

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA GESTIÓN METROPOLITANA EN LOS PAÍSES FEDERALES DE AMÉRICA LATINA

### I. INTRODUCCIÓN

Jordi Borja y Manuel Castells han planteado que si bien el fenómeno urbano es universal, las grandes aglomeraciones urbanas o metrópolis en sí son un fenómeno de la segunda mitad del siglo XX, además de que cada una merece un tratamiento especial y no uniforme. Pese a tener esta inquietud y hacerlo, estos sociólogos, cuando analizan y abordan el tema del gobierno metropolitano, tienen imprecisiones. Pese a su esfuerzo, caen en las confusiones de la mayoría de los estudios espaciales y funcionales de las metrópolis.<sup>67</sup>

Plantean que en el análisis de la gestión y gobierno de las áreas metropolitanas los problemas más frecuentes son: 1. La reticencia de los municipios que forman parte de la aglomeración urbana a perder su autonomía a favor de una instancia superior; 2. Resistencia por parte de niveles superiores de la administración a la existencia de un organismo metropolitano de ámbito amplio (regional); 3. La proliferación de organismos administrativos que

<sup>67</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel, “VIII. El gobierno de la ciudad metropolitana”, en Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus, 2006, pp. 283-315.

son percibidos como un aumento de la burocracia y del gasto público; 4. El déficit democrático, pues no existe y se da la participación ciudadana; 5. Definir el ámbito metropolitano en un sentido amplio (regional) y restringido (a la aglomeración urbana); 6. Conciliación con el principio de la eficacia de los servicios con el de la presentación de los mismos al nivel más próximo del ciudadano; 7. La necesidad de conciliación de los intereses de los múltiples actores públicos y privados que intervienen en el territorio metropolitano, y 7. Insuficiencia de recursos financieros.<sup>68</sup> Su análisis desde el punto de vista institucional presenta debilidades.

Por ejemplo, los autores hacen una distinción entre las aglomeraciones que: a) tienen algún tipo de gobierno metropolitano; b) las que no tienen un gobierno metropolitano, pero están coordinadas en un nivel supranacional, y c) las que no tienen ningún tipo de coordinación, su distinción no es muy esclarecedora, aun cuando intenten precizarla.<sup>69</sup>

Por ejemplo, Borja y Castells mencionan que

I. En las aglomeraciones que cuentan con un gobierno metropolitano se distinguen metrópolis de dos tipos: 1. Las que tienen una estructura metropolitana que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales existentes, como algunas ciudades de Brasil, Canadá y Francia, o el caso de Tokio,<sup>70</sup> notan que la mayoría son capitales, y por este hecho tienen tratamiento especial, y 2. Las que tienen dos estructuras: una metropolitana y otra municipal.<sup>71</sup>

II. Ciudades donde no existe una autoridad metropolitana, pero hay una forma institucionalizada que se adapta a la estructura del Estado aprovechando las unidades administrativas ya existentes a un nivel superior, como la provincia o la región. En este caso las competencias se reparten entre los municipios en

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 290.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 284.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 285.

<sup>71</sup> *Idem*.

uno o más niveles superiores, lo que superpone frecuentemente la superposición de varios ámbitos administrativos con competencias sobre un mismo asunto. Son los casos de Madrid, Miami, Los Ángeles. Otro tipo es la coordinación funcional; es decir, el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios espacialmente definidos para el caso de que se trate. Son los casos de Londres, Barcelona y Sidney.<sup>72</sup>

III. Finalmente, en las que no existe o se da un tipo de coordinación a nivel supramunicipal, como Washington y Ámsterdam.<sup>73</sup>

Se debe reiterar que el esfuerzo que hacen Borja y Castells puede ser de utilidad, pero tiene imprecisiones, las cuales parten de ignorar el sistema de organización política de cada país: federal, unitario y autonómico; por lo tanto, el desconocimiento es sobre el estatuto que tiene la ciudad en el sistema de organización política. Esto explica, sin duda, los alcances y limitaciones que una ciudad sea capital nacional, capital provincial, regional, o simplemente una ciudad concebida como un municipio. Ante tales limitaciones, en este capítulo se analizan diversos diseños institucionales y algunas experiencias de gestión metropolitana en países federales de América Latina. Para ello se traza el diseño institucional de varios organismos, instancias o mecanismos institucionales creados o en funcionamiento para las zonas metropolitanas de Córdoba, Argentina; Belo Horizonte, Minas Gerais, Curitiba y Porto Alegre en Brasil; Maracaibo, Venezuela, así como en las zonas metropolitanas de Puebla y Monterrey, México. Posteriormente se hace un ejercicio de comparación y recapitulación de los elementos constantes y divergentes.

Se reitera que el ejercicio es exploratorio, en el sentido de que se hace un esfuerzo de reconocimiento y se inquiere lo que hay en algunas zonas metropolitanas de América Latina cuyos países tienen como sistema de organización política el federal. Del mismo modo, e indirectamente, este capítulo cuestiona algunas faltas

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 286.

<sup>73</sup> *Idem*.

o errores que tiene la bibliografía especializada sobre la gestión metropolitana. Como se mencionó anteriormente, lo importante es centrarse en el análisis, la descripción y la comparación de las zonas metropolitanas o megalópolis latinoamericanas, que por lo general son capitales nacionales, por un lado;<sup>74</sup> y, por el otro, ignorar el entramado institucional que se desprende de su sistema de organización política.<sup>75</sup>

De tal modo que en múltiples ocasiones sus conclusiones o las propuestas de trasladar o considerar sus mecanismos de organización metropolitana y las políticas públicas que ahí se generan ignoran los aspectos formales que se desprenden del sistema de organización política, y que las relaciones intergubernamentales deben considerar.

Con mayor precisión, son las investigaciones hechas por urbanistas, economistas, arquitectos, geógrafos y planificadores, al ignorar el sistema de organización política (federal y unitario). No consideran, por ejemplo, que una metrópoli, al ser capital nacional, tiene un tratamiento especial, lo cual genera una asi-

<sup>74</sup> Por ejemplo, en el caso de zonas metropolitanas que son capitales nacionales están Caracas, Bogotá y Quito; en tanto que para el caso de las megalópolis están los casos de México, Buenos Aires, São Paulo y Río de Janeiro, las dos primeras capitales nacionales.

<sup>75</sup> Rojas, Eduardo, “El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 163-192; Rojas, Eduardo, “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.) *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 35-59; Lefèvre, Christian, “Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamérica”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 195-261; Klink, Jeroen, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.) *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 127-191; Cuadrado-Roura, Juan R. y Fernández Güell, José Miguel, “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad”, en Rojas, Eduardo et al. (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 63-125; y Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1991.

metría constitucional. Esto se debe a que una metrópoli cuenta generalmente con un estatuto político distinto al de las demás entidades que integran el Estado nacional, y puede ser ventajoso o desventajoso según fuera el caso. O bien, que los diversos niveles o ámbitos de gobierno, así como el sistema de competencias y atribuciones que cada uno tiene, no les permita comprender las relaciones intergubernamentales condicionadas.

Ante lo anterior, este capítulo tiene como sustento teórico, además del análisis institucional, el enfoque de las políticas públicas y la gestión metropolitana. Estos enfoques, en combinación con el análisis de algunas experiencias internacionales que se esbozarán, nos obligan a tener una actitud prudente con respecto a los modelos de gobierno, gobernabilidad o gobernanza, como rectorarios, por lo que la necesidad de comprenderlos antes y adaptarlos es necesaria.<sup>76</sup> Por lo tanto, en este capítulo el análisis de la gestión y de los gobiernos metropolitanos sigue la máxima de que “cada metrópoli o megalópolis debe establecer sus propias instituciones de acuerdo con sus características sociales, económicas y políticas”.<sup>77</sup> No obstante, el análisis institucional ofrece directrices y luces al hacer la comparación por analogía.

Para lograr tal cometido se trazan y, en la medida de lo posible, se comparan estructuras institucionales de gestión metropolitana en la medida en que el análisis formal-legal ayude a obtener variaciones institucionales que mejoren el diseño del municipio en nuestro país. En suma, se hace un análisis sincrónico-institucional de algunas estructuras gubernamentales, pero antes se traza el diseño institucional de gestión metropolitana en países latinoamericanos a partir de considerar las siguientes coordenadas; no está demás insistir en que dichas líneas tienen un fin heurístico y de control:

<sup>76</sup> Para una revisión amplia de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza véase Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

<sup>77</sup> García Vázquez, Nancy, “II. Política y gestión metropolitana. Introducción”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, p. 159.

La primera es que las áreas metropolitanas que se va a estudiar no son capitales nacionales, por lo que se evita la distorsión que provoca la asimetría constitucional; cuando mucho, son capitales regionales, provinciales o de una entidad federativa, las cuales descansan mayormente en el régimen municipal.

La segunda coordenada es de tipo demográfico, y consiste en tomar en cuenta únicamente a las zonas metropolitanas que tengan una población de entre 1 a 5 millones de habitantes (cuadro 2).

Y la tercera consiste en limitar el análisis y hacer una mínima comparación de las zonas metropolitanas cuyo sistema de organización política es formalmente federal. En el caso de México, serán consideradas las experiencias de gestión en las zonas metropolitanas de Puebla y Monterrey, y se excluye el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, por ser el caso que será analizado con detalle en el tercer capítulo, y considerará la comparación en el racimo de conclusiones. Cabe reiterar que en México está prohibida por disposición constitucional la creación de gobiernos regionales o metropolitanos, por lo que es importante, al menos, indagar los mecanismos de coordinación, cooperación y asociación que los municipios implementan; generalmente están más desarrollados y contemplados en los sistemas federales que tienen una amplia tradición municipalista, esto al menos formalmente.

Cuadro 2  
Las zonas metropolitanas de estudio

| <i>Área o zona metropolitana</i> | <i>Estado o provincia</i> | <i>Es capital estatal o provincial</i> | <i>Población aproximada del área metropolitana</i> |
|----------------------------------|---------------------------|--|--|
| Córdoba                          | Córdoba, Argentina        | Sí                                     | 1,800,000  |
| Belo Horizonte                   | Minas Gerais, Brasil      | Sí                                     | 4,900,000  |
| Curitiba                         | Paraná, Brasil            | Sí                                     | 3,600,000  |
| Porto Alegre                     | Rio Grande du Sol, Brasil | Sí                                     | 4,000,000  |
| Maracaibo                        | Maracaibo                 | Sí                                     | 2,600,000  |
| Monterrey                        | Monterrey                 | Sí                                     | 4,400,000  |
| Puebla                           | Puebla                    | Sí                                     | 2,470,000  |

Fuente: Elaboración propia.

## II. EL ÁREA METROPOLITANA DE CÓRDOBA, ARGENTINA

Córdoba es la ciudad y capital de la provincia del mismo nombre. En 2010 la población de la ciudad de Córdoba oscilaba entre el millón 300 mil habitantes, y su área metropolitana, en un millón 800 mil. El área metropolitana se sitúa en la región central de Argentina, y es la segunda área urbana más poblada del país, después del Gran Buenos Aires.<sup>78</sup>

Además, en el área metropolitana de Córdoba reside aproximadamente el 56% del total de la población provincial, y en términos urbanos el área metropolitana es una red de localidades que intensifican sus relaciones de manera funcional. Desde una perspectiva espacial, el área metropolitana abarca un radio de 80 kilómetros a partir de la ciudad central. De ahí que, y a decir de Claudio Tecco, la figura de un “modelo de grativación urbano” sea lo que mejor la explique.<sup>79</sup>

Se puede notar entonces que el área metropolitana de Córdoba es un conglomerado de localidades-satélite que gravitan alrededor de Córdoba-capital. La fragmentación institucional se hace más evidente cuando se reconoce que las 82 localidades asentadas en este territorio cuentan con un gobierno local derivado de los artículos 181 y 194 de la Constitución provincial, como

<sup>78</sup> El área metropolitana de Córdoba está constituida por Córdoba-capital, que tiene la mayor parte de la población (un millón 300 mil habitantes), así como las ciudades, municipalidades y localidades de Villa Carlos Paz, Alta Gracia, Jesús María, La Calera, Villa Allende, Cosquín, Río Segundo, Río Ceballos, Unquillo, Colonia Caroya, Villa del Rosario, Oncativo, Pilar, Oliva y Almafuerite, Montecristo, Salsipuedes, Malagueño, Río Primero, Despeñaderos, Tanti, Biolet Massé, Mendiolaza, Juárez Celman, Villa de María, Toledo, Santiago Temple, San Antonio de Arredondo y Saldán Alexis Letzen. Véase “Redefiniendo la región metropolitana de Córdoba (RMC), Argentina. Espacio de flujos y fragmentación institucional. Conceptos, conjeturas y propuestas”, *Revista Latinoamericana de Estudiantes de Geografía*, abril de 2009, [www.releg.org](http://www.releg.org) y [www.cordoba.gov.ar](http://www.cordoba.gov.ar) consultadas el 21 de junio de 2011.

<sup>79</sup> Tecco, Claudio A., “Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el área metropolitana de Córdoba”, mecanoscrito, julio de 1999.

se verá más adelante. Esto hace que desde el punto de vista institucional sea muy difícil la gestión pública y urbana.

Ante esta situación, en 2007 se creó el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM) para evitar los problemas que causa la fragmentación institucional en la gestión urbana. Sin embargo, antes de dar cuenta de la forma del área metropolitana de Córdoba, y en una fase inicial de implementación de políticas públicas, es necesario recordar que en el caso argentino, y dadas las características de su sistema federal, la única estrategia que tienen los gobiernos municipales para hacer frente a los problemas metropolitanos o de carácter regional es, al igual que en México, mediante el mecanismo de la asociación municipal.

En este sentido, conviene recordar que la Constitución de la Nación Argentina no tiene contemplado un apartado para el municipio como lo hay en el caso mexicano, donde el artículo 115 sienta las bases generales de su diseño, atribuciones y competencias. En el caso argentino, el municipio solo está contemplado en el artículo 5o., que dicta de manera general las características del gobierno provincial, y solo menciona al “régimen municipal”.<sup>80</sup>

De lo anterior se desprende que las provincias argentinas tienen la absoluta libertad de estipular y diseñar el régimen municipal. De tal modo que el municipio en la Constitución de la Provincia de Córdoba se encuentra estipulado en el título segundo.<sup>81</sup> En él se establecen las bases para las municipalidades y las comunas, reconociéndoles autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional (artículo 180).<sup>82</sup>

El marco institucional de Córdoba, Argentina, considera municipio a toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes (artículo 181).<sup>83</sup> Al mismo tiempo, en la ley se hace

<sup>80</sup> Véase la Constitución de La Nación Argentina, promulgada el 22 de agosto de 1994, en [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar) consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>81</sup> Véase la Constitución de la Provincia de Córdoba en [www.legiscba.gov.ar/cprov\\_main.asp](http://www.legiscba.gov.ar/cprov_main.asp) consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Idem.*



una distinción entre los municipios y los centros que tienen el rango de ciudad; aunque cabe precisar que esta distinción no implica un cambio jurídico o beneficio de tipo institucional. El hecho de que un centro urbano sea considerado ciudad implica únicamente reconocerle las implicaciones sociourbanas implícitas, tales como el dinamismo económico y las dinámicas sociodemográficas, entre otras.

Por lo que respecta a las comunas, estas son poblaciones estables de menos de dos mil habitantes (artículo 194). Pese a que pudieran ser territorios con mínima población, la misma Constitución provincial precisa que pueden tener un gobierno local, y ser un ámbito más en las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, el marco constitucional indica que esta determinará las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno, que asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades.

Los municipios tienen la atribución de dictar sus cartas orgánicas (artículo 182),<sup>84</sup> y éstas deben asegurar al menos: el sistema representativo y republicano; la elección directa de sus autoridades; el voto universal, igual, secreto y obligatorio; la elección a simple pluralidad de sufragios, y un sistema de representación proporcional para el cuerpo deliberante; un tribunal de cuentas con elección directa y representación de la minoría; los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria, y el reconocimiento de comisiones de vecinos, con participación en la gestión municipal (artículo 183).<sup>85</sup>

Pero más que hacer un recuento del diseño interno del municipio argentino y del cordobés en particular, se deben considerar los mecanismos que facilitan u obstaculizan la gestión metropolitana en esta región de América Latina. En este sentido, el municipio en la provincia de Córdoba tiene la facultad para celebrar convenios intermunicipales (artículo 190).<sup>86</sup> De esta facultad se deriva que los municipios pueden celebrar convenios entre sí y

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> *Idem.*

constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, la realización de obras públicas, la cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia, o bien celebrar acuerdos con la provincia, con el gobierno federal o con organismos descentralizados.<sup>87</sup>

En este marco institucional, las autoridades del área metropolitana de Córdoba contemplaron la creación del IPLAM en diciembre de 2007. Aunque cabe decir que el instituto formó parte de la tendencia surgida en las ciudades argentinas, como Mendoza y Buenos Aires, en lo que al parecer era un proceso incipiente de crear leyes para ordenar el proceso de urbanización en esta región. Fue así como se aprobó la Ley 9841, en donde se regulaban los usos del suelo en la Gran Córdoba y se ponía en vigencia la primera etapa de un plan metropolitano.<sup>88</sup>

La norma estableció principios generales y no abundó en la definición de mecanismos regulatorios específicos; fue la base para la creación del IPLAM. El organismo se concibió como una instancia de planificación y de coordinación, pero aún es difícil valorar su desempeño institucional. Al encontrarse en etapa de formulación e implementación, se hace difícil documentar su efectividad, las relaciones intergubernamentales generadas y sus resultados. No obstante, el IPLAM le ha recomendado al gobierno provincial su transformación para ser un organismo de planificación territorial con alcance provincial.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> Entre otras cosas, la Ley contempló que el área metropolitana de Córdoba se integraba por Córdoba capital y 13 localidades delimitadas por cierto perímetro. En él se encontraron La Calera, Río Ceballos, Unquillo, Saldán, Canteras, El Sauce, El Manzano. Además, propuso crear mecanismos de coordinación interjurisdiccional, alentar la participación ciudadana, y define áreas urbanizables, no urbanizables, de urbanización diferida, de valor estratégico e industriales. Véase “El Gran Córdoba tiene su ley de usos del suelo”, *Informe Digital Metropolitano*, núm. 77, octubre de 2010, [http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm\\_77/idm\\_77\\_nota\\_02.html](http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_77/idm_77_nota_02.html) consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>89</sup> El organismo fue aprobado con el voto de todos las fuerzas políticas, menos de la Unión Cívica Radical. Véase <http://www.iiap.unc.edu.ar/imagenes/revistas/12/periurbanizacion.pdf> consultada el 21 de junio de 2011.

De lo anterior, se puede decir que el caso cordobés quizá no ilustre o sea una experiencia exitosa para emular, pero bajo los criterios y la perspectiva con la cual se quiere poner a las zonas metropolitanas, y de manera conclusiva, se nota que en los espacios urbanos con las mismas características demográficas e institucionales se está en una fase de formulación de políticas o en una incipiente creación de mecanismos para la gestión metropolitana. Pero esto aún no es definitivo, ya que la indagación no concluye.

### III. TRES REGIONES METROPOLITANAS BRASILEÑAS

En el siguiente apartado se detallarán los mecanismos e instancias diseñados e implementados en Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre. Sin embargo, a diferencia de Argentina, en Brasil y México el régimen municipal está contemplado en las Constituciones nacionales y en las de las entidades federativas. Esto condiciona un marco nacional y estatal con el cual se piensa o actúan los diversos ámbitos de gobierno para gestionar y gobernar las áreas metropolitanas. En este sentido, el marco institucional brasileño tiene contemplado al municipio, y por lo tanto la base institucional para la gestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, es el capítulo IV de la Constitución de la República Federativa de Brasil.<sup>90</sup>

Sin hacer un análisis municipalista minucioso del marco constitucional brasileño, se puede decir que la Constitución nacional estipula que el municipio se rija por una ley orgánica que atienda los principios establecidos en la Constitución nacional, la del estado respectivo y de los siguientes preceptos.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Véase la Constitución de la República Federativa de Brasil promulgada en 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>91</sup> Los siguientes puntos tienen como base la Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada en 1988. *Idem*.

1. Que la elección del prefecto, vice-prefecto y los vareadores, es para un mandato de cuatro años mediante votación directa y simultánea realizada en todo el estado.

2. Que el número de vareadores es proporcional a la población del municipio. Para ello se observan los siguientes elementos: un mínimo de nueve y máximo de veintiuno en los municipios de hasta un millón de habitantes; un mínimo de treinta y tres y máximo de cuarenta y uno en los municipios de más de un millón y menos de cinco millones de habitantes;

3. Un mínimo de cuarenta y dos y máximo de cincuenta y cinco en los municipios de más de cinco millones de habitantes.

4. Se contemplen funciones legislativas y fiscalizadoras en la Cámara Municipal.

5. Se contemple la cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal.

6. La existencia de la iniciativa popular en proyectos de ley de interés municipal, de la ciudad o los barrios, a través de, por lo menos, 5% del electorado;

7. Que los municipios legislen sobre asuntos de interés local; suplementar la legislación federal y estatal; establecer y recaudar los tributos de su competencia; la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados; crear, organizar y suprimir distritos observando la legislación estatal; organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial; mantener programas de educación preescolar y de enseñanza básica; prestar con la cooperación técnica y financiera los servicios de atención a la salud de la población; promover la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano; promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, entre otros.

Como se puede notar, al igual que los casos argentino y mexicano, en Brasil los municipios cuentan con el instrumento del asociacionismo para resolver problemas comunes. Quizá fue resultado de los procesos de descentralización que se dieron no solo en los países unitarios, sino que se trasladaron a países formalmente federales

o que se encontraban en procesos de democratización política. Si bien en los casos argentino y mexicano es incipiente el asociacionismo y la coordinación, en comparación con el brasileño, como resultado de la exploración de los casos que serán descritos en los párrafos siguientes, la evidencia apunta a que en Brasil hay mayor solidez institucional en materia de gestión metropolitana.

La aparente solidez en materia metropolitana es resultado de la reforma de 1967 al artículo 164 de la Constitución Federal de Brasil. En ella se estableció que una región metropolitana se constituía por los municipios que, independientemente de su vinculación administrativa, integraban unidades socioeconómicas y requerían la prestación de servicios comunes. En 1969 se enmendó el artículo 1o. de la Constitución brasileña, el cual se mantiene prácticamente sin alteración. Para 1973 se aprobó la Ley Complementaria 14, que en su primer artículo establecía y constituía las regiones metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. En el artículo 2o. definía que en cada región metropolitana habría un consejo deliberativo y un consejo consultivo creados por las leyes estatales.<sup>92</sup>

De igual modo, definió en su artículo 5o., como asuntos o temas de interés metropolitano, aquellos servicios o asuntos comunes de los municipios que integran la región metropolitana, los siguientes: la planeación integral para el desarrollo económico y social; el saneamiento y abastecimiento de agua potable, los servicios de aseo público, el uso del suelo metropolitano, el transporte y la vialidad, la producción y distribución de gas y combustible, el aprovechamiento de los recursos hídricos y el control de la política ambiental de acuerdo con la legislación federal, entre otros.<sup>93</sup>

Lo anterior, como el marco jurídico que permite dicha solidez institucional, pero al mismo tiempo la fortaleza está acompañada de una serie de políticas, programas e instituciones para la gestión metropolitana. En un rápido recuento se debe tener en

<sup>92</sup> Véase <http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>93</sup> *Idem.*

cuenta la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana (CNPU), que estuvo vinculada a la Secretaría de Planeación de la Presidencia da República. La comisión se integraba por dos representantes de los ministerios de Finanzas, Industria y Comercio, Transporte y del Interior. La CNPU tuvo la finalidad de acompañar e implementar el sistema de regiones metropolitanas creadas en 1973 y proporcionar las directrices, estrategias e instrumentos de política nacional de desenvolvimiento urbano.<sup>94</sup>

Poco después, y mediante la Ley 6.256/75, se creó el Fondo Nacional de Desenvolvimiento Urbano, el Fondo de Desenvolvimiento del Transporte Urbano (FDTU) y otros programas dirigidos a las regiones metropolitanas. En 1976 se diseñaron los planes integrales para las regiones metropolitanas. En 1979, la CNPU fue sustituida por el Consejo Nacional de Desenvolvimiento Urbano (CNDU), presidido por el Ministerio del Interior, e integrado por los secretarios generales de Planeación, los dos ministerios de Finanzas, Transporte y Comercio, Comunicaciones, Justicia, y un representante del Ministerio de Aeronáutica, los presidentes de BNH y la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos y cinco miembros nombrados por el presidente de Brasil. En esa misma época fue decretada la Ley 1.754/79, que modificó la composición del Fondo Nacional de Desenvolvimiento. En 1980, 1981 y 1984 se hicieron ajustes en materia de políticas y programas de transporte, combustibles y medioambiente.<sup>95</sup>

Pero el marco constitucional sufrió su modificación sustancial en 1988, cuando fue promulgada una nueva Constitución Federal. En su artículo 25 establecía que los estados podrían, mediante leyes complementarias, establecer regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, al agrupar municipios limítrofes con la intención de que su integración permitiera la planeación y ejecución de funciones públicas comunes.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> *Idem.*

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> *Idem.*

En 1995 se realizó un encuentro de entidades metropolitanas con el objetivo de conmemorar los veinte años de la legislación que permitía la gestión metropolitana. En el Foro Nacional de Entidades Metropolitanas se hizo un balance de las instituciones creadas y se estableció una agenda de encuentros semestrales y de discusión de los principales temas relacionados con la gestión metropolitana.<sup>97</sup>

Aunque el análisis de la gestión metropolitana implicaría analizar los contextos y el medio político, la organización y los mecanismos de interacción, así como el liderazgo y la dirección, se puede observar que la Constitución brasileña en su última modificación estableció mecanismos de organización político-administrativa necesarios para la gestión de áreas metropolitanas. La carta magna brasileña se limitó a enunciar que los estados legislen en la materia.

En el proceso brasileño hay tres fases en el desarrollo institucional de mecanismos e instituciones metropolitanas. La primera es una fase donde coinciden políticas nacionales de planeación urbana, lo cual puede revelar, además de una intención política, un proceso impulsado desde el centro. En la segunda fase, enmarcada en un proceso de apertura política y transformaciones económicas, sobre todo en la década de 1980, los órganos metropolitanos se constituyen y empiezan a funcionar. En la tercera fase, suscitada en la década de 1990, además de diseñarse nuevas instituciones, se tuvo a la planeación como el instrumento de la gestión metropolitana, pero igual son de importantes las cuestiones ambientales. Además de que las agendas de políticas metropolitanas toman en cuenta las demandas de la sociedad en centros de gran crecimiento poblacional, la experiencia y el proceso vivido, entre otros temas o asuntos, como la creación de este tipo de instituciones, facilitaron la gestión compartida.

Después de considerar el marco jurídico y los cambios institucionales, toca el turno ahora trazar la arquitectura institucional

<sup>97</sup> *Idem.*

de los organismos metropolitanos en las áreas o regiones metropolitanas brasileñas de Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre.

### 1. *Belo Horizonte, Minas Gerais*

En cuanto a la región metropolitana de Belo Horizonte, esta es la tercera área metropolitana de Brasil, que en 2010 tenía una población aproximada de 4 millones 900 mil habitantes. El área metropolitana se compone por 34 municipios, pero solo 13 están conurbados.<sup>98</sup>

Cabe precisar que la región metropolitana fue creada en 1973 por la Ley Federal Complementaria 14/73, además de registrarse por la Ley del estado de Minas Gerais 88/2006. Aunque la legislación para el área metropolitana fue reformada en 2004 a través de una enmienda a la Constitución local, Minas Gerais fue el

<sup>98</sup> En cuanto a la delimitación de la región metropolitana de Belo Horizonte, se han conformado dos grandes posiciones. Por un lado, están los que abogan por la reducción del número de municipios que integran la región metropolitana; y por el otro, están los que argumentan que varios de estos municipios son fundamentales en temas como la preservación de las fuentes de agua, de ahí que sean considerados como parte del área metropolitana. Los municipios que componen la región metropolitana son, por ejemplo, Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Jautuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim, São José da Lapa, Sarcedo, Tacuaracu de Minas, Vespasiano. El collar metropolitano, es decir, los municipios que rodean la región metropolitana de BH sin conformar parte de la misma, se compone de catorce municipios metropolitanos: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas. Oficialmente, estos municipios no son parte del área metropolitana a pesar de estar íntimamente vinculados económica y demográficamente con Belo Horizonte. Véase [http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao\\_mineira](http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira) consultada el 21 de junio de 2011.



primer estado brasileño en introducir el concepto de “ciudad metropolitana” en su legislación.<sup>99</sup>

Lo anterior ha provocado que desde el punto de vista jurídico Belo Horizonte cuente con un marco que desde el punto de vista formal, y por el periodo de existencia de la ley, el caso tenga solidez institucional. Sin duda esto ha sido la base para diseñar instancias o mecanismos de gestión metropolitana. Sin embargo, antes de trazarlos es necesario recordar que el establecimiento formal del área metropolitana de Belo Horizonte, y según la ley, tiene como objetivo proporcionar los mecanismos para la gestión metropolitana en las funciones públicas de interés común para los 34 municipios que la componen, tales como el saneamiento, el transporte público, el desarrollo regional, la vivienda, la salud y la educación.<sup>100</sup>

En este sentido, la región metropolitana de Belo Horizonte tiene espacios o mecanismos de gestión, como una Asamblea Metropolitana, la Junta Asesora de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo, y otros organismos y entidades. Además de que los electores de la región eligen cada dos años a dos representantes de la ciudadanía para formar parte de la Asamblea Metropolitana.<sup>101</sup>

La Asamblea Metropolitana es un consejo deliberativo (vaya la redundancia), de carácter metropolitano. La asamblea se conforma por instituciones estatales, municipales e intermunicipales, cuyas funciones públicas son de carácter común para la región metropolitana de Belo Horizonte. La asamblea se compone de 73 miembros, 4 representantes del Poder Ejecutivo del estado de Minas Gerais, un representante de la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo de Minas Gerais), 34 prefectos y 34 presidentes de las cámaras municipales que integran la región metropolitana de Belo Horizonte.

<sup>99</sup> Véase [http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao\\_mineira](http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira) consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>100</sup> <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verCiudades&orden=titulo1> consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>101</sup> Véase <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/> consultada el 21 de junio de 2011.

Junto a la Asamblea hay un consejo deliberativo, que se compone por cinco representantes del Poder Ejecutivo del estado de Minas Gerais, dos de la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo de Minas Gerais), dos del municipio de Belo Horizonte, un representante del municipio de Contagem, un representante del municipio de Betim, y tres representantes por las demás demarcaciones municipales de la región metropolitana de Belo Horizonte, así como dos representantes de la sociedad civil.<sup>102</sup>

En cuanto a la Agencia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, el organismo fue creado en enero de 2009 como la entidad responsable de promover la gestión compartida de los intereses comunes y metropolitanos. Es, por lo tanto, una instancia de reciente creación y corta vida. No obstante, el organismo tiene la condición de autoridad territorial del estado de Minas Gerais para aplicar las determinaciones de la Asamblea Metropolitana, pese a que uno de los principales obstáculos es el miedo de los municipios metropolitanos a perder autonomía.<sup>103</sup>

La Agencia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte es un órgano de planeación estratégica, operativo y ejecutivo. El organismo está encabezado por un jefe administrativo nombrado por el gobernador del estado de una lista de tres direcciones de la Junta Metropolitana, donde los alcaldes tienen derecho a voto. Inicialmente, la agencia centra sus actividades en el uso del suelo y la regulación del transporte.<sup>104</sup>

Esta agencia metropolitana, y como organismo técnico, tiene objetivos y competencias tales como promover e implementar planes, programas y proyectos establecidos en un plan director de desenvolvimiento integrado; proponer estudios técnicos de carácter regional en los que estén interesados el estado de Minas Gerais, y dos o más municipios de la región metropolitana de Belo Horizonte; proponer normas, directrices y criterios para hacer compatibles los planes municipales con el plan general; además,

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> *Idem.*

<sup>104</sup> *Idem.*

la agencia metropolitana está vinculada a la Secretaría Extraordinaria de Gestión Metropolitana, que integra un sistema de gestión, el cual recae institucionalmente en la Asamblea Metropolitana.<sup>105</sup>

## 2. Curitiba, Paraná

La ciudad de Curitiba, además de ser capital del estado de Paraná, tenía en 2006 una población aproximada de un millón 789 mil habitantes. Localizada en el altiplano paranaense, la región metropolitana de Curitiba, formada por 26 municipios, tenía una población total cercana a los 3 millones 600 mil habitantes, por lo que era la mayor ciudad del sur brasileño.<sup>106</sup>

Agrupada en cinco microrregiones, Curitiba se divide en nueve administraciones regionales (equivalentes a subalcaldías), que gestionan los 77 barrios del municipio. Cabe señalar que en la ciudad hay un polo de atracción para diversos funcionarios, consultores y especialistas que han asistido para estudiar y observar la gestión de la Red Integrada de Transporte (RIT) y los instrumentos de planificación del uso del suelo adoptados por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), creado en 1965 por el Plan Preliminar de Urbanismo (denominado comúnmente Plan Wilhelm), y por la Coordinación Metropolitana de Curitiba (COMEC), entidad autárquica del gobierno

<sup>105</sup> Véase <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/> consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>106</sup> Aunque la región metropolitana de Curitiba se constituya oficialmente por 26 ciudades, las relaciones socioespaciales intensas solo se dan entre la ciudad central (Curitiba) y otras doce: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras y São José dos Pinhais. Pereira, Gislene y Nunes da Silva, Madianita, "Mercado inmobiliario y estructuración del espacio. Asentamientos informales en la región metropolitana de Curitiba", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, núm. 2, 2009, pp. 37-51.

del estado del Paraná creada en 1974 de acuerdo con la Ley Estadual 6.517.<sup>107</sup>

La COMEC es un órgano técnico, y tiene como sustento la legislación brasileña de 1967, cuando se estableció que los municipios podrían constituir regiones metropolitanas (artículo 164 de la Constitución Federal de Brasil y de las leyes secundarias creadas para ello). La base jurídica e institucional de la COMEC se encuentra en la Ley Complementaria 20 y de la CNPU.<sup>108</sup>

La creación de una entidad pública para la región metropolitana de Curitiba tuvo su antecedente jurídico en 1974, con la creación de la Ley Estadual 6.517. Las funciones y actividades de la COMEC se vinculan a la formulación y ejecución de políticas públicas ligadas a los intereses metropolitanos. En particular, promover, elaborar, aprobar y cumplir el plan para la región metropolitana; promover, coordinar y elaborar estudios, proyectos y programas con base en las directrices del plan regional metropolitano; hacer investigaciones destinadas a fortalecer la planeación regional metropolitana; coordinar los servicios comunes o de interés metropolitano emprendidos por el estado y los municipios de la región; proponer medidas legislativas y administrativas; opinar sobre la concesión, permiso y autorización de las concesiones de servicios públicos de tipo metropolitano, entre otros.<sup>109</sup>

En cuanto al proceso decisorio sobre los temas metropolitanos, y al igual que en el caso de Belo Horizonte, en Curitiba el proceso se asienta y parte de los consejos deliberativo y consultivo. El consejo deliberativo es la instancia superior de decisión. Este organismo está formado por el secretario de Planeación del estado de Paraná, quien es el representante del gobierno estatal, la presidencia, más cinco miembros (dos por la prefectura de la capital y un indicado por las demás prefecturas de la región).<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Véase <http://www.comec.pr.gov.br/comec/> consultada el 21 de junio de 2011.

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> *Idem.*

<sup>110</sup> *Idem.*

El consejo deliberativo tiene las funciones de promover la elaboración del Plan de Desarrollo para la región metropolitana de Curitiba; promover programas y servicios metropolitanos; coordinar y ejecutar los proyectos metropolitanos; formular las directrices políticas; aprobar el plano de desarrollo integral de la región metropolitana; proponer cambios y modificaciones al área territorial de la región, entre otros.<sup>111</sup>

En tanto que el consejo consultivo está formado por un representante de cada municipio integrante de la región metropolitana de Curitiba, y la presidencia recae en el secretario de Planeación de Paraná. Este organismo tiene las funciones de opinar, a solicitud del consejo deliberativo, sobre las cuestiones e intereses de la región metropolitana; sugerir al consejo deliberativo la elaboración de los planes regionales y la ejecución de servicios metropolitanos; opinar sobre cualquier materia, pero sometida por el Consejo Deliberativo; opinar sobre los planes metropolitanos, entre otros.<sup>112</sup>

Al mismo tiempo, y para ayudar en las actividades de los consejos, la Ley 6.517 creó la Secretaría Administrativa como responsable de los aspectos técnicos y operativos en el proceso de la gestión metropolitana. Esta secretaría forma parte de la administración pública estatal; se vincula a la Secretaría de Planeación de Paraná; es un órgano con un régimen especial. Tiene funciones ejecutivas de las resoluciones de los dos consejos. Además, en la estructura burocrática se ubica el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba, que asesora de manera técnica a la COMEC. Es un *staff* de técnicos contratados por la Secretaría Administrativa de los dos consejos.<sup>113</sup>

Cabe decir que en 1994, 1995 y 2003, y mediante la Ley Estadual 11.027, el Decreto Estadual 698 y el Decreto Estadual 22, respectivamente, se reformuló el órgano metropolitano y se modificó su personalidad jurídica al concebirse como un organismo con un régimen especial en la administración pública. Se le

<sup>111</sup> *Idem.*

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> *Idem.*

concedió autonomía del Poder Ejecutivo estatal. De igual modo, se creó la Dirección de Transporte Metropolitano, entre otras disposiciones organizativas, y se creó el cargo de secretario especial para los asuntos de la región metropolitana. Su función fue la de asesorar al gobierno de Paraná en la coordinación de acciones relativas a la planeación y ejecución de acciones públicas en intereses y asuntos comunes, teniendo como soporte técnico a la COMEC.<sup>114</sup>

La última modificación sustancial en los mecanismos de gestión metropolitana de al curitiba se dio en 2006. El Decreto Estadual 6.384, que revocaba el Decreto Estadual 22, señaló la vinculación entre la COMEC y la Secretaría de Desarrollo Urbano.<sup>115</sup>

### 3. *Porto Alegre, Rio Grande do Sul*

La región metropolitana de Porto Alegre concentra el 37% de la población del estado brasileño de Rio Grande do Sul. Aglomerados en 31 municipios, el municipio de Porto Alegre tiene una población cercana al millón y medio de habitantes, 18 municipios tienen más de cien mil y el resto menos de esta cantidad; por lo tanto, la región metropolitana es una compleja constelación de municipios que gravitan alrededor del municipio central.<sup>116</sup>

La región fue creada por ley en 1973. En un inicio se integró por 14 municipios, pero en la medida en que fue creciendo en 2010 se integró por 32 municipios. Tanto así, que el área metropolitana contaba con una población cercana a los cuatro millones de habitantes, lo que la coloca en la aglomeración número cuatro

<sup>114</sup> *Idem.*

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> Los municipios que integran la región metropolitana son: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antonio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo y Viamão.

de Brasil, detrás de São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. En esta aglomeración urbana la fragmentación institucional es más evidente que en las otras que existen en Brasil.<sup>117</sup>

Como resultado del marco institucional nacional y estatal, en la región metropolitana de Porto Alegre, como en las demás aglomeraciones de Brasil, debería haber instituciones de ámbito metropolitano. Sin embargo, y a decir de la Asociación de Grandes Metrópolis, en Porto Alegre no las hay. Había seis comisiones de planeación metropolitana, pero para el delta del Jacuí estas comisiones hacían diagnósticos para la planificación estratégica.<sup>118</sup>

Sin embargo, el caso de Porto Alegre es más conocido (además del Foro Social Mundial), por la propuesta de los presupuestos participativos. Aunque cabe aclarar que este modelo de gestión local solo se da en el municipio de Porto Alegre. Al respecto, se debe señalar que el municipio está dividido en dieciséis regiones internas por donde se estructuran los procesos participativos, en los que intervienen los 85 barrios contemplados.

El modelo del presupuesto participativo quizá despierte más interés que el trazar la arquitectura de instituciones y mecanismos metropolitanos de gestión, sobre todo cuando a diferencia de las otras aglomeraciones urbanas brasileñas no hay indicios de instancias de este tipo. También llama la atención porque es una propuesta de innovación exitosa de democratización y descentralización interna. Naciones Unidas la reconoció como una de las cuarenta innovaciones urbanas en todo el mundo. El modelo

<sup>117</sup> Véase <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=298> consultada el 22 de junio de 2011.

<sup>118</sup> Además, había una Asamblea General Regional, que era el órgano plenario de deliberación del Consejo Regional. Sus miembros eran electos por diversas autoridades estatales y nacionales de la región, prefectos y presidentes de los consejos municipales, representantes de las asociaciones de la región (sindicatos, sociedad civil, empresarios,...). Tenía como facultad aprobar las iniciativas de planificación regional que serán enviadas al gobierno estatal; aprobar el reglamento y nombrar los componentes de los demás organismos. Véase [http://www.flashfutura.com/metropolis/sites/default/files/ciudades\\_archivos/porto\\_alegre/417\\_071\\_porto\\_alegre\\_esp.pdf](http://www.flashfutura.com/metropolis/sites/default/files/ciudades_archivos/porto_alegre/417_071_porto_alegre_esp.pdf) consultada el 22 de septiembre de 2011.

pone en el centro de la discusión en que las instancias municipales en América Latina al interior son centralizadas y altamente jerarquizadas.<sup>119</sup>

El presupuesto participativo de Porto Alegre es una experiencia muy conocida y aclamada. Lo es porque logra una gestión eficaz y democrática.<sup>120</sup> Llamado también “administración popular de Puerto Alegre”, el modelo está basado en una estructura y en un proceso que se cimienta en tres principios:

a) Que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar. Las organizaciones comunitarias no detentan en este aspecto, por lo menos formalmente, status o prerrogativas especiales.

b) Que la participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.

c) Que los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de “criterios generales” criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de redefinir prioridades y de “criterios técnicos” —de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo—. <sup>121</sup>

En términos institucionales, el presupuesto participativo de Porto Alegre se agrupa en tres tipos de instancias: las de la ad-

<sup>119</sup> Una reflexión y discusión sobre el diseño interno del gobierno municipal en México a partir de analizar algunos casos de municipios de México, Colombia, España y Brasil se encuentra en un artículo de Arellano Ríos, Alberto, “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”, *Región y Sociedad*, núm. 52, septiembre-diciembre de 2011. El objetivo es poner sobre la mesa de discusión la necesidad de crear, discutir o diseñar mecanismos intramunicipales de gobierno local.

<sup>120</sup> Santos, Boaventura de Sousa, “Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva”, en Santos, Boaventura de Sousa (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2005. p. 394.

<sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 391-486.



ministración municipal, las instituciones de participación y las organizaciones comunitarias. En las primeras instancias se encuentran el prefecto municipal, las secretarías y dependencias municipales, así como la cámara de ediles. En las segundas se integran el Consejo del Presupuesto Participativo con sus reuniones plenarias o temáticas y los seis foros de delegados temáticos. En estas últimas están contempladas asambleas municipales, dieciséis foros de delegados regionales y reuniones con organizaciones profesionales, civiles y movimientos sociales. En tanto que en la tercera están los consejos populares, las asociaciones y los movimientos comunitarios, así como los habitantes de la región.<sup>122</sup>

Este complejo entramado institucional responde a un liso o complejo proceso de regionalización. Así, el territorio de Porto Alegre se divide en dieciséis demarcaciones, en las cuales se discute el presupuesto municipal.<sup>123</sup> Además, los temas que se tratan en las demarcaciones son la circulación y el transporte, la educación y la recreación, la cultura, la salud y la asistencia social, el desarrollo económico y la tributación, la organización de la ciudad, el desarrollo urbano y ambiental.

#### IV. EL ÁREA METROPOLITANA DE MARACAIBO, VENEZUELA

El área metropolitana de Maracaibo se encuentra formada por el sistema urbanístico, que integra los centros urbanos de los municipios Maracaibo, San Francisco, Mara, La Cañada de Urdaneta y Jesús Enrique Losada, en el estado de Zulia, Venezuela.

<sup>122</sup> *Ibidem*, pp. 391-486.

<sup>123</sup> Las regiones son: Humaaitá-Navengantes/Ilhas; Noroeste; este; Lomba de Phineiro; norte; noreste; Partenon; Restinga; Glória; Cruzeiro; Cristal; Centro Sur; Extremo Sur; Eixo da Baltazar; Sur y Centro. *Ibidem.*, p. 405.

La población con la que contaba el área metropolitana en 2010 era de aproximadamente 2 millones 600 mil habitantes.<sup>124</sup>

En términos urbanos, el municipio de Maracaibo ocupa el lugar central; además de ser la capital estatal, se integra por las localidades de San Francisco (municipio de San Francisco), Santa Cruz de Mara (municipio de Mara), La Concepción (municipio de Jesús Enrique Losada) y La Concepción (municipio La Cañada de Urdaneta).<sup>125</sup>

Cabe decir que a diferencia de la capital nacional, en los estados venezolanos no hay una instancia institucional u orden de gobierno metropolitano con tales características. Esto se deriva de la Constitución Bolivariana de 1999, al considerar a Venezuela como un estado federal y descentralizado que divide el territorio en estados, el distrito capital, dependencias federales y territorios federales (artículo 16). Cabe decir que el distrito capital de Caracas es tomado en muchas investigaciones como un caso para la gobernabilidad metropolitana; no obstante, desde el punto de vista institucional, se ignora que al ser capital nacional se presentan las asimetrías constitucionales que se acentúan más en un sistema federal.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Véase “Proyecciones de población OCEI 2010” y “Plan de Ordenación del Sistema Urbanístico Maracaibo, La Concepción, La Cañada de Urdaneta y Santa Cruz”.

<sup>125</sup> Maracaibo tiene alrededor de un millón 700 mil habitantes, San Francisco 500 mil, La Cañada de Urdaneta 90 mil, Mara 200 mil y Jesús Enrique Losada 85 mil habitantes. Es importante destacar que la ciudad de Maracaibo está conformada únicamente por dos municipios (Maracaibo y San Francisco), dado que estuvo formada solo por un municipio hasta, 1995, cuando el municipio San Francisco fue creado a partir de la parte sur del municipio Maracaibo de aquel entonces. *Idem*.

<sup>126</sup> La Constitución estableció que el asiento de los órganos del poder nacional sería la ciudad de Caracas. Se constituyó como distrito capital y asiento de los poderes federales, mas no en los poderes mismos. De entenderse de esta última manera, quedarían desprotegidas las demás partes integrantes de la Federación venezolana. Esta fue la forma como la Constitución redactó y entendió legalmente al distrito capital; a partir de esta distinción, la ciudad de Caracas es la sede o asiento de los poderes, y tiene un régimen interno, que tiene como base el municipio autónomo. Esto permitió que la ciudad de Caracas se conformara un sistema de gobierno municipal en dos niveles: los municipios del distrito

El marco constitucional nacional reconoce y garantiza la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa (artículo 16), pero corresponde a los estados regular y precisar los principios generales. En este sentido, la Constitución del estado de Zulia (título II) precisa que los municipios son la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución de la República, la del estado de Zulia y otras leyes, sobre todo en la elección de sus autoridades; la libre gestión y legislación sobre las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.<sup>127</sup>

Al igual que en los casos de Argentina y México, y bajo el principio de un Estado descentralizado y de democracia participativa (artículo 30), el marco jurídico venezolano le concede a sus municipios los servicios y competencias para gestionar y prestar diversos servicios. Además, la Constitución del estado de Zulia contempla que sus municipios pueden celebrar convenios para que en forma concurrente puedan hacer frente a determinadas competencias o prestar algunos servicios (artículo 31).<sup>128</sup>

En este sentido, Venezuela se suma a los sistemas federales de Argentina y México, donde sus mecanismos institucionales se limitan clara y expresamente a la asociación, a la coordinación a las firmas de convenios de carácter intermunicipal. No obstante, se ha

capital y los correspondientes del estado Miranda. Véase Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto, en “La ciudad de México en perspectiva comparada”, *La ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 157-163.

<sup>127</sup> Véase la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela y la Constitución del Estado de Zulia, en [www.ucv.ve/.../constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela.html](http://www.ucv.ve/.../constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela.html) y <http://www.gobernaciondelzulia.gov.ve/lista2.asp?sec=1005> consultadas el 22 de junio de 2011.

<sup>128</sup> El marco precisa que en los convenios se debe determinar la participación y los aportes financieros de las respectivas entidades (artículo 31), además de que la Constitución venezolana establece (artículos 32 y 34) que tendrán preferencia las transferencias de competencias y servicios del Estado a los municipios que contengan un plan de gestión que involucre las parroquias, la participación de las comunidades organizadas y la pluralidad étnica. *Idem*.

observado que no son los únicos medios, sino que hay otros instrumentos jurídicos complementarios o que intentan tener mayor alcance, como se vio en el caso brasileño. En esta dirección apunta el caso de Jalisco, que se esbozará en el siguiente capítulo, pero antes se tienen que analizar las zonas metropolitanas de Monterrey y Puebla.

## V. DOS ÁREAS METROPOLITANAS MEXICANAS

El Estado mexicano tiene como base en su división y organización política al municipio libre, y en la Constitución federal claramente se establece que no puede haber una autoridad entre este y los gobiernos estatales. En particular, el artículo 115 no solo establece los lineamientos generales, sino que incluso lo norma de manera pormenorizada, provocando que las legislaciones estatales tengan un efecto espejo, reproduzcan su contenido y posean pocas variaciones. Si acaso las legislaciones estatales en la materia lo que hacen es reglamentarlo en leyes secundarias.

Con mínimas diferencias, los estados de la República mexicana reiteran que el municipio tiene la atribución de prestar servicios públicos, como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; la seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reglamentar el uso de suelo y la planeación urbana, así como recabar y ejercer el impuesto predial, entre otros.

El artículo 115 constitucional, como se precisó en el capítulo anterior, faculta a los municipios para asociarse o coordinarse para prestar algún servicio o bien en un contexto de globalización económica en el que los gobiernos locales adquieren mayor importancia al diseñar e implementar políticas encaminadas a la promoción económica o de impulso al desarrollo. Sin embargo, como se señaló anteriormente, este marco institucional no ha

dado los resultados esperados pese a estar contemplado y tener ventajas y limitaciones.

Como se señaló anteriormente, la coordinación y el asociacionismo no han tenido la fortaleza en temas nodales que preocupan a las grandes metrópolis; si acaso los actores políticos lo limitan al ámbito de la gestión de servicios públicos, pero no desde una perspectiva o bajo las exigencias que den pie a la gestión metropolitana efectiva, al menos en materia de políticas e infraestructura urbana. Pese a tal limitación institucional, es necesario trazar los organismos diseñados que funcionan en las áreas metropolitanas de Monterrey y Puebla.

### 1. *La zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León*

La zona metropolitana de Monterrey tenía en 2010 una población que rondaba los 4 millones 400 mil habitantes, distribuidos en ocho municipios. Los municipios que conforman el área conurbada son Apodaca, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina. Esto, junto con su extensión territorial, la colocaban como la tercera área metropolitana después de la ciudad de México y Guadalajara.

Como se verá en el caso de la capital neoleonesa y las áreas metropolitanas de Puebla y Guadalajara, y en otras ciudades del país, el agua es el servicio público o el asunto en el cual los municipios crean organismos de carácter metropolitano o regional.<sup>129</sup>

En el caso del área metropolitana de Monterrey, el organismo contemplado es el SADM (Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey). Según la ley que lo regula, el SADM se creó con el objetivo de la prestación del servicio público de agua y drenaje

<sup>129</sup> Por ejemplo, el caso de la zona metropolitana de Pachuca, Hidalgo, véase Amaya Ventura, María de Lourdes, “Aspectos institucionales de la gestión del agua en Pachuca, Hidalgo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 3, julio-septiembre de 2011, pp. 509-537.

en la ciudad de Monterrey, así como, mediante convenio, con los municipios que integran el área metropolitana.<sup>130</sup>

El SADM es una institución pública descentralizada con personalidad jurídica propia; tiene que prestar los servicios públicos de agua potable, pero también el agua no potable, la residual tratada y el agua negra, el saneamiento de las aguas residuales, impulsar y desarrollar la investigación para el aprovechamiento, entre otros (artículos 1 y 2).<sup>131</sup>

En el diseño institucional del SADM su gobierno recae en un consejo de administración, compuesto por el titular del Poder Ejecutivo, o quien este designe, que lo presidirá, así como seis miembros más, que son designados, según el artículo 5 de la ley que norma el organismo, de la siguiente forma: uno por el gobernador de Nuevo León; un representante de los municipios del estado, que será designado por el ayuntamiento de Monterrey; uno por los usuarios de los servicios de agua y drenaje; uno por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; uno por la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del Estado de Nuevo León, A. C. y uno por la Cámara de la Industria de la Transformación de esta entidad. Además, por cada miembro propietario se designa un suplente (artículo 5).<sup>132</sup>

La administración del organismo se encuentra a cargo de un director general, nombrado y removido por el gobernador; también se designa al secretario técnico, cuyas funciones son asignadas por el Consejo de Administración.<sup>133</sup>

<sup>130</sup> Véase la Ley que crea la institución pública descentralizada “Servicios de Agua y Drenaje Monterrey”, cuya última reforma fue hecha el 7 de febrero de 2007. Véase <http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia> consultada el 29 de junio de 2011.

<sup>131</sup> *Idem.*

<sup>132</sup> *Idem.*

<sup>133</sup> Otro organismo de tipo metropolitano es el llamado Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), pero no es de las características institucionales precisadas en esta obra. El Fomerrey es un fideicomiso que promueve, propicia e impulsa la integración del patrimonio de las familias de escasos recursos económicos del estado. *Idem.*

## 2. *La zona metropolitana de Puebla, Puebla*

Desde una perspectiva amplia, la zona metropolitana de Puebla aglutina un total de 38 municipios poblanos y tlaxcaltecas, dado que el área urbana se ubica en el valle de Puebla-Tlaxcala. Pero la mancha urbana se integra por los municipios de Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Miguel Xotla y San Pedro Chulola, la cual tiene una población que ronda los dos millones 470 mil habitantes.

Al igual que en el caso de la zona metropolitana de Monterrey, en el área metropolitana de Puebla hay un Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOA-PAP). El SOAPAP es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 1o.).<sup>134</sup>

El organismo poblanco tiene por objeto la planeación, programación, estudio y proyección, administración y operación, de obras y sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales y el reúso de estas; recaudar y administrar los ingresos y recursos financieros del sistema; actualizar las contribuciones y productos por los servicios que presta; mejorar los sistemas de captación, conducción, tratamiento de aguas residuales, entre otros (artículo 3).<sup>135</sup>

En cuanto a la composición del organismo, se integra por un consejo, cuya presidencia recae en el gobernador del estado; un presidente ejecutivo, quien es el presidente municipal de Puebla; un director general; un secretario; ocho vocales, quienes son el director general de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Puebla, el administrador general de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado, el director general de Obras Públicas del Ayuntamiento de Puebla, y cinco representantes de los distintos sectores de la sociedad. Por cada integrante del consejo se

<sup>134</sup> Véase el Decreto que crea el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

<sup>135</sup> *Idem.*

designa un suplente, que asistirá con representación y voto a las sesiones del consejo (artículo 12).<sup>136</sup>

A diferencia del SEDM, en el SOAPAP ni siquiera se tiene contemplada formalmente una disposición de carácter metropolitana en el sentido de plantear un convenio con los municipios que integran el área.

En suma, en los casos de las zonas metropolitanas de Monterrey y Puebla, y en el marco del asociacionismo y la coordinación intermunicipal, el tema de la gestión metropolitana está en los planos técnicos y administrativos, pero no en el nivel institucional; es decir, y siguiendo a Kettl, la función pública se encuentra en una coordinación técnica, en un plano intermedio del gobierno entre los políticos nombrados de alto nivel y los funcionarios electos, por un lado, y los técnicos, por el otro. El nivel institucional implica que los funcionarios nombrados y encargados de estos organismos no solo tengan el respaldo político, sino que haya solidez y un desarrollo institucional.<sup>137</sup>

Una forma de ver cómo se puede subsanar esta limitante, después de trazar y esbozar por separado los casos y experiencias anteriores de gestión metropolitana en los países federales latinoamericanos, es comparándolas mínimamente.

## VI. RECAPITULACIÓN

La estrategia metodológica de comparar y/o contrastar la disposición y proporción de los entramados institucionales metropolitanos en un nivel sincrónico permitirá observar no solo las

<sup>136</sup> Fuente: Constitución Política del Estado de Puebla y el Decreto que crea el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

<sup>137</sup> Kettl, Donald F., "VII. En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla", en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-Universidad Autónoma de Tlaxcala-FCE, 1998, pp 110 y 111.



semejanzas y diferencias, sino considerar los alcances y limitaciones jurídicos y políticos de las instituciones y los mecanismos antes trazados y contextualizados. Esto permitirá pensar nuestra realidad y tener en cuenta propuestas y líneas de acción. Para ello, el análisis institucional de los mecanismos e instituciones metropolitanos se hará a partir de contrastar los mecanismos institucionales que contemplan los marcos constitucionales al normar al municipio y condicionar la gestión metropolitana, y comparar los organismos e instituciones metropolitanos existentes.<sup>138</sup>

Para empezar, se debe precisar que los marcos constitucionales no solo determinan los límites del diseño institucional de diversos organismos o mecanismos estatales, sino que condicionan sus alcances. Pero la utilidad del comparar y contrastar ayuda a idear y repensar nuevas formas de innovación, y de relaciones intergubernamentales y/o de políticas públicas. En este apartado únicamente se contrastará, grosso modo, lo que las Constituciones le permiten hacer a los municipios, pues este orden de gobierno es muy valorado, al ser la base de su sistema de organización política. Tomar en cuenta lo que dictan o cómo tienen contemplado al municipio determina el grado y el sentido de la gestión metropolitana.

Se debe reiterar que la Constitución Nacional de Argentina no tiene contemplado un apartado para el municipio; en ella se describen de manera general (artículo 5) las características del gobierno provincial, y sólo se menciona al “régimen municipal”. De tal modo que las Constituciones locales norman con mayor precisión al municipio, y la Constitución de la Provincia de Córdoba hace lo propio en el título segundo.

En lo que toca al marco constitucional brasileño, la Constitución federal le tiene contemplados al municipio una serie de disposiciones y principios generales. Esto es importante recordarlo,

<sup>138</sup> En este ejercicio de comparación no están contempladas algunas instituciones y mecanismos de gestión metropolitana de Guadalajara. Desde luego, su trazo y contextualización se encuentran en el siguiente capítulo. No obstante, la contrastación de todos los casos se encuentra en los anexos de esta obra.

porque el ámbito municipal será la base institucional para la gestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. De manera complementaria, y debido a la existencia sociológica de grandes conglomerados urbanos, y que rebasan estos límites político-administrativos, en 1967 se estableció en la Constitución Federal de Brasil (artículo 164) que una región metropolitana se constituía por los municipios que independientemente de su vinculación administrativa, integraban unidades socioeconómicas y requerían la prestación de servicios comunes. Para 1973 se aprobó la Ley Complementaria 14, que en su primer artículo estableció y constituyó las regiones metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. La Constitución de 1988 reconoció este avance.

El marco constitucional venezolano reconoce y garantiza la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa (artículo 16), pero le corresponde a los estados regular y precisar los principios generales. La Constitución del estado de Zulia precisa que los municipios son la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución de la República, por la del estado de Zulia y por otras leyes.

En contraste, los casos de Argentina y Venezuela son solo enunciativos del régimen municipal. En Brasil se establecen bases o principios genéricos, mientras que la Constitución mexicana detalla y organiza de manera precisa el régimen municipal (artículo 115), y lo que hacen las Constituciones locales generalmente es reproducir el contenido de la ley fundamental.

En lo que toca a los mecanismos o instituciones de gestión metropolitana, hay matices. En el caso del área metropolitana de Córdoba, hay un Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM), que se encuentra en una fase inicial de implementación desde el punto de vista del enfoque de políticas públicas. Además, la norma que lo sustenta solo estableció principios generales, y no abundó en la definición de mecanismos regulatorios

específicos para la creación del IPLAM. Mientras que en el caso de Maracaibo simplemente no hay un ejemplo para rescatar.

Los casos brasileños son más enriquecedores, pero aun en ellos hay matices. Por ejemplo, en el caso del área metropolitana de Belo Horizonte, esta aglomeración urbana cuenta con espacios o mecanismos de gestión, como una Asamblea Metropolitana, la Junta Asesora de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo y otros organismos y entidades. En el caso de Curitiba, hay organismos, como la Red Integrada de Transporte (RIT), el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba y la Coordinación Metropolitana de Curitiba; en el caso de Porto Alegre, no lo hay.

En cuanto a México, lo que abundan son organismos en materia de agua potable y alcantarillado y planeación urbana. Se institucionalizan con la creación de organismos descentralizados o por la firma de convenios de asociación o coordinación, los cuales, si bien son temas o asuntos nodales que preocupan a las grandes metrópolis, los actores políticos lo limitan al ámbito de la gestión de servicios públicos. No tienen la solidez como en los casos brasileños, o como pretenden serlo los de la zona metropolitana de Guadalajara, aún incipiente y en etapa de formulación, pero que conviene analizar. Este tema es asunto del siguiente capítulo.