

Desafíos institucionales de la gobernanza metropolitana en Brasil: las agencias metropolitanas, los consorcios públicos intermunicipales y el estatuto de la metrópoli

Gerardo Alberto Silva

Introducción

La problemática de las grandes ciudades o metrópolis nos acompañan hace bastante tiempo. En el sentido moderno, las mismas crecieron y se desarrollaron con el capitalismo y la revolución industrial. Las metrópolis, en efecto, ya estaban presentes en la segunda mitad del siglo XIX, pero alcanzaron su auge a lo largo del siglo XX. La novedad presente en el desarrollo metropolitano, que llamaremos aquí de “cuestión metropolitana”, era que, por un lado, el mismo representaba la propia modernidad expresada en el territorio; mas, por el otro, también se revelaba un problema de grandes proporciones, al asumir un ritmo de crecimiento frenético y siempre al borde del caos – cuando no directamente caótico, como en las ciudades latinoamericanas. En épocas más recientes, la cuestión metropolitana ganó un nuevo impulso en el contexto de la globalización, cuando las metrópolis comenzaron a ser valorizadas como los principales nexos de las redes transnacionales de producción de valor. De una manera o de otra, las mismas han permanecido como una preocupación central de la planificación urbana a lo largo de este extenso periodo, sin que hasta ahora se haya encontrado una resolución adecuada a los desafíos planteados.

En Brasil, la cuestión metropolitana adquiere estatuto institucional en 1973, cuando el gobierno federal decide crear, a través de la Ley Complementar 14, nueve regiones metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém y Rio de Janeiro, esta última en 1974. A pesar de que este acto institucional ya estaba previsto en la Constitución Brasileña de 1967, es en este momento que la cuestión metropolitana sale a luz y adquiere dimensión pública (cf. Losada, 2010; Garson, 2009). Entre los fundamentos de la referida Ley, que tenía por objetivo la planificación integrada y de los servicios comunes de cada región metropolitana, se encontraba la necesidad de instituir un marco legal para el financiamiento público, así como el de dotar a las regiones metropolitanas de una institucionalidad específica. Así, en su artículo 2º la Ley establece que habrá en cada región metropolitana “un Consejo Deliberativo y un Consejo Consultivo, creados por ley estadual”. Este auspicioso inicio, sin embargo, no rendirá frutos, y la cuestión permanecerá estancada por largos años.

Las razones por las cuales no se avanzó prácticamente nada en este aspecto, a pesar de la sanción de la Ley, son de diversa índole. Por un lado, porque los intereses desarrollistas del gobierno militar tenían otras prioridades, tales como el estímulo a la industria petrolera y a la cadena de insumos básico, previstos en el II Plan Nacional de Desarrollo de la economía brasileña (1975-1979). Por otro lado, porque la creación de las regiones metropolitanas no consiguió (ni pretendía) resolver el impasse institucional que traía embutido, es decir, el problema del federalismo. Al final, ¿quién sería responsable en última instancia de las decisiones relativas a los problemas metropolitanos: los Estados o los municipios? Al otorgar esa prerrogativa a los Estados, la Ley no innovaba demasiado, sólo que los municipios no iban a aceptar fácilmente renunciar a su potestad territorial, no sin hacer valer su poder de negociación. O sea, sin prioridad y sin recursos del gobierno federal, nada podría cambiar ese delicado equilibrio político entre Estados y municipios. El hecho de tratarse de un gobierno militar, de fuerte cariz centralizador y autoritario, no significó mucho en este aspecto.

A pesar de los resultados inocuos de la Ley, un primer paso había sido dado. Por lo menos la cuestión metropolitana había sido objeto de escrutinio público, y aunque luego desaparecería de la agenda de gobierno, la misma permanecería en estado latente.

Y diríamos que más que en estado latente, porque a lo largo de los quince años posteriores, hasta la reforma de la Constitución de 1988, el problema no dejó de existir sino que continuó ampliándose y consolidándose. Entre 1970 e 1991, en efecto, la población brasileña pasó de 94 para 146 millones (IBGE, 2000), la población urbana aumentó de 53 para 110 millones (por lo tanto, un acelerado proceso de urbanización en el cual la proporción de población urbana sobre la población total creció de 56,0% para 75,0%), y la población viviendo en regiones metropolitanas pasó de 23,2 para 42,5 millones. O sea, en ocasión de la última reforma constitucional de 1988 alrededor de 30% de la población total y 46% de la población urbana residía en el conjunto de las regiones metropolitanas citadas anteriormente.

De manera concomitante con el proceso de expansión de las grandes ciudades, se produce el crecimiento de las periferias metropolitanas, que representará una de las principales singularidades de la urbanización brasileña y latinoamericana. Dos fenómenos convergentes ayudan a explicar ese proceso.

Por un lado, la propia demanda del desarrollo industrial, que exige terrenos más generosos y espacio para la circulación de cargas; por otro lado, la disponibilidad de tierras para la vivienda de los trabajadores, sea a través de complejos habitacionales, sea a través de la casa propia en terrenos individuales, o sea también a través de ocupaciones ilegales – dígase de paso, en sentido contrario a la experiencia norteamericana, que, en términos generales, dejó los trabajadores en el centro de la ciudad y expandió su mercado inmobiliario de alta renta en dirección a los suburbios (cf. Holston, 2013). De una manera o de otra, las extensas periferias metropolitanas consolidadas a lo largo de las décadas de '70 y '80, pasarían a jugar un papel importante en la propia dinámica de la metropolización.

El sentido de esta rápida presentación sobre la emergencia de la cuestión metropolitana en Brasil tiene por finalidad caracterizar la institucionalidad y la situación de las metrópolis antes de la reforma constitucional de 1988, que abrirá un nuevo capítulo en esa tentativa de dotar las mismas de un principio de organización adecuado a los grandes desafíos que representan. Como veremos a continuación, ese nuevo capítulo puede ser sintetizado en tres momentos: 1) la cuestión metropolitana en la Constitución de 1988; 2) la sanción de la ley de los consorcios públicos, en 2005; 3) la sanción, en 2015, de la ley 13.089, también conocida como Estatuto de la Metròpoli. En nuestra exposición, que tiene por objetivo principal examinar este proceso de renovación de la cuestión metropolitana en Brasil, apenas realizaremos una inversión de la secuencia cronológica de los dos últimos momentos, una vez que los consorcios públicos se vieron reforzados, en la escala metropolitana, con el Estatuto de la Metròpoli.

La cuestión metropolitana en la Constitución de 1988

La Constitución brasileña de 1988, también llamada de constitución ciudadana, es fruto de un largo ciclo de luchas contra la dictadura militar iniciada en 1964. Desde finales de la década del '70, en efecto, había comenzado un periodo de distensión en el cual las fuerzas políticas iniciaron su proceso de reconstitución (aun cuando habría que esperar todavía una década hasta el retorno de la democracia en 1990). En ese contexto, el pacto de reapertura del régimen democrático fue concebido en torno de una reforma constitucional, cuyo proceso fue iniciado en febrero de 1987 y finalizado en noviembre de 1988.

En términos generales, el resultado fue el de una Constitución de carácter liberal conservador, pero introduciendo elementos importantes de modernización de la gestión pública y del papel del Estado, así como preceptos y garantías de protección social y derechos civiles ampliados. La efectividad de la norma constitucional, sin embargo, en sus aspectos políticos, iba a depender en gran medida de la fuerza social de los actores comprometidos con su concretización.

Uno de esos aspectos que no podrían concretizarse sin una fuerza social concomitante es el de la función social de la propiedad, correspondiente al Art. 5º Inciso XXIII. En lo que se refiere específicamente a la política urbana, que por extensión puede ser metropolitana, el Art. 182 Párrafo 2º establece que “La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad expresas en su Plan Director”. Para evitarse cualquier ambigüedad sobre el sentido otorgado a esta norma, en el mismo artículo se faculta al poder público municipal a valerse de instrumentos como el parcelado o edificación compulsiva de los terrenos ociosos y la aplicación de un impuesto predial progresivo en el tiempo, ambos con la finalidad de controlar la especulación inmobiliaria urbana. Y en artículo siguiente, Art. 183, se reconoce el derecho de usucapión en los siguientes términos: “Aquel que posea área urbana hasta 250 m², durante cinco años, sin interrupciones ni oposición, utilizándola para su vivienda o de su familia, podrá adquirir su dominio, desde que no sea propietario de otro inmueble urbano o rural”. Como es posible deducir, se trata de cláusulas de muy difícil aplicación, aun cuando se trata de normas constitucionales.

Otro elemento importante introducido por la Constitución de 1988, que tendrá implicaciones en la cuestión metropolitana, es la autonomía otorgada a los municipios (y al Distrito Federal, Brasilia). Como vimos anteriormente, una de las dificultades de la institucionalización de las regiones metropolitanas antes de la reforma constitucional era la relación entre Estados y municipios, que reforzaba o poder de los primeros y dejaba a los segundos en posición subordinada. Ya con la nueva constitución, los municipios pasan a tener estatuto de entes federativos, es decir, salen extremadamente fortalecidos desde el punto de vista institucional (aun cuando se trate de un ente federativo sin representación directa en las cámaras legislativas del congreso nacional). Reza el Art. 18: “La organización político administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución”. Evidentemente, esta “reconfiguración” del federalismo en el Brasil traería consecuencias sobre las alternativas de la cuestión metropolitana.

En lo que se refiere específicamente a las metrópolis, la nueva Constitución reafirma la injerencia estadual, pero esta vez de forma un poco diferente. Si anteriormente cabía al gobierno federal su reconocimiento, como en la ley complementar N° 14 de 1973, y a los Estados liderar el proceso de organización de los consejos consultivo y deliberativo, ahora son estos últimos pasan a tener la potestad reconocer o instituir: “Los Estados podrán, mediante ley complementar, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupamiento de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común” (Art. 25 § 3º). Por otro lado, no establece cual deberá ser la forma de organización, ni el tipo de institucionalidad (mismo que genérica) que sería más conveniente. Eso quedaría a criterio de la ley complementar estadual. Como veremos posteriormente, el resultado sería una especie de banalización de la institucionalidad metropolitana en Brasil, que, hasta la fecha, registra 63 nuevas regiones metropolitanas (que se suman a las nueve iniciales), algunas con menos de 100.000 habitantes.

A pesar de la cuestión metropolitana haber sido contemplada en la Constitución de 1988, y de haber tenido efectos concretos en la creación de las mismas, la prioridad institucional y política fue otorgada a la reglamentación de las normas constitucionales correspondientes a la Política Urbana (i.e. los Art. 182 y 183). En tal sentido, en julio de 2001 es sancionada la ley 10.257, conocida también como Estatuto de la Ciudad, que establece “normas de orden pública e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental”. Con esta reglamentación de los preceptos constitucionales quedó definitivamente establecido un ordenamiento jurídico para el planeamiento urbano, lo que puede ser considerado un avance significativo en términos de la voluntad política de llevar adelante sus propósitos principales.

El Estatuto obliga, por ejemplo, a los municipios de más de 20.000 habitantes o conurbados, a crear sus Planos Directores, considerados el principal instrumento de regulación urbana.

Una innovación institucional complementaria pero no menos importante, fue la creación, en 2003, con la llegada del Partido dos Trabalhadores (PT) al gobierno, del Ministerio de las Ciudades. Con esta medida, se consolidaba el marco institucional que permitiría atacar los profundos problemas de desigualdad, segregación y acceso a los bienes y servicios públicos en las ciudades brasileñas. Como afirma Maricato (2007),

"La propuesta del Ministerio de las Ciudades ocupó un vacío institucional que retiraba al gobierno federal de la discusión sobre la política urbana y el destino de las ciudades. Además de la ausencia del enfoque más general, había la ausencia de marcos institucionales o regulatorios claros para las políticas sectoriales urbanas en el caso de las áreas de saneamiento, vivienda y transporte. El Ministerio de las Ciudades tuvo su estructura basada en los tres principales problemas sociales que afectan a las poblaciones urbanas y que están relacionados al territorio: la vivienda, el saneamiento ambiental (agua, alcantarillado, drenaje y recolección y destinación de residuos sólidos) y las cuestiones del transporte de la población urbana - movilidad y tránsito".

Con excepción de un corto período entre 2003 y 2005, en el cual el Ministerio, bajo la conducción del ministro Olívio Dutra, de hecho respaldó el inicio de una política de "reforma urbana", en los años posteriores la orientación política del ministerio cambió radicalmente, y pasó a ser más "permeable" a intereses inmobiliarios, empresas constructoras y proveedoras de servicios.

De esta forma, se multiplicaron las licitaciones para proyectos de ingeniería relativos a obras de saneamiento básico, transporte urbano, redes de agua potable, redes de alcantarillado, vivienda y desarrollo urbano, entre otros. La mayoría de estas obras son realizadas a través de convenios con los municipios, que establecen las prioridades y se encargan de los aspectos técnicos y del control de ejecución. Por otro lado, el apoyo a las políticas de control del uso del suelo urbano y la aplicación de los instrumentos de regulación previstos en la Constitución y mencionados anteriormente, fue interrumpido.

El Estatuto de la Metr poli (2015)

A pesar de los impasses de la política urbana (y sus avances), en enero de 2015 fue sancionada la ley 13.089, conocida como Estatuto de la Metr poli. La misma fue concebida como desdoblamiento del Estatuto de la Ciudad, sobre el cual se basa y también modifica¹.

Sobre el propósito de la ley, reza el Art. 1 : "Esta Ley, denominada Estatuto de la Metrópolis, establece directrices generales para la planificación, la gestión y la ejecución de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas y en aglomeraciones urbanas instituidas por los Estados, normas generales sobre el plan de desarrollo urbano integrado y otros instrumentos de gobernanza interfederal, y criterios para el apoyo de la Unión a acciones que involucren gobernanza interfederal en el campo del desarrollo urbano". El primer destaque evidente, por lo tanto, sobre el cual volveremos posteriormente, es el concepto de "gobernanza interfederal".

Un segundo elemento de destaque es la propia definición de metr poli, que se distinguiría, para efectos de la ley, de las aglomeraciones urbanas.

¹ "En la aplicación de las disposiciones de esta Ley, se observarán las normas generales de derecho urbanístico establecidas en la Ley 10.257, de 10 de julio de 2001 - Estatuto de la Ciudad, que regula los Arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, y en otras leyes federales, así como las reglas que disciplinan la política nacional de desarrollo urbano, la política nacional de desarrollo regional y las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento básico, movilidad urbana y medio ambiente" (Estatuto da Metr poli, Art. 1 ,   2 ).

De acuerdo con el Estatuto, las primeras serían “el espacio urbano con continuidad territorial que, en razón de su población y relevancia política y socioeconómica, tiene influencia nacional o sobre una región que configure, como mínimo, el área de influencia de una capital regional, conforme a los criterios adoptados por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE” (Art. 2º Inciso V); las aglomeraciones urbanas, por su parte, se definen como el espacio urbano continuo, resultante de un proceso de conurbación aún incipiente, pero que pueden o tienen condiciones de evolucionar en el sentido de una resolución metropolitana. Por último, en término de definiciones, también se reconocen como parte del conjunto de configuraciones territoriales a los que se refiere la ley, las microrregiones, o sea, los agrupamientos de municipios limítrofes sin la densidad de conexiones urbanas que caracterizan a las anteriores. En cualquiera de los tres casos, las mismas deberán ser instituidas por ley Estatal².

¿Si a través de la reforma constitucional de 1988 la cuestión metropolitana pasó a ser un asunto de injerencia estatal, cuál sería el sentido de una ley federal? Antes de responder a esta pregunta será preciso ir un poco más a fondo en el espíritu de la normativa. Se trata, en primer lugar, de una problemática urbana específica, que no puede ser circunscripta a un municipio, sino a un conjunto de municipios cuya dinámica territorial se encuentra física y económicamente interligada. En los términos del Estatuto, se objetiva “integrar la organización, la planificación y la ejecución de funciones públicas de interés común” (Art. 3º, Destacado nuestro). Esta función pública de interés común se define como la política pública o acción institucional “cuya realización por parte de un Municipio, aisladamente, sea inviable o cause impacto en municipios limítrofes” (Art. 2º Ítem II). En segundo lugar, se coloca como elemento central y estratégico para la toma de decisiones la elaboración de un Plano de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI), a ser revisado a cada 10 años y al cual deberán adaptarse los Planos de Desarrollo Urbano de cada municipio – lo que no deja de ser paradójico, teniendo en cuenta que la Constitución de 1988 otorga a la instancia municipal estatuto de ente federativo.

Volviendo a la pregunta planteada en el párrafo anterior, el Estatuto parece un intento de recuperar la iniciativa del gobierno federal sobre la cuestión metropolitana, haciendo valer su poder normativo. Aun cuando las regiones metropolitanas requieran del reconocimiento estatal, el Estatuto establece las cláusulas que deberán ser seguidas una vez constituidas, sobre todo si se quiere participar del “reescalonamiento” federativo. En cierto modo, el Estatuto de la Metrópoli torna la norma constitucional (Art. 25 § 3º “Los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupamiento de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común”), una disposición meramente formal. Por otro lado, lo que está en juego es el establecimiento de un marco institucional y legal para canalizar recursos públicos para esos territorios, y viabilizar fuentes de financiamiento. Sin una organización institucional adecuada ni claridad en los objetivos estratégicos, se torna extremadamente difícil la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

De esta forma, otro de los aspectos relevantes de la Ley es la definición de un marco de actuación del gobierno federal, en este caso de la Unión. En el capítulo V del Estatuto, que trata específicamente de este asunto, se estipula: “Art. 13. En sus acciones incluidas en la política nacional de desarrollo urbano, la Unión apoyará las iniciativas de los Estados y de los Municipios dirigidas a la gobernanza interfederal, observadas las directrices y los objetivos del plan plurianual, las metas y prioridades fijadas por las leyes de directrices presupuestarias y el límite de las disponibilidades propiciadas por las leyes presupuestarias anuales”.

² “La institución de región metropolitana o de aglomeración urbana que involucre a Municipios pertenecientes a más de un Estado será formalizada mediante la aprobación de leyes complementarias por las asambleas legislativas de cada uno de los Estados involucrados” (Estatuto da Metrópoli, Art. 4º).

A su vez, este apoyo queda supeditado: 1) a la formalización y delimitación mediante ley complementaria estadual; 2) a una estructura de gobernanza interfederal propia, en los términos del art. 8 de esta Ley³; y 3) a la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integrado aprobado mediante ley estadual. Es decir, habrá apoyo del gobierno federal siempre y cuando se cumplan las condicionalidades impuestas en la Ley – obsérvese que el Estatuto no establece un criterio cuantitativo para la definición de metrópoli.

¿De qué se trata al final la “gobernanza interfederal”? Este es probablemente el concepto clave en el Estatuto de la Metrópoli. La dimensión interfederal es, en nuestra opinión, bastante evidente, una vez que se trata de una escala de actuación sin referente institucional. La Metrópoli, en efecto, configura un territorio que no corresponde ni a los municipios individualmente, ni a los Estados, ni a la Unión. Podemos afirmar que se trata de un espacio *sui generis*, en el cual resultaría posible, bajo determinadas condiciones, la cooperación entre los entes de la federación, en arreglo a “la ejecución de funciones públicas de interés común”. El problema, sin embargo, continúa siendo el modo de alcanzarlo. En tal sentido, la introducción del concepto de “gobernanza” parece traer una nueva perspectiva en lo que respecta a la forma en que se establecen los acuerdos y se organiza la agenda de planificación. La gobernanza, como sabemos, supone mecanismos más flexibles y más horizontales en la toma de decisiones sobre las políticas públicas⁴.

La alternativa de los Consorcios Públicos

Una de las alternativas que el Estatuto reconoce como fuente de innovación para la cuestión metropolitana en Brasil son los llamados consorcios públicos intermunicipales, tal como caracterizado en su Art. 23º - “Independientemente de las disposiciones de esta Ley, los Municipios pueden formalizar convenios de cooperación y constituir consorcios públicos para actuar en funciones públicas de interés común en el campo del desarrollo urbano, observada la Ley no 11.107, de 6 de abril de 2005”. Como los Consorcios pueden adquirir configuraciones variables, dependiendo de los acuerdos y de los propósitos, se abre aquí una brecha en la propia concepción homogeneizadora del Estatuto. Los mismos no sólo se podrán constituir en función de objetivos específicos, y tener una duración determinada, sino que también podrán asociar diferentes municipios o entes federativos a cada vez. La única reserva en ese sentido es que la Unión “solamente participará en consorcios públicos cuando también formen parte todos los Estados en cuyos territorios estén situados los Municipios consorciados” (Artº 1º § 2º).

Para el establecimiento de los Consorcios, la Ley establece varios requisitos. En primer lugar, existen dos tipos de consorcio, asociación pública e persona jurídica de derecho privado sin fines económicos (sic). En el caso de esta última, la Ley dispone que “el consorcio público observará las normas de derecho público en lo que concierne a la realización de licitación, celebración de contratos, rendición de cuentas y admisión de personal, que se regirá por la Consolidación de las Leyes del Trabajo – CLT” (Art. 6º § 2º). Las finalidades, sin embargo, permanecen las mismas. En segundo lugar, “el consorcio público estará constituido por contrato cuya celebración dependerá de la previa suscripción de protocolo de intenciones” (Art. 3º). El protocolo de intenciones es el documento que define los propósitos y la forma de organización institucional, así como el modo de funcionamiento. El mismo también deberá ser publicado en la prensa oficial, y ratificado a la hora de celebrar el contrato.

³ Art. 8º La gobernanza interfederal de las regiones metropolitanas y de las aglomeraciones urbanas comprenderá en su estructura básica: i) instancia ejecutiva compuesta por los representantes del Poder Ejecutivo de los entes federativos integrantes de las unidades territoriales urbanas; ii) instancia colegiada deliberativa con representación de la sociedad civil; iii) organización pública con funciones técnico-consultivas; y iv) sistema integrado de asignación de recursos y de rendición de cuentas.

⁴ La definición de “gobernanza interfederal” en el Estatuto de la Metrópoli, sin embargo, es extremadamente genérica: “compartir responsabilidades y acciones entre entes de la Federación en términos de organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común” (Art. 2º, Inciso IV).

En tercer lugar, en lo que se refiere específicamente al contrato, existe en la Ley lo que se denomina “contrato de programa”. A través del mismo, deberán ser constituidas y reguladas “las obligaciones que un ente de la Federación constituya para con otro ente de la Federación o para con consorcio público en el ámbito de gestión asociada en que haya la prestación de servicios públicos o la transferencia total o parcial de encargos, servicios, personal o bienes necesarios para la continuidad de los servicios transferidos” (Art. 13º). Es decir, los entes de la Federación que participan del Consorcio pueden transferir recursos públicos pertenecientes a cada administración que se consideren necesarios para su funcionamiento y aseguren su continuidad, bajo determinadas condiciones. Por otro lado, los entes consorciados solamente entregarán recursos financieros al consorcio público mediante contrato de prorrateo (Art. 8º).

En lo que respecta a los recursos financieros no provenientes del prorrateo, los mismos pueden originarse en otras fuentes de recursos públicos tales como “convenios, contratos, acuerdos de cualquier naturaleza, [pudiendo también] recibir ayudas, contribuciones y subvenciones sociales o económicas de otras entidades y órganos del gobierno” (Art. 2º Inciso I). La Ley veda, sin embargo, cualquier tipo de aplicación financiera o de crédito de cualquiera de esos recursos, así como la posibilidad de contraer deudas y/o recurrir a fuentes de financiamiento privado. Si por un lado, por lo tanto, los Consorcios abren la oportunidad de establecer relaciones más flexibles entre los entes federativos en el ámbito de las metrópolis, por el otro pasan a ser dependientes, en términos de inversión, de las demandas y de los recursos provenientes de otras instancias de la administración pública, o bien de las “instancias superiores”, sea de los Estados o de la propia Unión.

En el año 2015, de acuerdo con la investigación realizada por Baldissera (2015), existían en el país 400 Consorcios de naturaleza pública e 96 de índole privada. Aun cuando no se pueda demostrar, según el autor, que todos ellos continúen activos desde su creación, el número bastante elevado de Consorcios revela la gran expectativa generada en torno de este dispositivo institucional – que en parte ya venía siendo aplicado, sobre todo en al área de la salud, desde antes de la sanción de la Ley (Salgado, 2014). En ese sentido, nos parece importante conocer cuáles son las áreas de actuación declaradas por los mismos:

Cantidad y porcentual de Consorcios por área de actuación (2015)

Área de Actuación	Cantidad	Porcentual
Abastecimiento	3	0,6%
Abrigo (Niños y Adolescentes)	5	1,0%
Cultura	1	0,2%
Defensa Civil	1	0,2%
Desarrollo	103	20,8%
Educación Profesional	1	0,2%
Iluminación Pública	1	0,2%
Informática	2	0,4%
Infraestructura	55	11,1%
Medio Ambiente	27	5,4%
Multifinalidad	29	5,8%
Residuos Sólidos	58	11,7%
Saneamiento	12	2,4%
Salud	182	36,7%
Seguridad	5	1,0%
Transporte	1	0,2%
Turismo	10	2,0%

Fuente: Baldissera (2015), en base a datos de la Receita Federal y OCPF.

Volviendo a la relación entre los Consorcios Públicos y la cuestión metropolitana, la agenda es aún bastante reciente, lo que torna difícil una evaluación general. Sin embargo, podemos señalar algunos ejemplos ilustrativos. En 2013 fue creado un Consorcio Público Intermunicipal para gestión de residuos sólidos (con énfasis en los descartes de la construcción civil y desechos voluminosos) en la Baixada Fluminense, uno de los territorios más populosos de la región metropolitana de Rio de Janeiro, con cerca de 3 millones habitantes. De acuerdo con la información oficial del Estado de Rio de Janeiro, el Consorcio estaría compuesto por los 6 principales municipios de esa región, y contaría con financiamiento del Fondo de Conservación Ambiental y Desarrollo Urbano (Fecam) para la construcción de instalaciones y áreas de acopio y selección de material reciclable (SEA/RJ). Por su parte, la Agencia de Desarrollo Metropolitano de Belo Horizonte anuncia en su portal la constitución de un Consorcio con las mismas finalidades, pero considerando la totalidad de los municipios que componen la región metropolitana (RMBH/MG). En Porto Alegre, en la región sur del país, la creación del Consorcio de los Municipios de la Región Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), recupera la experiencia de la antigua Asociación de los Municipios de la Región Metropolitana de Porto Alegre, fundada en 1985, y que reúne 14 de los 32 municipios que componen esa Región. Las áreas priorizadas por el GRANPAL son: Salud, Seguridad, Movilidad, Residuos Sólidos y Turismo (GRANPAL/RS).

Entre las grandes y bien caracterizadas metrópolis brasileñas, la región metropolitana de São Paulo, con cerca de 20 millones de habitantes, es la que parece haber avanzado más en la estrategia de vincular el desarrollo metropolitano a las posibilidades de los Consorcios. La mayoría de los municipios que forman la región metropolitana se encuentran consorciados (35 sobre 39), sólo que por sub-regiones. De esa forma, existen formalmente 5 consorcios sub-regionales, a saber: Consorcio Intermunicipal de la Región Oeste, Consorcio de Desarrollo de los Municipios del Alto Tietê, Consorcio Intermunicipal de la Cuenca del Rio Juqueri, Consorcio Intermunicipal de la Región Sudoeste del Gran São Paulo, y Consorcio Intermunicipal del Gran ABC paulista (obsérvese que el municipio de São Paulo, que también integra la región metropolitana, no se encuentra consorciado). Pero a pesar de esta interesante configuración geográfica de los Consorcios en la metrópoli paulista, y con excepción del último de los Consorcios listados (ABC paulista), que viene actuando en el territorio desde la década de los '90 del siglo pasado, los restantes permanecen –por ahora– sin desenvolver proyectos significativos de cooperación intermunicipal.

Conclusiones

Mucho se ha avanzado en Brasil sobre la cuestión metropolitana, sobre todo en términos institucionales. Como vimos, desde la década de '70, mas principalmente después de la Constitución de 1988, las metrópolis han permanecido en el horizonte de los problemas de la urbanización y de la planificación urbana más allá de la preocupación académica. En ese sentido, el Estatuto de la Metròpoli (sancionado en 2015) viene a corroborar esa trayectoria, y a consolidar los dispositivos institucionales que permitirían actuar sobre las mismas. Por otro lado, la Ley de los Consorcios Públicos Intermunicipales abrió una brecha para formas de cooperación más horizontales y autónomas, aun cuando el Estatuto establezca su propia normativa para la participación de los consorcios en ámbitos metropolitanos. Nuevamente, la cuestión de la “gobernanza interfederal” aparece como una cuestión estratégica, aunque creemos todavía no bien resuelta en el nuevo dispositivo institucional.

Tal vez la cuestión que tiene que ser respondida sea la siguiente: ¿Cómo crear un juego metropolitano que, a diferencia de *War* o *Monopoly*, no tenga perdedores, sino apenas ganadores? Estamos hablando de los entes de la federación, evidentemente. Al reconocer a los municipios como equivalentes, a pesar de sus especificidades institucionales, a los otros miembros de la organización del Estado (a nivel federal), la Constitución de 1988 creó una nueva correlación de fuerzas entre éstos y los Estados (a nivel sub-federal) que, para muchos, representó un retroceso en lo que respecta a la gobernanza metropolitana – es decir, que algo se perdió con la reforma.

Para los críticos del “autarquismo” municipal, en efecto, la dificultad de encontrar mecanismos de cooperación intermunicipal para atender a la cuestión metropolitana sólo aumentó (cf. Garson, 2009). Ya para otros, entre los cuales nos situamos, la mayor autonomía de los municipios puede representar una oportunidad de identificar y mejor atender sus problemas comunes, sin imposiciones o constreñimientos – y es posible que a través de los Consorcios Públicos Intermunicipales se consiga avanzar en ese punto, pero también va a depender del posicionamiento de los otros entes de la federación.

El gran desafío que permanece, sin embargo, es que a pesar de los avances institucionales poco se ha conseguido en la práctica. Por lo general, las grandes inversiones en infraestructura en las regiones metropolitanas continúan en manos de los Estados, que la mayoría de las veces actúan sin intención de participar a los municipios, a no ser para resolver aspectos legales (i.e. licencias ambientales). Existe también el problema de los ciclos políticos y de las alianzas que se establecen entre los municipios y entre éstos y los Estados, lo que trae como consecuencia, en los casos más extremos, el completo abandono de los planes y proyectos ya elaborados y consensuados en las gestiones anteriores. Por último, la dependencia financiera, derivada de la imposibilidad de obtener recursos de otras fuentes que no sean las públicas, hace que actualmente la actuación de los consorcios sea bastante limitada, reduciendo su protagonismo a la elaboración de diagnósticos regionales y/o iniciativas de articulación institucional entre los municipios. Por fin, la inestabilidad política del país desde 2016 no permitió que el debate se profundice, pero la expectativa es que con la normalización institucional en curso el mismo pueda ser retomado.

Referencias

- Baldissera, Darlan Sampietro (2015), *Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005*. Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Dissertação de Mestrado.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (Estabelece regiões metropolitanas no Brasil). Versión digital: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-norma-pl.html>. Accesos múltiples, 2018.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Consórcios Públicos). Versión digital: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11107-6-abril-2005-536328-publicacaooriginal-26791-pl.html>. Accesos múltiples, 2018.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole). Versión digital: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-norma-pl.html>. Accesos múltiples, 2018.
- Garson, Sol (2009), *Regiões metropolitanas: Porque não cooperam?* Belo Horizonte, Letra Capital.
- Holston, James (2013), *Cidadania Insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000), *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, IBGE.
- Losada, Paula (2010), “O Comitê de Articulação Federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil”. In: Jeroen Klink (org.), *Governança das MetrÓpoles. Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo, AnnaBlume.
- Maricato, Ermínia (2007), “O Ministério das Cidades e a Política Urbana no Brasil”. In: AU, edição nº 156, março/2007. Versión digital: www17.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.aspx. Acceso: 15/05/2018.
- Salgado, Valeria Alpino B. (2014), *Consórcios Públicos Intermunicipais, no Âmbito do SUS. Aspectos Básicos*. Brasília: Ministério da Saúde (documento/relatório).

Reseña biográfica

Gerardo Alberto Silva

Geógrafo, formado por la Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina), Maestría en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil) y Doctorado en Sociología por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro / UCAM (Brasil). Realizó post-doctorado en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Quebec en Montreal – UQÀM (Canadá). Actualmente es profesor del Programa de Post-Graduación en Planificación y Gestión del Territorio de la Universidad Federal del ABC – UFABC (Brasil). Trabaja en el área de Planificación Urbana y Regional, con énfasis en: Desarrollo Local, Dinámicas Metropolitanas, Territorios Productivos, Logística, Globalización y Gobernanza. También realiza investigaciones en el área de sociología y política, con foco en las prácticas culturales y producción de subjetividades en las periferias metropolitanas latinoamericanas.