno central en los asuntos urbanos. Esto admitía fuertes contradicciones y enfrentamientos entre las autoridades elegidas de la ciudad (el gobernador de

Miranda y los distintos alcaldes) y el gobernador del Distrito Federal. En segundo lugar la Gobernación del Distrito Federal fue afectada por la erosión de sus atribuciones por parte de los gobiernos locales, los cuales ganaron terreno en áreas como seguridad pública, aseo urbano, transporte, planeamiento urbano y ornato público. La Gobernación también fue reducida en territorio, pues en un principio la conformaban los municipios Libertador y Vargas, pero en 1998 este último se conformó en Estado. Luego de diez años de descentralización, los gobiernos locales se habían fortalecido y la Gobernación del Distrito Federal había perdido territorio, funciones y legitimidad.

**Cuadro 3. Asignación de Atribuciones Gobierno Metropolitano y Gobierno Municipal**

	<b>Alcaldía Mayor (LEDMC, 2000)</b>	<b>Municipios (LORM, 1989)</b>
Acueducto	✓	✓
	Metropolitano	
Electricidad y gas doméstico	✓	
Planificación y ordenación	✓	✓
Urbanística		
Planificación Ambiental	✓	✓
arquitectura	✓	✓
viviendas de interés social	✓	
Vialidad urbana	✓	✓
circulación y ordenación del tránsito	✓	✓
Transporte	servicio intermunicipal	✓
Protección civil y Bomberos	✓	✓
Institutos de Crédito	metropolitano	municipal
Policia y orden público	metropolitano	municipal/local
Salud pública	✓	✓
Tasas e impuestos Municipales	normalizar, definir	✓
tratamiento de residuos sólidos	✓	✓
Parques y plazas	✓	✓

Fuente: Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1989; Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, 2000.

Llama la atención que las funciones y atribuciones de la alcaldía mayor coinciden con aquellas de los gobiernos municipales (LEDMC, Cap. VII). La acotación de funciones metropolitanas está ausente en la Constitución y ley respectiva, lo cual da pie para conflictos de competencia entre el nuevo gobierno caraqueño y los municipios existentes.

De igual manera, el soporte financiero de la alcaldía mayor es débil. Nace con una deuda importante heredada de la Gobernación. Depende de transferencias del gobierno central y su capacidad para cobrar impuestos está restringida por problemas de legitimidad. Es difícil para la Alcaldía Mayor cobrar impuestos cuando los servicios que presta coinciden con los de los municipios, que también exigen tributos a los ciudadanos. Además, la norma constitucional, la ley de la alcaldía mayor y la ley de régimen municipal ofrecen interpretaciones contradictorias sobre la autoridad tributaria sobre el territorio metropolitano. La multivalencia administrativa de parte de los municipios metropolitanos, los cuales son parte del territorio de la Alcaldía metropolitana, pero también integran al vecino Estado Miranda, no ha sido resuelta. Adicionalmente, se espera una fórmula de transferencia y de repartición de los ingresos tributarios entre municipios y Alcaldía Mayor, acorde con la escala de la prestación de servicios. Pero esta fórmula, al igual que la delimitación de las atribuciones de cada nivel de gobierno, no ha sido establecida. En todo caso, la Alcaldía Mayor toma 10% del situado constitucional (la transferencia principal del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales, como se explicó anteriormente) de los municipios que integran el distrito metropolitano y 10% de los ingresos propios de los municipios (LEDMC, Art. 22). Es decir, en vez de incorporarse a la fórmula del situado, como entidad y por proporción poblacional, en la repartición de los ingresos del Estado central, la Alcaldía Mayor afecta las transferencias e ingresos que reciben los municipios de Caracas para sus ingresos.

La función esencial de la Alcaldía Mayor, coordinar acciones y políticas entre los distintos gobiernos urbanos, también está definida deficientemente en la nueva estructura legal. La figura consagrada en la nueva ley es la de 'Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas', integrado por distintos representantes del gobierno urbano y nacional, pero sin mayor especificidad en sus funciones y deberes (LEDMC, Art. 33). La coordinación ha sido impuesta a los gobiernos municipales. Una imposición que, en el ambiente de tensión entre gobierno central y local, es recibida como intervención y despojo.

Adicionalmente, los mecanismos de coordinación (consejos técnicos, comités

de alcaldes, plataformas de acción, planes estratégicos, grupos de trabajo, consultas, homologación de acciones, etc.) no están ni definidos ni sugeridos, por lo cual se entiende que es una función que ha de construirse sobre la marcha. Esta coordinación en proceso es, sorprendentemente, independiente a las formas de coordinación existentes en Caracas. Las experiencias del consejo metropolitano (a partir de 1994) o las mancomunidades de servicios no están incluidas como referencias, antecedentes o fundamentos para la acción de la Alcaldía Mayor.

La posible armonía entre el gobierno central y la nueva institución metropolitana, no ha cristalizado. Entre las razones para inferir esta armonía están las siguientes: el gobierno central es el principal promotor de la nueva Constitución y sus consecuencias, el nuevo alcalde mayor Alfredo Peña es o ha sido partidario del gobierno (ejerció el cargo de coordinador de gobierno como ministro de la Secretaría de la Presidencia entre 1998-1999) y la nueva configuración de fuerzas políticas en la ciudad son afines al partido de gobierno. Aun así, el gobierno central ha puesto inconvenientes para llegar a acuerdos sobre la deuda de la Gobernación del Distrito Federal, cargando de este modo a la Alcaldía Mayor de un lastre financiero importante. Tampoco ha existido entendimiento sobre las potestades en cuanto a seguridad pública, lo que produjo una polémica entre el ministro de interior y el alcalde metropolitano sobre el nombramiento del jefe de la policía de la ciudad.

## 5. Conclusiones

La configuración de una forma de gobierno metropolitana en Caracas, como la alcaldía mayor, no está exenta de contradicciones. Las expectativas existentes con el gobierno metropolitano están centradas en la superación de la crisis urbana producto de la disolución o inexistencia de escalas adecuadas de acción para el servicio público.

Lo que antes del inicio del gobierno de Hugo Chávez parecía insalvable, es decir, las barreras constitucionales para instalar un gobierno metropolitano, ha sido resuelto aprovechando la oportunidad de una nueva Constitución. El

obstáculo legal más importante es erradicado. Esto es positivo, dentro de todo el programa de cambios institucionales, la discusión sobre el gobierno de Caracas y la escala metropolitana del mismo ha trascendido y ha permitido un reconocimiento legal y fundamental del *status* especial y metropolitano de la ciudad capital. A la luz de los requerimientos técnicos y de las expectativas del *lobby* pro-metropolitano, esto es un éxito.

Aun así, la generalidad con la cual se ha implantado la estructura del gobierno metropolitano, su sobre-imposición al sistema existente, evidencia poca atención a los procesos en curso. La alcaldía mayor es un arreglo que continúa la tradición legalista y jerárquica en la organización del gobierno urbano. No es, en ningún caso, un arreglo que favorezca las relaciones contractuales entre los actores involucrados (modos de coordinación), ni aprovecha las experiencias de coordinación metropolitana previas, como el consejo de gobiernos locales (Consejo Metropolitano), las mancomunidades o el plan estratégico. Este sesgo legalista y jerárquico desvela el carácter político de la introducción de la alcaldía metropolitana. En primera instancia, la sustitución de la figura del Distrito Federal, ya agotada como agente del gobierno central por el avance del poder de los municipios. En segundo término, proponer una autoridad que pueda desplazar o controlar a las instituciones de gobierno locales, afianzando al poder central en la ciudad.

El principio de proximidad no ha sido aplicado en la definición de atribuciones y alcances, aun cuando es ampliamente reconocido como fundamento para los gobiernos urbanos a varios niveles. Las funciones clásicas metropolitanas ([Davey, 1996](#); [Lefèvre, 1998](#); [Sharpe 1995](#)) como la coordinación del transporte, acueductos y cloacas, control del ambiente, planificación urbana y desarrollo económico, están definidas en Caracas como responsabilidades de la nueva Alcaldía Metropolitana, pero no está claro cómo se compagina esta responsabilidad con la práctica actual de los municipios en estas áreas. Es sorprendente que otras funciones urbanas de carácter local también se agregan al nivel metropolitano. Aun cuando puede esperarse que en la práctica el principio de proximidad produzca una asignación de funciones más adecuada con los territorios y alcances de cada nivel de gobierno, esto no está

garantizado ni se han tomado previsiones. Por el contrario, otra interpretación válida es que el gobierno metropolitano puede, en cualquier momento, asumir una función local (inadecuada para su escala) sin mayores contratiempos. Esta es una posibilidad que puede tener motivaciones técnicas o políticas: en el primer caso, cuando el gobierno local falle en la prestación del servicio; y en el caso político, cuando el gobierno local se desvíe de los lineamientos metropolitanos. En cualquiera de estos casos, la potestad metropolitana para asumir atribuciones locales tiene poco que ver con el principio de proximidad y es proclive a interpretaciones subjetivas y revanchas políticas.

Este último aspecto es derivado del aparente entendimiento entre el gobierno central y la Alcaldía Metropolitana, convirtiéndose ésta en el agente del gobierno central en el contexto de la ciudad, sustituyendo la presencia del Gobernador del Distrito Federal, instancia eliminada en la nueva Constitución, quien era designado directamente por el ejecutivo nacional. Pero en la reciente configuración de fuerzas luego de las elecciones de julio del 2000, la alcaldía metropolitana tanto como el gobierno central no han podido evitar entrar en conflicto, a pesar de que todos los involucrados son funcionarios afines o integrantes del partido de gobierno. Esto confirma que ejercer la autoridad en la ciudad principal del país, en una situación de primacía urbana como la venezolana, sigue siendo un punto de disputa y que el gobierno central no está fácilmente dispuesto a ceder poder en la aglomeración urbana más importante del país. Esto coincide con la observación de [Brenner \(1999, 445\)](#) donde identifica la dinámica de la organización territorial del Estado como 'la arena y el objeto' del combate socio-político a nivel local y regional.

La Alcaldía Metropolitana representa la introducción de una forma de gobierno intermedio, la aceptación de la necesidad de especificar la escala metropolitana en el gobierno de la ciudad. Que esto haya ocurrido, aprovechando las transformaciones políticas venezolanas, es positivo e interesante. Lamentablemente, la aspiración de obtener mayor coherencia en el gobierno urbano, evitando la fragmentación, disminuyendo la tensión intergubernamental, no se han cumplido. Se han soslayado las experiencias de coordinación y los intentos de cooperación previos. El Distrito Metropolitano es

más la implantación formal de una jerarquía que la continuación de un proceso de acercamiento y evolución del gobierno urbano caraqueño.

Al igual que la primera onda descentralizadora, lo político ha sido predominante. Los problemas de asignación de responsabilidades, la distribución de recursos, o el sostenimiento de mecanismos de coordinación, no están previstos en la nueva forma de gobierno. La escala metropolitana es ahora oficial, pero las fallas estructurales del gobierno urbano de Caracas para responder a las demandas de escala metropolitana: descoordinación, fragmentación y enfrentamientos, no han sido atendidas.

La esperanza sigue siendo el desarrollo de una práctica profesional dentro de las distintas instancias del gobierno urbano, que pueda salvar las diferencias políticas de sus ramas ejecutivas (presidente, gobernadores y alcaldes) para generar una gestión territorialmente adecuada. La posibilidad de impulsar arreglos contractuales (consensos, mancomunidades, acuerdos, etc.) dentro de la ciudad y circundar la estructura jerárquica es, paradójicamente, la ventaja de la Alcaldía Metropolitana. Una ventaja que no está preestablecida en la letra de la ley, pero que es la opción moderna para el gobierno metropolitano, aprovechar el mandato político que ha insertado la escala metropolitana (la escala política), para hacer avanzar la gestión metropolitana (la escala técnica). La otra opción es imponer su poder sobre los gobiernos locales y, por lo tanto, apoyarse sólo en la escala política. No aprovechar esta ventaja, implícita en el mandato metropolitano, significará más de lo mismo: nuevas jerarquías y estructuras de gobierno para disfrazar la disputa por el poder en la ciudad principal.

<sup>1</sup>Urban Research Centre, Universiteit Utrecht, Holanda.

## 6. Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas: "Mimeo".

Asamblea Nacional Constituyente (2000). *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*, Caracas: "Mimeo".

Brenner, Neil (1999). "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, 36,3: 431-351.

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

Congreso de la República de Venezuela (1989). *Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)*, Caracas.

Daher, Antonio (1996) "Santiago de Chile: the second turning point", Harris, Nigel e Ida Fabricius, *Cities and Structural Adjustment*, London: UCL Press Limited: 215-227.

Davey, Kevin (1996). *Urban Management The Challenge of Growth*, Aldershot: Ed. Avebury.

De la Cruz, Rafael (1995). "La Descentralización en Venezuela: Alcances y Límites de un Proceso", *¿Descentralizar en América Latina?* Quito: GTZ/Programa de Gestión Urbana, 313-354.

Friedmann, John (1986). "The World City Hypothesis", *Development and Change* 17,1: 69-84.

García, Roberto (1998). *Área Metropolitana de Monterrey: 1985-1997: Evaluación del Marco Jurídico-Normativo Urbano. Racionalidad Económica versus Racionalidad Social*", Monterrey: Colegio de la Frontera Norte.

Garza, Gustavo (ed.) (1995). *Atlas de Monterrey*. México, D.F.: Colegio de México.

Gilbert, Alan (1994). "Third World Cities. The Changing National Settlement System", Paddison, Robert *et al.*, *International Perspectives in Urban Studies*, 2: 108-130

Iracheta, Alfonso (1995). "El Nuevo Contexto de la Planeación Metropolitana de la Ciudad de México", Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (eds.), *Sistemas Metropolitanos, Nuevos Enfoques y Prospectiva*, México: El Colegio Mexiquense.

Iracheta, Alfonso (1997). *Planeación y Desarrollo. Una visión del Futuro*, México: Plaza y Valdés.

Jungemann, Beate (1996). "Desarrollo regional y descentralización en América Latina en el marco del ajuste: una relación con muchas interrogantes", *Cuadernos del CENDES*, 13, 32: 61-95.

Lefèvre, Christian (1998). "Metropolitan Government and Governance in Western Countries, A Critical Review", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22,1: 9-25.

Mohan, Rakesh (1994). *Understanding the Developing Metropolis. Lessons From the City Study of Bogotá and Cali, Colombia*, New York: Oxford University Press.

Negrón, Marco (1996). "La Planificación Urbana Local y el Contexto Metropolitano", *Urbana* 19: 9-21.

OCEI (1993). *El Censo 90 en el Distrito Federal; El Censo 90 en Miranda*, Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática.

Sassen, Saskia (1994). *Cities in a World Economy*, Thousands Oaks, CA: Pine Forge Press.

Sharpe, Lawrence (1995). *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, Chichester: John Wiley.

Taylor, Peter (1997). "Hierarchical Tendencies Amongst World Cities: a Global Research Proposal", *Cities* 14, 6: 323-332.